

## **TITRE 5 - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001**

### **CHAPITRE I - SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE**

Dans le cadre de sa mission d'assistance du Parlement prévue par l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes entend assurer d'ici à 2006 un contrôle précis de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001. Ce contrôle concerne le pilotage et le respect du calendrier de la réforme, la nouvelle structuration du budget de l'État, la mesure de la performance et les nouveaux modes de gestion publique. La réforme comptable est, quant à elle, présentée dans le fascicule sur les comptes du présent rapport.

#### **I - LE PILOTAGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF**

##### **A - UNE LONGUE INCERTITUDE SUR LE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL**

###### **1) - Le dispositif initial**

Une première organisation pour conduire la réforme a été mise en place lors du Comité interministériel sur la réforme de l'État (CIRE) du 15 novembre 2001, avec la création d'un comité de pilotage interministériel (COFIL), réunissant l'ensemble des directeurs financiers des ministères, animé par la direction du budget, la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Il était également précisé que « *la direction du budget [garantirait] son engagement en constituant une équipe dédiée à la gestion de la transition, en participant aux groupes de travail interministériels et en apportant assistance et conseil aux ministères* ».

Trois chantiers ont été alors identifiés :

- le chantier des nouveaux modes de gestion interne (contrôle de gestion, qualité, gestion des ressources humaines, déconcentration), confié à la « *DIRE, en coordination avec la direction du budget* » ;
- celui des nouveaux contenus des budgets ministériels (programmes, objectifs, indicateurs, budgétisation des crédits), attribué à la « *direction du budget, en coordination avec la DIRE* » ;
- enfin le chantier « *des nouveaux standards et nouveaux outils des procédures financières* » (budgets locaux, chaîne de la dépense, comptabilité, systèmes d'information financière), attribué à la « *direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, en coordination avec la DIRE* ».

A la suite du comité de pilotage interministériel de la réforme budgétaire du 30 janvier 2002 et dans la perspective du projet de loi de finances pour 2003, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a adressé aux ministres, par circulaire du

18 février 2002, un cahier des charges proposant des éléments de méthode et indiquant les points sur lesquels un travail était nécessaire<sup>(61)</sup>.

Il était demandé à chaque ministère de présenter « *la démarche stratégique retenue, la formule d'organisation qui lui paraît la plus appropriée, le mode de pilotage ministériel et le calendrier dans lequel s'inscrit son ministère* ». La note de présentation du cahier des charges spécifiait que la réponse attendue devait porter principalement sur « *l'évaluation des transformations à opérer pour passer de l'existant à la cible définie par le cahier des charges* », quitte à présenter différentes hypothèses de travail. Il était, en outre, demandé que des développements en annexe à la réponse fournissent une description de l'existant (agrégats budgétaires et systèmes de gestion internes), ainsi que les éléments de préfiguration du nouveau budget par programmes<sup>(62)</sup>.

Cette commande ambitieuse intervenait tôt, six mois après l'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et, de façon peu réaliste, les réponses des ministères étaient attendues dans un délai très bref d'un mois, en vue d'un examen lors des réunions de préparation du projet de loi de finances pour 2003.

Dans l'ensemble, les ministères n'ont pas été en mesure de répondre aux exigences fixées par cette circulaire, et les réponses apportées, d'un contenu trop limité ou trop peu opérationnel, n'ont pas permis à la direction du budget d'établir une synthèse opérationnelle exploitable.

## **2) - Un nouveau dispositif de pilotage a été mis en place en 2003**

Le paysage institutionnel de la mise en œuvre de la LOLF au plan interministériel s'est progressivement clarifié, avec la création de trois nouveaux services en charge de la réforme.

### ***a) - Le comité interministériel d'audit des programmes***

Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), prévu par le CIRE du 15 novembre 2001, a été créé par la circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la secrétaire d'État au budget du 22 avril 2002. Cette circulaire précise que le CIAP réunit, sous la présidence d'un inspecteur général des finances, les corps de contrôle des différents ministères, et qu'il est chargé d'« *élaborer une méthode d'audit de la pertinence et de la fiabilité des systèmes de mesure des résultats* » et de mettre en œuvre une série d'audits, « *audits initiaux [...] réalisés en amont de la présentation du programme dans le budget soumis au Parlement* » et « *audits de réalisation* » effectués *a posteriori*.

Ce comité a établi un guide d'audit initial des programmes (mars 2003)<sup>(63)</sup>. Il devrait effectuer un audit-test avant l'été 2003 sur le programme « *Sports* » et, si le degré d'avancement des ministères le permettait, procéder à une quinzaine d'audits de programmes –

---

<sup>(61)</sup> La note de présentation du cahier des charges mentionnait les points suivants : nomenclature, justification de la dépense au premier euro, nouvelles règles de budgétisation.

<sup>(62)</sup> Le cahier des charges abordait notamment les questions suivantes : l'organisation du pilotage ministériel ; la structuration du budget en programmes et actions ; la refonte de la nomenclature budgétaire ; l'analyse des dépenses ; la formulation des objectifs ; la mesure des résultats ; la déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations.

<sup>(63)</sup> Les rubriques de ce guide sont les suivantes : la structuration des programmes et des actions, la sélection d'objectifs de performance mesurables par des indicateurs de résultats, la déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations, l'identification et l'analyse des coûts attachés aux programmes et aux actions, la vérification de l'« *auditabilité* » future des systèmes de mesure de la performance.

un par ministère – avant le premier semestre 2004. Une circulaire interministérielle, actuellement en projet, devrait préciser ce programme et les conditions de sa mise en œuvre.

**b) - La direction de la réforme budgétaire**

Après plusieurs mois de gestation, une direction de la réforme budgétaire (DRB) a été créée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie par décret n° 2003-202 du 10 mars 2003. Le texte précise que la direction est créée « *pour une période s'achevant le 31 décembre 2007* » (art. 1<sup>er</sup>), qu'elle élabore « *en liaison avec la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique [...] les règles, les méthodes et les systèmes d'information, budgétaires et comptables de l'État nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001* » (art. 2) et qu'elle « *anime et conduit, en liaison avec les administrations de l'État, les travaux, notamment interministériels, nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique.... Elle définit la politique d'information et de formation qu'implique cette mise en œuvre par les administrations de l'État. Elle définit et coordonne la communication relative à la réforme* ».

Pour l'essentiel, la création de la DRB a permis de regrouper un ensemble de structures, auparavant réparties entre la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, comme le montre la liste des « missions » qui composent la DRB (arrêté interministériel du 10 mars 2003) :

- mission des normes comptables, chargée de préparer et suivre les travaux du comité des normes prévu à l'article 136 de la loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002,
- mission de la modernisation comptable, chargée de définir les modalités d'application des normes comptables de l'État,
- mission de la modernisation budgétaire, chargée de mettre en place les nouveaux modes de budgétisation et de concevoir les méthodes permettant l'élaboration des programmes et des indicateurs,
- mission de la communication et de la formation.

En outre, le service à compétence nationale ACCORD lui a été rattaché, et l'annonce a été faite, lors du comité des directeurs ACCORD du 14 mars 2003, de la création d'une cinquième mission chargée du pilotage et de la coordination du système d'information.

La coordination entre la DRB et les deux grandes directions concernées du ministère est assurée par un comité stratégique de la réforme budgétaire, animé par le directeur de la réforme budgétaire, qui réunit autour de lui le directeur du budget et le directeur général de la comptabilité publique. En pratique, la DRB, dont la durée de vie a été limitée, n'a pas vocation à se substituer à ces deux directions.

Enfin, faisant suite à la lettre du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire au Premier président de la Cour des comptes du 11 décembre 2002, un comité de liaison entre le ministère des finances et la Cour des comptes a été institué. Conçu comme un lieu d'échanges sur la mise en œuvre de la loi organique, il est composé, pour ce qui est du ministère chargés des finances, de représentants de la DRB, de la direction du budget et de la DGCP. La première réunion de ce comité s'est tenue en janvier 2003.

### ***c) - La délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État***

Le 19 février 2003, l'annonce a été faite en conseil des ministres de la « *profonde réorganisation* » des services chargés de suivre la réforme de l'État auprès du Premier ministre, avec la création de trois nouvelles structures en lieu et place des sept existantes<sup>(64)</sup>.

Ainsi, par décret n° 2003-141 du 21 février 2003, une délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE) a été créée<sup>(65)</sup>. Rattachée au Premier ministre, elle est chargée de promouvoir « *la modernisation de la gestion publique et, à ce titre, de participer à la préparation et à la mise en œuvre des mesures d'application de la LOLF* », « *d'apporter son concours à l'adaptation de l'organisation de l'État à l'évolution de ses missions et à la décentralisation* », de « *veiller à la cohérence des plans de réforme préparés par les ministères* » et de « *favoriser le développement de l'évaluation des politiques publiques* ». Le délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État a été nommé en conseil des ministres le 9 avril 2003.

### **3) - L'état d'avancement de la réforme**

Seize mois après l'adoption de la LOLF, près d'un an après le cahier des charges de février 2002, le pilotage interministériel de la mise en œuvre de la réforme a donc été profondément renouvelé.

Le 4 décembre 2002, tous les directeurs de cabinet des ministres ont reçu une « *feuille de route* » pour relancer la réforme. Faisant suite à plusieurs circulaires relatives à la réforme de l'État et notamment à la mise en œuvre de « *stratégies ministérielles* » destinées à réaliser des économies budgétaires<sup>(66)</sup>, la circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire du 10 décembre 2002 a annoncé la tenue d'une nouvelle série de réunions entre la direction du budget et les ministères destinée à dresser un bilan de « *l'ensemble des points du cahier des charges* » du 18 février 2002 et, plus particulièrement, sur l'état d'avancement des propositions ministérielles en matière de structuration des budgets en programmes, « *ainsi que*

---

<sup>(64)</sup> Les cinq missions au sein de la délégation interministérielle à la réforme de l'État, la commission pour les simplifications administratives et l'agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration.

<sup>(65)</sup> Le même décret met en place une « *délégation aux usagers et aux simplifications administratives* » et une « *agence pour le développement de l'administration électronique* ».

<sup>(66)</sup> Circulaire du Premier ministre du 2 décembre 2002 relative à la « *mise en œuvre des stratégies ministérielles* » et circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire du 6 décembre 2002 relative à la mise en œuvre de la circulaire du 2 décembre 2002. Aux termes de ces deux textes, les « *stratégies ministérielles* » viennent concrétiser et compléter les quatre chantiers engagés au niveau interministériel (décentralisation et réforme de l'administration territoriale, réforme budgétaire, évolution des règles de la gestion de la fonction publique, simplifications).

Les étapes annoncées sont les suivantes :

- premières propositions des ministères attendues pour le 15 janvier 2003 (état des lieux sur la mise en œuvre des engagements pris dans les lettres plafond du projet de loi de finances pour 2003 et dans la « *feuille de route* » adressée par le Premier ministre en septembre 2002 ; exposé des réformes structurelles en vue de permettre une diminution des coûts, et chiffrage des économies en crédits et en emplois qu'elles engendrent sur les années 2004-2006 ; rappel des effectifs présents fin 2002 et fin 2003, et des flux de départs prévus en 2004-2006) ;
- réunions sur les aspects budgétaires avec le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire (janvier - février), suivies de réunions avec le Premier ministre (février - mars) devant permettre de « *nourrir le débat d'orientation budgétaire devant le Parlement* » ;
- élaboration des « *stratégies ministérielles de réforme, sur la législature* » qui sera, après examen par le ministre chargé de la réforme de l'État, présentée au Parlement avant la fin de l'année 2003.

de la documentation de ces programmes en actions, coûts, objectifs et indicateurs de résultats ».

Cet exercice devait s'appuyer notamment sur un « *diagnostic partagé* » de la présentation actuelle des agrégats, de manière à identifier les « *axes d'approfondissement et d'évolution nécessaires vers les programmes* ». Le ministre annonçait en outre l'objectif de présenter dès le projet de loi de finances pour 2004 « *pour chaque ministère : - des propositions d'expérimentation d'un programme ou d'une action d'un futur programme avec l'ensemble des éléments requis par la LOLF ; - la liste des programmes et actions envisagées avec les principaux objectifs* ». Les services étaient encouragés à réfléchir sur leur organisation sans exclure des adaptations de structure.

En dépit des ambitions affichées, cette deuxième série de réunions ne s'est pas traduite par des résultats plus significatifs que celle organisée par la circulaire de février 2002.

Pour progresser, la définition d'un « *mandat d'orientation* », exercice interne à la direction du budget, a été recherché en janvier 2003, en vue d'établir, à partir des propositions de chaque bureau sectoriel, une première esquisse de ce que pourrait être une structuration du budget par missions, par programmes et par actions.

D'autre part, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a annoncé, par circulaire du 26 février 2003, un nouveau cycle de réunions en mars, « *organisé par la direction du budget, avec l'assistance de la direction de la réforme budgétaire* »<sup>(67)</sup>, distinct des cycles de réunions budgétaires habituelles, portant sur :

- la structuration des programmes envisagée, les actions, les objectifs et leur correcte documentation (avec élaboration d'un « *relevé de conclusions contradictoire* » entre les services de chaque ministère et du ministère du budget) ;
- le repérage des expérimentations de préfiguration de la loi organique ;
- et les modalités de présentation des agrégats (« *qui préfigurent, dans une certaine mesure, celle des projets annuels de performance* ») et des comptes-rendus de gestion budgétaire (« *qui préfigurent les rapports annuels de performance* »).

Dans cette perspective, il a été demandé aux ministères, pour la troisième fois, de transmettre à la direction du budget la liste des programmes et actions envisagés avec leurs principaux objectifs, les propositions d'expérimentations, ainsi que les propositions d'agrégats pour le projet de loi de finances pour 2004 et les projets de comptes-rendus de gestion budgétaire au titre de 2002.

Le calendrier de mise en œuvre de la réforme a par ailleurs été précisé, au lendemain de la mise en place de la DRB, dans une communication au conseil des ministres du 12 mars 2003 :

« *Dans les 18 prochains mois, le Gouvernement prendra les décisions stratégiques pour l'application de la loi dans trois domaines :*

- *à l'automne 2003, les missions, programmes et actions seront arrêtés pour chaque ministère ;*
- *au 31 décembre 2003, les nouvelles normes comptables seront adoptées ;*
- *au premier trimestre 2004, les objectifs et les indicateurs de chaque action seront arrêtés.*

---

<sup>(67)</sup> A l'époque encore en cours de création.

*En outre, chaque ministère proposera dans les prochains mois au moins une expérimentation pour une mise en œuvre dans le projet de loi de finances pour 2004 ».*

Dans ces délais très courts, le gouvernement devra donc arbitrer les présentations des nouveaux budgets ministériels et trouver un accord sur cette nomenclature avec le Parlement. Le contenu de ces expérimentations, lui, n'est pas précisé à ce stade (cf. par ailleurs) Cependant, on peut douter que le Gouvernement soit en mesure de fournir pour chaque ministère, comme cela avait été annoncé dans la circulaire du 10 décembre 2002, des propositions d'expérimentation complète d'un programme ou d'une action d'un futur programme avec l'ensemble des éléments requis par la LOLF.

## **B - UN INVESTISSEMENT RÉEL MAIS INÉGAL SELON LES MINISTÈRES**

### **1) - Les avancées de la réforme au niveau technique**

#### ***a) - Les structures de pilotage de la réforme dans les ministères***

Les ministères ont rapidement mis en place des structures internes de pilotage de la réforme. Des équipes-projet permanentes, dédiées à la LOLF, ont été créées dans presque tous les ministères, et placées, conformément aux orientations du CIRE du 15 novembre 2001, sous l'autorité des directeurs financiers.

Les premiers travaux des ministères ont souvent bénéficié de l'expérience acquise lors de la préparation des directives nationales d'orientation (DNO), notamment dans les ministères sociaux. Au ministère de la défense, la réflexion sur les contours possibles des programmes a commencé, à la demande du cabinet du ministre, dès décembre 2000, avant le vote définitif de la LOLF, et la participation des services a été soutenue.

Dans certains départements, un nouveau bureau a même été créé pour mettre en œuvre la réforme. C'est le cas en particulier au MINEFI où l'équipe projet créée en 2001 a été supprimée pour laisser place, le 6 mars 2003, à un « *bureau de la réforme budgétaire et du contrôle de gestion* » au sein de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA). Dans d'autres ministères, à l'inverse, la structure en charge de la LOLF est restée jusqu'à présent informelle : ainsi, la création d'une équipe projet complète est seulement prévue en 2003 au ministère chargé de l'agriculture, qui dispose actuellement d'un chargé de mission auprès du directeur financier et d'un réseau de correspondants pour conduire la réforme. Au ministère des affaires étrangères, la mise en œuvre de la loi organique n'est que l'un des six chantiers d'une vaste réforme de la gestion du ministère, sans structure de pilotage spécifique pour la LOLF.

Les différentes structures de pilotage rendent généralement compte à un comité des directeurs du ministère, puis, sous des formes diverses, à l'autorité politique. Dans certains départements ministériels, notamment le ministère des affaires étrangères, des personnalités qualifiées, extérieures au ministère, participent aux instances de pilotage de la réforme. Un comité consultatif d'experts extérieurs est également prévu au ministère des affaires sociales.

#### ***b) - L'implication des directions opérationnelles***

Ce sont les directions financières qui siègent au comité interministériel de pilotage de la LOLF (COFIL). Comme le montre le graphique ci-après, réalisé à partir d'un échantillon de

douze ministères<sup>(68)</sup>, le choix des directions financières n'a cependant pas fait obstacle à l'implication des directions opérationnelles dans la réforme. Les équipes-projet LOLF mobilisent un réseau de correspondants dans les différentes directions des ministères, généralement constitué des sous-directeurs en charge des questions financières ou de l'animation des réseaux déconcentrés. Ainsi, au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, un « comité des correspondants » réunit chaque mois, depuis le début de l'année 2002, des représentants des administrations centrales et des services déconcentrés autour de la direction financière. Cela favorise la bonne information des services opérationnels et facilite la préparation de la position du ministère au sein des COPIL.

SCHEMA 1
----------

Dans certains cas, toutefois, compte tenu de la complexité des structures ministérielles, il semble que certains services n'aient été qu'imparfaitement associés à la réforme, notamment la délégation interministérielle à la ville au sein du ministère des affaires sociales, de l'emploi et de la solidarité ou les services du ministère de la recherche au sein du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

En outre, dans plusieurs ministères, des directions opérationnelles ont contesté le primat accordé aux considérations budgétaires et, partant, aux directions financières, au motif que la LOLF suppose une réforme plus large de la gestion publique. Ainsi, au ministère de l'intérieur, une seconde équipe-projet a été créée, placée auprès du directeur général de l'administration (DGA) pour réfléchir à la gestion des ressources humaines et à la mise en œuvre de la LOLF au niveau territorial et interministériel. De même, après un long travail préparatoire conduit par la direction des affaires financières (DAF), le ministre de la défense a revu et formalisé en février 2003 le pilotage de la réforme, confié désormais conjointement à l'état-major des armées (EMA) et au secrétariat général pour l'administration (SGA). Enfin, au ministère de la justice, le pilotage de la réforme par la direction de l'administration générale et de l'équipement n'a pas permis d'assurer de véritable coordination ni de dépasser les clivages habituels entre les directions, en dépit des efforts réels pour diffuser l'information.

---

<sup>(68)</sup> affaires étrangères ; agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales ; culture et communication ; défense ; économie, finances et industrie ; équipement, transport, logement, tourisme et mer ; intérieur, sécurité intérieure et libertés locales ; jeunesse éducation nationale et recherche ; justice ; outre-mer ; affaires sociales, travail et solidarité ; santé, famille et personnes handicapées. Dans le graphique, chaque ministère de l'échantillon compte pour un (il n'a pas été procédé à une pondération).

### *c) - L'association des services déconcentrés et des opérateurs de l'État*

Dans de nombreux ministères, les services déconcentrés ont d'ores et déjà été associés à la réforme. Dans plusieurs cas, ils participent aux groupes de travail internes chargés des différents chantiers ouverts par la LOLF, notamment au ministère de la culture et de la communication (cf. pp.151 et suivantes) et au ministère de la justice. Ils ont aussi été chargés d'expérimenter certains aspects de la LOLF, notamment la fongibilité des crédits (cf. par ailleurs).

En revanche, un tiers des ministères de l'échantillon examiné n'a pas encore réellement associé ses services déconcentrés à la réforme. Ainsi, les ministères chargés de la santé et de la solidarité ont fait le choix de ne pas associer systématiquement les services déconcentrés à la phase initiale de définition des programmes. Le réseau des correspondants académiques du ministère de l'éducation nationale n'est pas encore constitué. On relève de même la faible implication des services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture.

Compte tenu du poids de la gestion déconcentrée dans l'ensemble de la gestion publique, une association systématique des services locaux à la définition et à l'expérimentation de la LOLF est recommandée.

Enfin, l'association des « *opérateurs de l'État* » (cf. par ailleurs), c'est-à-dire les autres personnes morales de droit public concourant à la mise en œuvre des politiques publiques (EPA, EPIC, EPST, GIE, associations, etc.), est plus rare encore. Dans les ministères sociaux, mais également à l'*enseignement supérieur* et à la *recherche*, où ces opérateurs, et en particulier les établissements publics, jouent un rôle dominant, sinon exclusif, dans la mise en œuvre des politiques publiques, une association trop tardive de ces acteurs pourrait entraîner des difficultés de mise en œuvre opérationnelle de la réforme.

### *d) - Les dispositifs de formation et d'information*

Des dispositifs de formation et d'information sur la LOLF ont été mis en place dans quelques ministères mais la plupart d'entre eux n'ont pas jugé encore nécessaire de le faire, faute d'un contenu de la réforme suffisamment détaillé. Ces dispositifs ne concernent encore, sauf exception, que l'encadrement de l'administration centrale et, parfois, celui des services déconcentrés. La formation des agents n'est envisagée que dans un second temps. Souvent, toutefois, une information sur la LOLF est dispensée dans le cadre de la formation des personnels concernés par le passage de la gestion de leur ministère sous ACCORD.

Différentes initiatives prises en 2002 méritent toutefois d'être relevées. Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un intranet « *métiers* » a été mis en place pour informer les agents de la réforme. Une rubrique de même nature a été ouverte sur l'intranet du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. Le ministère de la défense a, pour sa part, organisé un colloque sur la LOLF et la culture du résultat, réunissant six cents personnes le 30 mai 2002. Une lettre périodique consacrée à la LOLF a été créée au ministère des sports ainsi qu'au ministère de la justice. La loi organique a été présentée à l'ensemble des directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP).

Au plan interministériel, c'est la direction de la réforme budgétaire (DRB) qui est responsable de la communication et de la formation. Elle dispose de réseaux de correspondants dans les ministères sur ces sujets et s'appuiera en particulier sur l'Institut de la gestion publique et le développement de l'économie (IGPDE) en matière de formation à la nouvelle gestion publique.

## 2) - Une préoccupation trop tardive au niveau politique

Dans de nombreux ministères, la mise en œuvre de la réforme a souffert en 2002 d'un cadrage politique insuffisant. Dans la moitié des ministères étudiés cette année par la Cour, les équipes en charge de la LOLF ne disposent pas d'une lettre de mission ou d'un document d'orientation émanant du ministre. Les cas sont rares où, comme au ministère des sports, l'implication du cabinet ministériel est restée forte, se traduisant notamment par une lettre de mission adressée au responsable de l'équipe projet LOLF et par un soutien marqué aux différentes étapes de la négociation avec les services opérationnels.

Le plus souvent, seuls le calendrier et les directives interministérielles encadrent les travaux des équipes projets. Ainsi, au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité et au ministère chargé de la santé, la réforme a été marquée par un très net ralentissement au cours de l'année 2002. L'impulsion politique nouvelle, nécessaire à la reprise de la réforme, n'a été donnée que le 9 janvier 2003, lorsque les deux ministres ont adressé une lettre commune à leurs services.

Dans plusieurs cas, les réunions entre les ministres ou leurs directeurs de cabinet et les directeurs d'administration centrale, visant à faire le point et à orienter la mise en œuvre de la LOLF ont été espacées de plusieurs mois. Ainsi, après s'être réuni à deux reprises au cours du premier trimestre 2002, le comité d'orientation ministériel, présidé par le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, n'a plus été réuni en 2002. Le même phénomène peut être observé au ministère de la justice depuis avril 2002. Au ministère de la défense, les propositions des services transmises au cabinet de la ministre en septembre 2002 n'en sont ressorties qu'en janvier 2003, avec un avis négatif (cf. aussi pp.158 et suivantes). Dans ces trois ministères pourtant, le vote de lois d'orientation ou de programmation et l'accent mis à cette occasion sur le pilotage par les résultats constituaient un élément nouveau à intégrer rapidement dans la mise en œuvre de la LOLF.

Malgré l'unanimité qui s'était exprimée au Parlement lors de l'adoption de la LOLF, une période d'adaptation a été observée en 2002 avant de relancer la réforme. La nouvelle impulsion politique et le nouveau dispositif de pilotage mis en place à partir de décembre 2002 doivent à présent permettre de rattraper le temps perdu sur les différents chantiers ouverts.

## II - L'ÉTAT DES TRAVAUX SUR LA NOUVELLE STRUCTURATION BUDGÉTAIRE

### A - DES AGRÉGATS AUX PROGRAMMES

L'article 7 de la LOLF prévoit que la structuration des dépenses du budget de l'État s'articulera, pour l'essentiel<sup>(69)</sup>, en missions (nouvelles unités de vote) et en programmes (nouvelles unités de spécialisation et d'exécution des crédits), eux-mêmes déclinés en actions. Ce travail de refonte a notamment été préparé par la constitution d'agrégats dans les budgets ministériels, qui « visent à rapprocher, dans un cadre commun, la présentation des actions et la mesure des coûts, la description des objectifs et la mesure des résultats »<sup>(70)</sup>. Ce travail,

<sup>(69)</sup> Des dotations, en lieu et place des programmes, sont également prévues dans certains cas particuliers.

<sup>(70)</sup> Préparation du projet de loi de finances pour 2001 : les agrégats budgétaires – Circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie – 6 janvier 2000.

engagé depuis le projet de loi de finances pour 2000, a naturellement été réorienté à partir de 2002 en sorte qu'il puisse préfigurer les programmes budgétaires au sens de la LOLF<sup>(71)</sup>.

### 1) - La question préalable de la taille des missions et des programmes

La question de principe portant sur la taille des futures missions et programmes, qui a notamment suscité des critiques de la part de la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>(72)</sup>, doit être posée.

L'objectif, annoncé dès les travaux d'élaboration de la loi organique, est de limiter le nombre des missions à une cinquantaine<sup>(73)</sup>, en sorte que le budget comprenne entre 100 et 150 programmes<sup>(74)</sup>, soit en moyenne deux à trois programmes par mission. Le texte de la LOLF paraît en outre exclure la constitution de missions ne comptant qu'un seul programme<sup>(75)</sup>. Le poids budgétaire moyen d'une mission serait donc de l'ordre de 5 Md€<sup>(76)</sup> et celui d'un programme de 2 Md€ (scénario à 150 programmes) à 3 Md€ (scénario à 100 programmes). Cet ordre de grandeur doit être gardé en mémoire, même s'il ne peut être envisagé d'appliquer un tel ratio de façon mécanique. En effet, la volonté d'atteindre une taille budgétaire critique<sup>(77)</sup> ne doit pas nuire à la cohérence des actions regroupées au sein d'un programme, et l'intérêt porté à une politique particulière ou l'autonomie de certaines structures peuvent justifier la construction d'un programme, même s'il est comparativement de moindre ampleur budgétaire.

Toutefois, l'objectif de limiter le budget de l'État à 150 programmes ne sera pas atteint si un trop grand nombre de programmes restent en deçà du milliard d'euros ; inversement, comme l'a souligné la commission des finances de l'Assemblée nationale, des programmes surdimensionnés pourraient limiter la portée de l'autorisation parlementaire. Or actuellement, les fascicules budgétaires contiennent tous, sans exception, des agrégats dotés de crédits d'un montant soit inférieur à 500 M€, soit supérieur à 5 Md€, situations extrêmes qu'il paraît

<sup>(71)</sup> Préparation du projet de loi de finances pour 2002 et des comptes rendus budgétaires pour 2000 : les agrégats budgétaires – Circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie – 2 février 2001

<sup>(72)</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n°765 déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan *sur le contrôle des dépenses publiques et l'amélioration des performances de l'État* et présenté par MM. Pierre MEHAIGNERIE et Gilles CARREZ, députés, avril 2003, annexe III, *Note d'étape sur la mise en œuvre de la réforme organique*, pp. 62 et suivantes.

<sup>(73)</sup> Pour les seules dépenses du budget général, les articles 18 et 20 de la LOLF prévoyant par ailleurs que chacun des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor constituera une mission au sens de l'article 7.

<sup>(74)</sup> Ce chiffre est parfois comparé aux 684 chapitres actuels (en exécution 2002), mais qui répondent à une autre logique, de répartition des crédits par nature de dépense. D'un point de vue conceptuel, il paraît préférable de le comparer au nombre des agrégats, qui est du même ordre de grandeur (environ 120 chaque année).

<sup>(75)</sup> L'article 7 dispose en effet qu'« une mission comprend un ensemble de programmes », rédaction à comparer à celle, au même article, concernant le programme qui « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions ». Au demeurant, une mission constituée d'un programme unique limiterait le droit d'amendement du Parlement à la seule possibilité de réduire le montant des crédits.

<sup>(76)</sup> Le montant des dépenses du budget général nettes des dégrèvements et remboursements d'impôts en 2002 s'élève à 280 Md€ et, en y ajoutant le montant des comptes d'affectation spéciale, à 290 Md€.

<sup>(77)</sup> A cet égard, on peut s'interroger sur la légitimité de scinder l'agrégat unique du ministère des sports, doté de 404 M€ seulement en LFI 2003 soit 0,17% du budget de l'État, en plusieurs programmes.

## SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

nécessaire de limiter, sinon d'éviter, lors de l'élaboration des futurs programmes. Le tableau suivant fournit les principales illustrations de ce phénomène :

Tableau 34 – Exemples d'agrégats dotés de crédits d'un montant inférieur à 500 M€ ou supérieur à 5 Md€

Fascicules	Agrégats < 500 M€	Agrégats > 5 Md€
Affaires étrangères	Education et solidarité	
Agriculture	Mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural Gestion durable de la forêt Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture Fonctions support Participations aux charges de pension Enseignements spécialisés et formations	
Culture		
Défense	Soutiens interarmées Renseignement	Armée de l'air Armée de terre Marine Gendarmerie Administration générale
Ecologie	Ensemble des 4 agrégats	
Economie, finances et industrie	Juridictions financières INSEE Relations économiques extérieures DGCCRF Développement des petites et moyennes industries, recherche industrielle et innovation Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services Actions économiques Dépenses administratives	
Equipement, transports, logement, tourisme et mer	Information géographique Météorologie Sécurité routière Interventions économiques et internationales Sécurité routière et exploitation de la route Transports de marchandises Aviation et aéronautique civiles Mer – Services opérationnels communs et administration générale Politique du tourisme Sécurité civile	Solidarité dans le logement
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales		Collectivités locales Police nationale
Jeunesse, éducation nationale et recherche	Jeunesse et vie associative	Enseignement primaire public Enseignement secondaire public Etablissements d'enseignement privés sous contrat Administration et fonctions supports à l'enseignement Enseignement supérieur Organismes de recherche
Justice	Conseil d'État et juridictions administratives	
Services du premier ministre	Ensemble des 8 agrégats à l'exception de l'agrégat « Politique de la communication »	
Sports	Agrégat unique « Sports »	
Travail, santé et solidarité	Santé publique et sécurité sanitaire Développement social Politique de la ville et du développement social urbain	Travail – Action de l'État en faveur des publics prioritaires Intégration et lutte contre les exclusions Famille et personnes handicapées

## 2) - Un retard très net dans la confection des programmes

Comme indiqué ci-dessus, les ministères n'ont pas encore, pour la plupart d'entre eux, arrêté la liste des futurs programmes et des actions qui les composent. Les négociations avec le ministère des finances sont en cours, en prévision d'un arbitrage interministériel d'ici la fin de l'année 2003.

L'état d'avancement des ministères sur cette question est variable. Si certains ministères ont arrêté les grandes lignes de leur projet de nouvelle structuration budgétaire dès janvier dernier (cf. par ailleurs, les synthèses consacrées infra aux fascicules *culture et communication* et *emploi*), plus nombreux sont ceux qui n'ont pas été en mesure, jusqu'à présent, de se conformer au calendrier arrêté au niveau interministériel, en raison soit d'une réflexion technique inaboutie (cas, pendant de nombreux mois, du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche ou du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer) soit, le plus souvent, d'une absence d'arbitrage politique entre plusieurs options présentées par les services (cas notamment du ministère de la défense).

Ces retards ont trouvé leur origine à la fois dans la relative lenteur des administrations et des cabinets ministériels à percevoir les enjeux de la réforme et à en faire une de leur priorités (cf. supra), mais également dans le démarrage en 2002 de chantiers, comme la décentralisation (notamment dans le cas du ministère de l'équipement) ou les lois d'orientation ou de programmation sur la défense, la sécurité intérieure ou la justice, dont l'effet sur le périmètre des futures missions et programmes peut être considérable.

Parmi les principaux ministères, l'un de ceux qui paraissent les plus en retard est, non sans paradoxe, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie<sup>(78)</sup>. D'une façon générale, ce ministère n'est pas encore parvenu à trouver un point d'équilibre satisfaisant entre la présentation fonctionnelle des politiques dont il a la responsabilité, la claire responsabilisation de ses services et la réorganisation de ceux-ci.

Conséquence des retards constatés, vingt mois après le vote de la LOLF, les ministères se sont très rarement engagés dans un chiffrage du coût complet des actions de leurs futurs programmes. A cet égard, le cas du ministère des sports paraît isolé qui, après avoir chiffré le coût des actions et sous-actions de son projet de programme et réfléchi aux objectifs et aux indicateurs associés, pourrait être en mesure de bénéficier d'un audit du CIAP dans les prochains mois<sup>(79)</sup>. De son côté, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche pourrait, le cas échéant, être en mesure de présenter en annexe au projet de loi de finances 2004 les deux programmes qu'il envisage de retenir en matière d'enseignement scolaire.

## 3) - La difficulté de passer des agrégats actuels aux futurs programmes

Au delà du retard qu'elle a constaté, la Cour s'est interrogée sur la qualité des agrégats actuels et sur les grandes caractéristiques des projets de programmes à l'étude dans les ministères. Les résultats de ce travail<sup>(80)</sup> sont présentés dans le graphique ci-après :

---

<sup>(78)</sup> A l'exception notable du programme « Dette » qui est analysé ci-après à l'occasion des développements consacrés aux informations sur la performance.

<sup>(79)</sup> Ce ministère a bénéficié des efforts accomplis pour clarifier les informations sur l'agrégat en 2002 (fusion des trois agrégats préexistants) et en 2003 (sortie du secteur « *jeunesse* » du périmètre ministériel).

<sup>(80)</sup> Qui repose sur l'échantillon de douze ministères précité.

## SCHEMA 2

Ces résultats confirment la qualité très inégale des agrégats existants : dans environ la moitié des ministères étudiés, les périmètres budgétaires des agrégats ne retracent pas fidèlement les moyens financiers et en personnel correspondant à leurs missions, et les administrations en charge de la gestion des agrégats ne sont pas identifiées ou ne disposent pas de l'ensemble des moyens retracés par les agrégats. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que seule la moitié environ des projets de programmes reprend la structure actuelle des agrégats.

Nombreux sont les agrégats qui paraissent en effet peu clairs et ne sauraient constituer une préfiguration valable des programmes. Ainsi, dans le cas du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, l'ensemble des emplois budgétaires et des crédits de rémunération du ministère et une grande partie des crédits de fonctionnement sont regroupés au sein de l'agrégat 11 « *Services opérationnels communs et administration générale* », ce qui vide en grande partie de leur signification les autres agrégats. Par ailleurs, les huit agrégats actuellement utilisés dans le fascicule Transports et sécurité routière présentent de nombreuses redondances et incohérences.

L'exemple peut également être pris des huit agrégats des fascicules des services du Premier ministre, qui sont dans l'ensemble à la fois d'un poids budgétaire insuffisant – les agrégats « *Autorités administratives indépendantes* », « *Secrétariat général de la défense nationale* », « *Conseil économique et social* » et « *Plan* » n'atteignent pas même 50 M€ dans le projet de loi de finances pour 2003 – et fortement hétérogènes. L'agrégat « *Fonction publique* » mêle ainsi des crédits concourant à l'action sociale interministérielle, au fonds pour la réforme de l'État, ou encore aux actions de formation et de perfectionnement de l'administration, y compris les subventions de fonctionnement de l'École nationale d'administration et des instituts régionaux d'administration. Des critiques similaires peuvent être formulées sur l'agrégat « *Administration générale* ». Quant à la réflexion engagée sur les programmes, la démarche suivie, consistant à construire les programmes à partir des activités élémentaires, tend à prolonger des structures qui disposent certes de missions spécifiques mais dont l'autonomie budgétaire est faiblement convaincante et dont la très petite taille ôte sa pertinence à la notion de fongibilité budgétaire. Une réflexion est d'ailleurs engagée à la DATAR sur l'opportunité de créer, pour éviter un programme hétéroclite des services du Premier ministre, un programme sur la politique d'aménagement du territoire dont l'actuel agrégat support de la DATAR ne constituerait qu'une composante.

D'une façon générale, la plupart des projets de programme à l'étude sont calqués sur la structuration actuelle des services administratifs. Cette démarche « *bottom-up* » peut présenter des inconvénients, comme l'a souligné la commission des finances de l'Assemblée nationale :

« *Le Gouvernement a choisi une démarche ascendante consistant à bâtir le nouveau cadre en partant des unités élémentaires du budget, de préférence à une démarche descendante dans laquelle la construction de la nouvelle architecture s'organise autour de la définition de grandes politiques publiques. L'absence de réflexion stratégique sur les missions de l'État risque de calquer la structuration des programmes sur l'organisation existante, et de maintenir l'éparpillement de l'action de l'État et la sédimentation de ses interventions* »(81).

Toutefois, si la mise en place des programmes devrait être en effet l'occasion de s'interroger sur l'organisation et le périmètre des interventions de l'État, il n'est pas non plus concevable de faire abstraction des organisations administratives existantes, sous peine de vider les programmes de leur caractère opérationnel, de diluer les responsabilités dans leur mise en œuvre et de déconnecter les informations relatives aux performances du pilotage effectif des services, à l'image, autrefois, de l'expérience malheureuse de la rationalisation des choix budgétaires (RCB).

Assurément, le cadre d'application idéal des missions et des programmes demeure celui dans lequel une politique publique coïncide avec une structure administrative clairement identifiable, disposant de l'ensemble des moyens nécessaires. Tel est le cas par exemple de la politique pénitentiaire, mise en œuvre par la direction de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice. Cependant, souvent, des adaptations des structures administratives seraient nécessaires pour parvenir à une pleine adéquation entre politiques et organisations, nécessitant une implication politique forte et un calendrier de mise en œuvre sans rapport avec celui, très serré, qui a été retenu pour arrêter la nouvelle nomenclature budgétaire.

Reste aujourd'hui à trouver une nomenclature équilibrée apportant à la fois plus de lisibilité aux politiques publiques, plus de responsabilité dans leur mise en œuvre sans interdire une évolution progressive des organisations administratives concernées au cours des prochaines années. La définition des actions, subdivisions des programmes, est à cet égard un étape clé pour la conduite de la réforme. Le cas du rapprochement opéré entre les services de la police et de la gendarmerie peut ici être cité : la constitution, envisagée, d'une mission interministérielle commune a permis d'engager en 2002 une enquête conjointe de l'inspection générale des finances, du contrôle général des armées et de l'inspection générale de l'administration pour harmoniser la structuration interne des programmes (actions, objectifs, indicateurs). Alors que les agrégats « police » et « gendarmerie » n'avaient pas été élaborés suivant une méthodologie commune ni fait l'objet de rapprochements au fil des lois de finances successives, ces travaux ouvrent la voie à des comparaisons des coûts et à un rapprochement des modes de fonctionnement de ces deux administrations.

## **B - TROIS QUESTIONS ESSENTIELLES**

S'agissant de l'élaboration de la nouvelle nomenclature budgétaire, trois questions méritent une attention particulière :

- les missions et les politiques interministérielles,
- les « *services polyvalents* » et les « *fonctions support* »,
- les actions territoriales de nature interministérielle.

---

(81) Assemblée nationale, rapport d'information n°765 précité, p. 62.

### 1) - Les missions budgétaires et les politiques interministérielles

Dans la conception initiale de l'administration des finances, les travaux en vue d'élaborer la nomenclature prévue par la LOLF devaient porter en priorité sur les programmes et les actions, « *briques de base* » des politiques publiques. Cette approche ayant récemment fait l'objet de critiques de la part de la commission des finances de l'Assemblée nationale, comme indiqué ci-dessus, il a finalement été décidé que les missions seraient, au même titre que les programmes et les actions, arrêtées d'ici la fin de l'année 2003.

Cette réorientation paraît en effet nécessaire. Une approche exclusivement ascendante, à partir des équilibres administratifs actuels, aurait pu entraîner l'oubli des domaines d'actions publiques transversaux, et en particulier des missions à caractère interministériel<sup>(82)</sup>. Tardive, cette réflexion sur les missions budgétaires doit conduire à la définition d'ensembles cohérents de programmes.

C'est un exercice complexe, si l'on veut éviter de fragmenter à l'excès les programmes ministériels. Ainsi, il est actuellement envisagé de définir des missions interministérielles au sens de la LOLF sur la sécurité publique ou la sécurité intérieure (avec la sécurité civile), sur l'éducation (avec l'agriculture) et, le cas échéant, sur l'action extérieure de la France ou les actions territoriales de l'État d'intérêt national. Toutefois, même dans ces cas, il sera sans doute impossible de rassembler la totalité des crédits qui concourent à ces politiques. Ainsi, si le choix était fait d'une mission interministérielle « *recherche* », pilotée par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, il ne serait pas possible que cette mission soit le décalque de l'actuel « *budget civil de recherche développement* » (BCRD) qui concerne aujourd'hui une quinzaine de ministères distincts, ni, sans doute, qu'elle intègre les crédits de la recherche militaire.

Surtout, l'exercice devient plus délicat encore lorsque la finalité générale de la mission n'est qu'une des finalités, secondaire, des programmes ministériels susceptibles de la composer. C'est la raison pour laquelle la proposition d'une mission interministérielle « *politique de la ville* »<sup>(83)</sup>, avancée par la délégation interministérielle à la ville (DIV) à la direction du budget dès mars 2002, n'a fait l'objet d'aucun débat au plan interministériel en 2002. Une telle mission supposerait notamment d'ériger en programmes une fraction des crédits des ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'intérieur représentative de leur contribution à la politique de la ville. De même, le ministère du tourisme a renoncé à proposer une mission interministérielle, se contentant de lancer une étude sur l'effort de l'État en faveur du tourisme. Quant à une mission interministérielle « *outre-mer* », elle supposerait à nouveau d'isoler les contributions de faible ampleur d'une quinzaine de ministères, le budget du ministère de l'outre-mer n'arrivant lui-même qu'en troisième position, loin derrière ceux du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Une réflexion est donc nécessaire pour définir les secteurs où il est pertinent de créer des missions interministérielles, en fonction des compétences réparties entre les membres du Gouvernement et en limitant le nombre des programmes à agréger. Cet exercice ne dispense pas d'un travail portant plus largement sur les conditions d'exécution des politiques interministérielles, au plan central comme au plan local.

---

<sup>(82)</sup> En effet, la LOLF prévoit que les missions budgétaires, contrairement aux programmes, peuvent être interministérielles.

<sup>(83)</sup> La DIV proposait que cette mission soit constituée de 7 programmes, dont un seulement qu'elle gérerait directement.

Enfin, pour de nombreuses autres politiques interministérielles, qui ne peuvent prétendre être érigées en missions au sens de la LOLF, il paraît utile de définir un cadre d'information budgétaire plus rigoureux que ne le sont les « *jaunes* » actuels, quand ils existent.

## 2) - Les services polyvalents et les fonctions support

Les deux notions, *a priori* distinctes, de « *services polyvalents* » et de « *fonctions support* » cherchent à répondre à la même question, délicate, de savoir ce qu'il convient de faire des services et des agents dont l'organisation et/ou les compétences rendent difficile leur répartition entre programmes fonctionnels. La logique de globalisation et de responsabilisation introduite par la LOLF ne devrait en effet pas se traduire par des rigidités supplémentaires ou par la perte de certaines compétences du fait de la partition artificielle de certains services.

Une première réflexion a été engagée sur cette question dans le cadre du COPIL. La note d'orientation présentée, après avoir rappelé le double principe d'une segmentation par politiques (dans le cas de services polyvalents) et d'une ventilation des moyens (dans le cas de fonctions support) entre les programmes, ouvre, par exception, la possibilité de regrouper des politiques à finalités distinctes dans un même programme et de créer des programmes constitués de fonctions support.

Cette interprétation souple de la loi organique, proposée dans un souci de réalisme, a constitué un signal fort pour les ministères, dont certains se sont crus autorisés à justifier le maintien de structures horizontales pouvant, dans certains cas, regrouper une partie essentielle des moyens du ministère. Cette orientation a suscité dès lors de vives critiques de la part de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui estime que « *le recours à la notion de programme polyvalent n'est pas conforme aux principes de la réforme, et [qu']il faut limiter les programmes " support " aux seules dépenses transversales qu'il est impossible de ventiler par finalité* »<sup>(84)</sup>.

Dans ces conditions, il paraît nécessaire de rappeler certains principes :

- les programmes doivent être constitués d'un « *ensemble cohérent d'actions* » (article 7 de la LOLF), ce qui n'interdit pas que ces actions obéissent à des objectifs distincts, tant qu'il reste possible de définir des finalités générales assurant la cohérence de ces actions. Aussi, pour se limiter aux exemples cités dans la note présentée au COPIL, la création d'un programme « *Administration territoriale* », regroupant l'ensemble des moyens des préfectures, au ministère de l'intérieur, voire « *Concurrence, consommation et répression des fraudes* » au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne paraît-elle pas devoir soulever d'objection *a priori* de ce point de vue ;
- les principes posés par la loi organique n'interdisent pas non plus d'isoler, au sein d'un programme, une action support d'appui aux autres actions du programme. La constitution de programmes support est également envisageable lorsque le volume budgétaire des fonctions d'état-major qu'il décrit est suffisant. Dans les deux cas cependant, ces programmes ou ces actions doivent se limiter aux seuls crédits et emplois qui ne peuvent être répartis en comptabilité budgétaire<sup>(85)</sup>. La constitution de vastes programmes ministériels transversaux, qui priverait les autres programmes de certains de leurs moyens, doit, en revanche, être proscrite.

<sup>(84)</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n°765 précité, p. 69.

<sup>(85)</sup> Ce qui ne devrait pas empêcher, dans le cadre d'une comptabilité analytique, de répartir à titre d'information ces moyens en vue de déterminer le coût complet des actions de politique publique.

De même, la question du traitement des services déconcentrés polyvalents devrait être approfondie au niveau interministériel, pour éviter que la « *verticalisation* » des politiques en programmes ne se traduise par un éclatement des structures au niveau local<sup>(86)</sup>. La réflexion engagée dans le cadre des actions territoriales de nature interministérielle constitue une première étape de ce chantier (cf. infra).

Pour l'essentiel, les moyens regroupés au sein des nombreux agrégats aux contours mal définis qui subsistent actuellement dans les budgets des ministères doivent pouvoir être ventilés entre des programmes de politique publique, quitte à ce que les services responsables de la mise en œuvre de ces programmes confient, par voie contractuelle<sup>(87)</sup>, l'exécution de certaines opérations techniques à des structures spécialisées, en matière immobilière ou informatique notamment. Les avantages d'une telle option seraient nombreux comme l'a rappelé la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>(88)</sup> : « *Il serait plus clair et plus conforme à la loi organique de généraliser le regroupement par finalité chaque fois que la destination de la dépense est connue. Cette budgétisation à coût complet n'interdit pas de procéder à des délégations de gestion : les responsables de programme pourraient confier l'exécution d'une partie de leurs crédits à des services transversaux spécialisés dans la gestion de certaines dépenses (gestion des ressources humaines, gestion immobilière ou informatique, études ...). Cette procédure du mandat de gestion, prévue par les instances de pilotage de la réforme, a l'avantage de concilier une budgétisation à coût complet et une souplesse dans l'exécution opérationnelle du budget* ».

Les agrégats qui regroupent actuellement l'essentiel des moyens en personnel des ministères, comme c'est encore le cas notamment au ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et, pour partie, au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, devraient donc être vidés de leur contenu. Pour ce dernier département toutefois, la nouvelle nomenclature budgétaire suppose de répartir précisément *ex ante* les emplois et les crédits de rémunération des personnels entre les programmes, en particulier ceux qui effectuent à la fois de l'enseignement et de la recherche. Cette répartition en loi de finances des moyens en personnel entre programme n'interdit pas, en exécution, de confier la gestion statutaire des agents à un service commun à plusieurs programmes.

Le tableau ci-après recense quelques-uns des agrégats sur lesquels une réflexion doit être conduite pour ventiler les moyens qu'ils regroupent au sein de véritables programmes de politique publique. Des efforts en ce sens ont d'ores et déjà été accomplis par certains ministères, en particulier le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, qui a cherché en 2002 à mieux répartir ses moyens, notamment en personnel, entre ses agrégats, première étape vers des programmes de politique publique. De même, le ministère du tourisme a progressivement réduit le nombre de ses agrégats (trois en 2000, deux et 2001, un seul en 2003) dans la perspective d'un futur programme (cf. supra).

---

(86) Le cas des ambassades devra également être étudié.

(87) Une procédure dite de « *mandat de gestion* » est en cours de définition, par laquelle un service confierait à un mandataire le soin de réaliser une partie de son programme.

(88) Assemblée nationale, rapport d'information n°765 précité, p. 67.

Tableau 35 – Exemples d'agrégats de « fonctions support » à répartir entre des programmes de politique publique

Fascicules	Agrégats
Affaires étrangères	Personnels, moyens et équipement des services
Agriculture	Fonctions support
Culture et communication	Moyens budgétairement non ventilés par action
Défense	Administration générale
Ecologie et développement durable	Soutien aux politiques environnementales
Economie, finances et industrie	Administration générale et dotations communes
Equipement, transports, logement, tourisme et mer	Dépenses administratives
	Services communs – Services opérationnels communs et administration générale
	Mer – Services opérationnels communs et administration générale
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	Administration générale
Jeunesse, éducation nationale et recherche	Administration et fonctions supports à l'enseignement
Justice	Administration générale
Services du premier ministre	Administration générale
Travail, santé et solidarité	Gestion de la politique de l'emploi
	Gestion des politiques de santé et de solidarité

Source : PLF 2003

### 3) - Les actions territoriales de nature interministérielle

Un long débat, initié en 2002 par le ministère de l'intérieur, a également eu lieu au plan interministériel sur les conséquences de la LOLF sur la présentation et la gestion des actions territoriales de nature interministérielle.

Il a été envisagé, un temps, de modifier la loi organique pour y introduire des « *programmes territoriaux interministériels* », ce qui supposait de substituer à la présentation fonctionnelle des crédits, par politique publique, une présentation – voire un vote – géographique. Sans que les modalités de mise en œuvre d'un tel principe aient été précisément définies, le Président de la République lui-même, dans un discours au corps préfectoral et aux hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, a pris l'engagement que « *l'application de la loi organique relative aux lois de finances tienne compte de la déconcentration et permette l'élaboration de programmes territoriaux interministériels* »<sup>(89)</sup>.

Un arbitrage a été rendu depuis lors sur ce sujet, avec pour objectif de donner plus de responsabilités aux préfets lors de la négociation et de l'exécution du budget, sans modifier la LOLF. Il est ainsi proposé :

- « *la formalisation d'un vrai processus budgétaire entre les administrations centrales et les services déconcentrés qui couvre l'ensemble des natures de dépenses de l'État. [...] Le préfet assure une programmation concertée des différents budgets opérationnels de programme [voir infra] sur lesquels il dialogue avec les responsables nationaux des programmes* » ;

<sup>(89)</sup> Discours du Président de la République à l'occasion de la réception du corps préfectoral le 6 mars 2003.

- le renforcement du dispositif des délégations interservices<sup>(90)</sup> « *par une simplification des procédures de désignation* », qui permettrait à cette procédure d'être gérée uniquement au niveau déconcentré ;
- la possibilité de mutualiser des moyens au plan local, par exemple des crédits de gestion courante, en utilisant une procédure – à définir – de « mandat de gestion » (voir infra).

Enfin, les règles fixées par la LOLF en matière de présentation et de vote du budget de l'État ne seront pas modifiées. Toutefois, la décision a été prise de créer un programme d'interventions territoriales de l'État (PITE) unique susceptible d'isoler, dès la loi de finances initiale, les crédits des politiques prioritaires au niveau territorial « *nécessitant un haut degré d'intégration interministérielle* ».

Au-delà des positions de principe sur ces différentes réformes, il reste à présent à conduire un travail technique précis pour éviter de compliquer à l'excès les procédures budgétaires et financières et s'assurer de leur compatibilité avec les systèmes de gestion de l'État et avec le calendrier budgétaire.

### **III - LES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE**

#### **A - LES ENJEUX D'UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE**

La commission des finances de l'Assemblée nationale a formulé plusieurs objections sur la question de la définition des objectifs et de la mesure des résultats<sup>(91)</sup>.

Une première objection porte sur le calendrier retenu par le Gouvernement. La difficulté rencontrée pour définir les futures missions, programmes et actions a retardé jusqu'à présent une réflexion fine sur les informations relatives à la performance associées à ces programmes. Il n'en demeure pas moins qu'en tirant parti des différentes initiatives lancées depuis quelques années, la mise en place de ce volet essentiel de la réforme demande des adaptations lourdes des modes de gestion et des outils qui ne pourront être réalisées en temps utile si elles ne sont pas engagées très rapidement.

Une seconde série d'interrogations, fondamentale, porte sur la nature des informations susceptibles de figurer à l'appui des programmes dans les annexes aux projets de loi de finances. Cette question appelle une réflexion sur la nature des objectifs et des indicateurs appropriés pour l'information des ministres et du Parlement. Ces éléments ne sont pas précisés par la LOLF. Une doctrine devra donc être élaborée.

#### **B - LES OBJECTIFS**

##### **1) - La situation actuelle dans les agrégats**

A défaut de pouvoir disposer des objectifs assignés aux futurs programmes, la Cour a examiné la qualité de ceux actuellement disponibles à l'appui des agrégats<sup>(92)</sup> :

---

<sup>(90)</sup> Dispositif permettant de regrouper les moyens juridiques et financiers utiles à la mise en œuvre de certaines politiques interministérielles au plan local.

<sup>(91)</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n°765 précité, pp. 72 et 73.

<sup>(92)</sup> Ce travail repose sur l'échantillon de douze ministères déjà évoqué à propos de la qualité des agrégats.

---

SCHEMA 3
----------

Ces résultats confirment le faible avancement des réflexions sur les objectifs des futurs programmes. Ils mettent également en lumière quelques défauts notables des objectifs existants. Dans une majorité de cas, les objectifs stratégiques de moyen terme que poursuivent les administrations ne sont pas explicités. Des tentatives intéressantes ont cependant été relevées dans les cas du ministère de la justice ou du ministère des affaires étrangères.

Les objectifs opérationnels paraissent trop peu sélectifs et mal hiérarchisés, même s'ils sont en général clairs. En outre, ils sont trop souvent inadaptés aux administrations chargées de les mettre en œuvre, dont ne dépendant que très partiellement leur réussite.

Enfin, très rares sont les cibles précisant une référence de départ (date et niveau) et le résultat attendu.

## 2) - La nécessité d'un cahier des charges précis

Cette situation s'explique en grande partie par une clarification conceptuelle insuffisante au plan interministériel. Il est nécessaire de mieux guider les ministères vers une hiérarchisation plus claire des objectifs qu'ils présenteront à l'appui de leurs programmes : des objectifs stratégiques de moyen terme, qui feront l'objet d'un engagement politique vis-à-vis du Parlement, ne peuvent pas être mis sur le même plan que des objectifs opérationnels de plus court terme ou que des cibles de résultats, principalement destinés aux services chargés de mettre en œuvre programmes et actions.

Sur ces questions, des éléments de référence utiles peuvent être recherchés dans la loi organique elle-même. L'article 7 de la LOLF distingue en effet, dans sa définition des programmes, des niveaux distincts : les « *finalités d'intérêt général* » ; les « *objectifs précis* », qui peuvent traduire, selon les cas, des objectifs stratégiques de moyen terme ou des objectifs opérationnels de plus court terme ; enfin les « *résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* », indicateurs présentant des cibles et des résultats.

De même, au Royaume-Uni, les objectifs des programmes de politique publique (*Public Service Agreements*) sont très clairement hiérarchisés selon trois concepts – « *aim* »,

## SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

« *objective* » et « *target* » - qui correspondent aux niveaux évoqués ci-dessus. Une distinction de même nature peut être trouvée dans les rapports de gestion ministériels québécois, qui utilisent les termes « *orientation* », « *objectif* » et « *cible* ».

L'encadré ci-dessous fournit une illustration de ces catégories dans le domaine de l'éducation. Indépendamment de la qualité et de la pertinence au fond des objectifs et des indicateurs présentés<sup>(93)</sup>, le *Department for Education and Skills* britannique parvient, au-delà d'une finalité générale, à présenter une information synthétique articulée en 6 objectifs stratégiques. Ces derniers sont ensuite déclinés en une dizaine d'objectifs opérationnels (certains sont communs avec d'autres départements ministériels) auxquels est associée une quinzaine d'indicateurs avec des cibles précises. Quant au ministère de l'éducation québécois, il structure son action autour de cinq orientations ; à titre d'exemple, la première est déclinée en 5 objectifs auxquels sont associés une vingtaine d'indicateurs. Dans les deux cas, les objectifs sont définis à horizon de trois ans, éventuellement amendés sur la période (Québec), ce qui assure une continuité de l'action publique et une bonne lisibilité des résultats.

Il paraît souhaitable que les informations sur la performance dans le cadre de la LOLF puissent être organisées, en France, à partir d'un cahier des charges comparable.

L'exemple britannique :

*In 2002 Spending Review - Public Service Agreement - Department for Education and Skills*<sup>(94)</sup>

AIM : *Help build a competitive economy and inclusive society by: creating opportunities for everyone to develop their learning; releasing potential in people to make the most of themselves; achieving excellence in standards of education and levels of skills.*

OBJECTIVES AND PERFORMANCE TARGETS :

Objective I: *sustain improvements in primary education.*

*1. Raise standards in English and maths so that :*

*- by 2004 85% of 11 year olds achieve level 4 or above and 35% achieve level 5 or above with this level of performance sustained to 2006; and*

*- by 2006, the number of schools in which fewer than 65% of pupils achieve level 4 or above is significantly reduced.*

Objective II: *transform secondary education.*

etc.

<sup>(93)</sup> Sur ce sujet et pour le cas français, voir le rapport public particulier de la Cour sur la gestion du système éducatif, avril 2003.

<sup>(94)</sup> Objectif stratégique : Contribuer à mettre en place une économie compétitive et une société sans exclus en créant des offres d'apprentissage pour tous ; en permettant aux individus d'exploiter au mieux leurs capacités ; en établissant des critères optimaux d'éducation et de niveaux de compétence.

Objectifs opérationnels et résultats attendus :

Objectif I : améliorer durablement l'enseignement primaire

1. élever le niveau requis en anglais et en calcul afin :

- qu'en 2004, 85% des enfants âgés de 11 ans atteignent au moins le niveau 4 et que 35% atteignent au moins le niveau 5 ; ce niveau de résultat étant maintenu jusqu'en 2006 ;

- qu'en 2006, le nombre d'écoles dans lesquelles moins de 65% des élèves atteignent au moins le niveau 4 ait diminué de façon significative.

Objectif II : transformer l'enseignement secondaire

L'exemple québécois :

*In* Rapport de gestion annuel du ministère de l'éducation – 2001-2002 – Résultats au regard du plan stratégique 2000-2003 mis à jour en 2001

Première orientation : accroître la réussite scolaire des élèves, des étudiantes et des étudiants en favorisant un maximum d'apprentissages et la persévérance jusqu'au diplôme.

Objectif 1 : la diplomation - augmenter substantiellement le taux de diplomation à tous les ordres d'enseignement (4 indicateurs associés avec des cibles, suivis des résultats commentés)

Objectif 2 : la réussite et la persévérance scolaires - augmenter substantiellement le taux de diplomation à tous les ordres d'enseignement (8 indicateurs)

Objectif 3 : le rendement scolaire – accroître la qualité des apprentissages (4 indicateurs)

Objectif 4 : l'adaptation scolaire et le soutien aux élèves en difficulté – mettre en œuvre une approche de prévention et d'intégration à l'égard des élèves aux prises avec un handicap ou éprouvant des difficultés d'apprentissage ou d'adaptation (2 indicateurs)

Objectif 5 : l'accessibilité financière aux études – assurer l'accessibilité financière aux études (1 indicateur)

Deuxième orientation : qualifier les personnes selon leurs aptitudes, en vue de leur intégration durable au marché du travail et de leur insertion sociale

etc.

## C - LES INDICATEURS

### 1) - La situation actuelle dans les agrégats

La Cour a examiné aussi la qualité des indicateurs actuellement disponibles dans les agrégats<sup>(95)</sup> :

SCHEMA 4

<sup>(95)</sup> Cf. supra la composition de l'échantillon.

Cet examen synthétique montre l'effort déjà accompli par les ministères, qui se sont efforcés pour la plupart d'entre eux d'associer à leurs objectifs opérationnels des indicateurs permettant d'en rendre compte. Certains fascicules budgétaires font cependant exception, notamment ceux des services du Premier ministre, dans lesquels les indicateurs sont très rares. Par ailleurs, des ministères comme celui de la justice qui ont récemment eu l'occasion de définir des objectifs et des indicateurs dans une loi de programme ne les ont pas intégrés dans leurs agrégats, les deux exercices ayant jusqu'à présent été conduits de façon non coordonnée.

Dans la plupart des cas, les indicateurs sont assortis de commentaires, même s'ils restent encore peu développés. Toutefois, les résultats sont rarement disponibles, ce qui manifeste le caractère faiblement opérationnel de ces agrégats dans la plupart des administrations. En fournissant de façon relativement complète et rapide la mesure des performances obtenues (cf. infra, synthèse qui lui est consacrée), le ministère de la défense fait exception.

Les indicateurs sont de nature variable. La plupart des informations fournies restent statiques, retraçant des résultats dont la connaissance est utile, mais sans faire clairement le lien entre les objectifs, les moyens consacrés, les actions conduites et les impacts de ces actions (cf. infra). En particulier, les indicateurs portant réellement sur l'efficacité sont rares, les catégories introduites par la direction du budget<sup>(96)</sup> paraissant dans l'ensemble mal assimilées par les ministères.

La Cour s'est livrée à l'analyse comparative des indicateurs de quatre agrégats : défense - agrégat 02 « armée de terre », intérieur - agrégat 11 « administration territoriale », MINEFI - agrégat 13 « direction générale des impôts » et éducation nationale - agrégat 11 « enseignement primaire public » :

- l'armée de terre dispose uniquement d'indicateurs d'activité, qui permettent d'apprécier l'état de préparation des forces. En effet, mesurer l'efficacité d'une armée aurait peu de sens. En revanche, il serait possible de rapporter les données d'activité aux moyens alloués pour mesurer l'efficacité ;
- l'enseignement primaire public produit de nombreuses données sur l'efficacité de ses interventions, grâce à l'expertise développée par la direction de la programmation et du développement (DPD). Par ailleurs, les services gestionnaires fournissent des informations sur les moyens mis en œuvre. En revanche, les indicateurs d'activité et d'efficacité sont quasi-inexistants ;
- le choix des indicateurs retenus dans les agrégats « *administration territoriale* » et « *direction générale des impôts* » paraît plus équilibré : ces administrations ont en particulier cherché à rendre compte au Parlement de leur efficacité, ce qui permet de mieux apprécier leur performance.

---

<sup>(96)</sup> La direction du budget a proposé, depuis la circulaire du 6 décembre 2000, de distinguer trois types d'« *indicateurs de performance* » (appelés aussi « *indicateurs de résultats* »), selon qu'ils portent sur l'« *efficacité socio-économique* » (synonyme d'impact, d'efficacité finale ou de politique publique ; ex donné : quel est le bénéfice, pour la société ou pour l'économie, de l'action de l'État ?), la « *qualité du service* » (quelle qualité de service est obtenue pour les usagers ?) ou l'« *efficacité de la gestion* » (l'optimisation des moyens progresse-t-elle ?). Cette dernière catégorie correspond donc à la notion d'efficacité.

Graphique 8 : Evolution en nombre et par nature des indicateurs de quatre agrégats

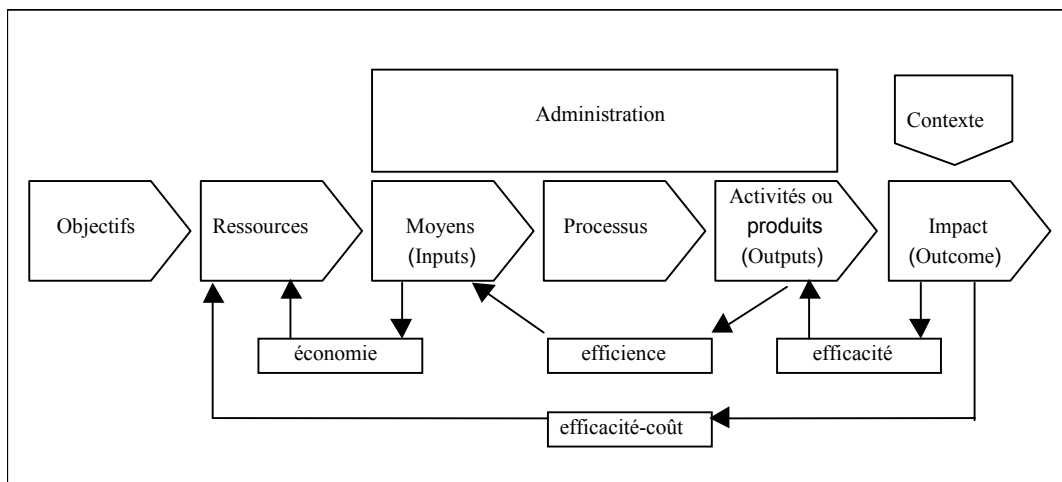
## SCHEMA 7

Par ailleurs, la fiabilité de ces données apparaît souvent problématique. A titre d'exemple, les résultats chiffrés produits dans le fascicule consacré à l'enseignement scolaire sont, la plupart du temps, le fruit d'une totalisation de données fournies par les académies, sans garantie réelle quant à leur homogénéité. Une difficulté analogue existe pour les données transmises par les établissements d'enseignement supérieur.

## 2) - La nécessité d'une clarification conceptuelle

Un travail reste à accomplir dans les administrations pour construire, au-delà des indicateurs d'impact – qui intéresseront le niveau politique et les citoyens, même si l'impact dépend aussi d'éléments de contextes parfois peu maîtrisables – des indicateurs opérationnels qui permettront un pilotage concret de la gestion des services : indicateurs d'efficacité mais aussi, lorsque le sujet s'y prête, indicateurs de processus, voire indicateurs de moyens.

En matière d'indicateurs, il peut être utile de s'inspirer de la typologie développée au plan international qui repose sur le schéma conceptuel suivant :



Source : National Audit Office, Measuring performance of government departments, mars 2001, page 6.

## SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

Le tableau suivant fournit une illustration des différents indicateurs possibles (moyens, processus, activités ou produits, impact, contexte)<sup>(97)</sup>, dans le domaine de l'éducation. Par rapport au schéma précédent, il est possible de définir une catégorie particulière d'indicateurs d'activité mesurant la qualité du service rendu.

Tableau 36 – Exemples d'indicateurs possibles

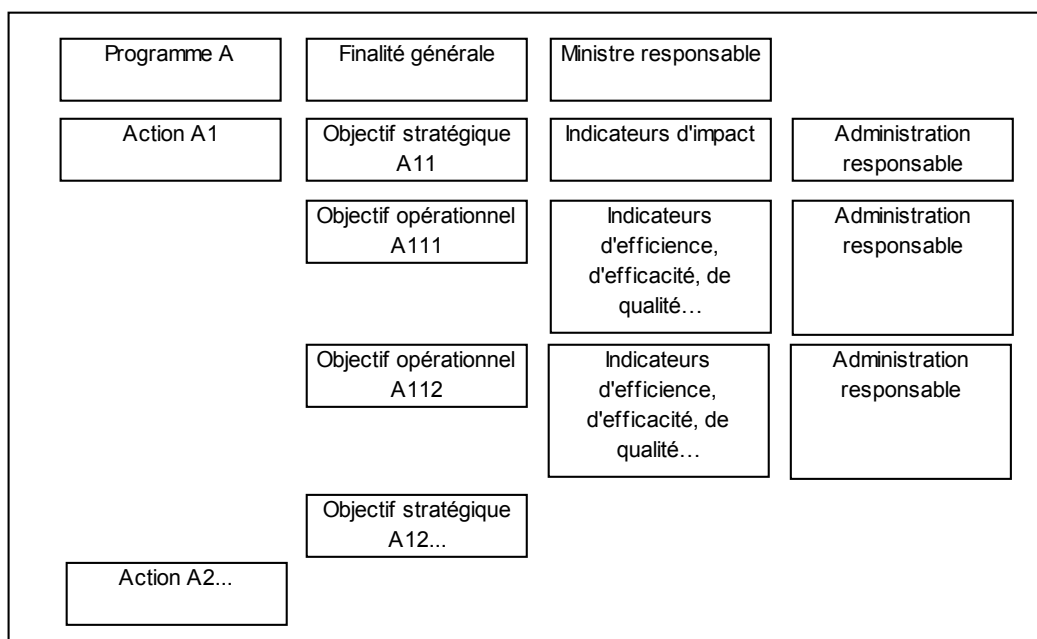
Nature d'indicateur	Exemple
Indicateur de moyens	nombre d'enseignants
Indicateur de processus	nombre de formations suivies par les enseignants
Indicateur d'activité	nombre d'heures de cours enseignées aux élèves
Indicateur de qualité de service	% de classes sans enseignant le jour de la rentrée scolaire
Indicateur d'efficacité	coût moyen par heure de cours enseignée
Indicateur d'impact	taux de réussite au baccalauréat
Indicateur d'efficacité	taux des moins de 12 ans scolarisés qui sont illettrés
Indicateur de coût-efficacité	coût de l'alphabétisation d'un élève de moins de 12 ans
Indicateur de contexte	nombre de jeunes de moins de 12 ans

Source : Cour des comptes

Il appartiendra au Gouvernement et au Parlement de choisir la nature des indicateurs utiles au suivi des différents programmes et le degré de précision nécessaire. Une solution possible consisterait à présenter dans les programmes, au-delà des indicateurs d'impact (assortis de cibles de résultats), une série d'indicateurs à même de mesurer les performances des administrations (efficacité, qualité, etc.)<sup>(98)</sup>. Dans une telle configuration, la meilleure architecture serait sans doute de fournir la première catégorie d'indicateurs au niveau des objectifs stratégiques et la seconde au niveau des objectifs opérationnels, afin de responsabiliser les administrations chargées de les mettre en œuvre :

<sup>(97)</sup> Il paraît préférable de bannir le terme « *indicateurs de résultats* », et de lui préférer des concepts plus précis (indicateur d'activité/impact).

<sup>(98)</sup> Ceci demanderait de développer également les informations contextuelles (pour déterminer ce qui ne dépend pas directement de l'activité des administrations). Des comparaisons internationales pourraient également être utilement exploitées.



Source : Cour des comptes

Au total, un cahier des charges sur la mesure de la performance, avec des définitions précises des différentes catégories d'indicateurs, partagées par l'ensemble des acteurs de la réforme, garantirait sans doute que les informations fournies à l'appui des programmes ne se limitent à l'avenir ni à des indicateurs de moyens purement descriptifs, ni à des indicateurs d'impact sans rapport direct avec l'action des administrations.

#### IV - LA LOLF ET LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

Au-delà des nouvelles règles de présentation du budget de l'État, la LOLF a ouvert deux autres chantiers, qui, pour techniques qu'ils soient, sont essentiels pour la réussite de la réforme dans son ensemble. Comme le rappelle le tableau suivant, il s'agit tout d'abord de la définition des « *nouveaux standards et nouveaux outils des procédures financières* », communs à l'ensemble des ministères, et, d'autre part, de la modernisation des « *modes de gestion interne* » des ministères.

Tableau 37 – Les trois chantiers de la LOLF

Chantiers	Structures pilotes	Calendrier annoncé
<b>Chantier n°1</b> : « <i>Les nouveaux contenus des budgets ministériels</i> » (missions, programmes, objectifs, indicateurs, règles de budgétisation des crédits, etc.)	DRB	Structure budgétaire : automne 2003 Objectifs et indicateurs : 1 <sup>er</sup> trimestre 2004
<b>Chantier n°2</b> : « <i>Les nouveaux standards et nouveaux outils des procédures financières</i> » (normes comptables, chaîne de la dépense, systèmes d'information financière, budget opérationnel de programme, etc.)	DRB, DGCP et DB	Normes comptables : fin 2003 Autres sujets : pas de calendrier annoncé
<b>Chantier n°3</b> : Les « <i>nouveaux modes de gestion interne des ministères</i> » (contrôle de gestion, GRH, qualité, déconcentration, etc.)	DMGPSE, DGAFP et DRB	Pas de calendrier annoncé

*La Cour insiste sur l'importance de ces autres chantiers ouverts par la LOLF, qui doivent impérativement être conduits parallèlement aux travaux de restructuration du budget de l'État. Le risque existe d'avoir achevé en 2006 le chantier n°1 mais de ne pas disposer des outils indispensables aux gestionnaires pour mettre en œuvre la réforme.*

## SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

*Outre le suivi de la mise en œuvre des nouveaux systèmes d'information budgétaire et comptable, la Cour est particulièrement attentive à l'évolution de deux chantiers : la gestion des crédits fongibles, d'une part ; l'évolution de la chaîne de la dépense publique, d'autre part.*

## A - LA GESTION DES CRÉDITS FONGIBLES

Pour les gestionnaires, la globalisation et la fongibilité des crédits par programme ainsi que la définition d'un plafond d'emplois budgétaires par ministère constituent les apports essentiels de la LOLF. Restent à fixer à présent les modalités de mise en œuvre de ces innovations. Il s'agit en particulier de savoir comment se déclineront les programmes au niveau opérationnel et d'accélérer la mise en place du contrôle de gestion dans les administrations.

### 1) - Les expérimentations engagées dans les ministères

En 2002, trois ministères ont expérimenté la gestion de dotations globalisées dans certains de leurs services déconcentrés. Ces expérimentations concernent le ministère de l'intérieur – le premier à s'être engagé dès 2000 dans une telle expérimentation –, le ministère du travail et le ministère des affaires étrangères.

Les caractéristiques de ces trois expérimentations sont différentes. Les budgets des préfectures globalisés sont constitués de crédits de rémunérations, des crédits de fonctionnement et d'une fraction des crédits d'investissement. Les services du ministère du travail dans la région Centre ne globalisent que les crédits de personnels et de fonctionnement. Les postes diplomatiques globalisés n'ont mis en commun que les crédits de fonctionnement et les rémunérations des personnels recrutés localement. Par ailleurs, dans les préfectures globalisées comme dans les postes diplomatiques concernés, l'expérimentation offrait initialement plus de souplesse que la LOLF, permettant des mouvements libres entre toutes les catégories de dépenses. Seule l'expérimentation dans la région Centre prévoyait en 2002 une fongibilité asymétrique des crédits. Les préfectures globalisées bénéficient en outre d'une progression régulière, quoique minime, de leurs crédits et d'une visibilité pluriannuelle avec l'assurance de disposer des reports de crédits et d'échapper aux régulations budgétaires.

Tableau 38 – Expérimentations de gestion de crédits fongibles

Année	Services concernés	Volumes budgétaires	Chapitres	Caractéristiques
<u>2002</u>	<u>Intérieur</u> : 18 Préfectures globalisées	202 M€	37-20 et 21	Expérimentation engagée dès 2000 pour 3 ans 2002-2004 9% des postes diplomatiques
	<u>Travail</u> : 7 services (région Centre)	15 M€	37-63	
	<u>Affaires étrangères</u> : 24 postes diplomatiques	9 M€	37-90	
<u>2003</u>	<u>Intérieur</u> : 29 Préfectures globalisées	333 M€	37-30	11 préfectures supplémentaires Inchangé Pas d'extension en 2003 Préfiguration d'un futur programme « accès à l'emploi » 1 an renouvelable 1 an renouvelable 1 an renouvelable 1 an renouvelable
	<u>Travail</u> : 7 services (région Centre)	16 M€	37-63	
	<u>Affaires étrangères</u> : 24 postes diplomatiques	9 M€	37-90	
	<u>Travail</u> : Programme accès à l'emploi (Centre)	11 M€	44-80	
	<u>Finances</u> : 4 trésoreries générales	79 M€	37-30	
	<u>Finances</u> : 4 services régionaux DGCCRF	13 M€	37-30	
	<u>Finances</u> : 1 direction régionale et 1 direction inter-régionale DGDDI	30 M€	37-30	
	<u>Finances</u> : 5 DSF	119 M€	37-30	
	<u>Equipement</u> : 5 services (Nord-Pas de Calais)	107 M€	37-30	
	<u>Equipement</u> : crédits du logement locatif social dans 3 régions	-	65-48	

En 2003, sept nouvelles expérimentations ont été lancées, conformes désormais aux dispositions de la LOLF. Les règles strictes sur les reports inscrites dans la LOLF seront testées à cette occasion, les services s'efforçant de limiter les crédits susceptibles d'être reportés en deçà de 3% de leurs crédits initiaux. Deux expérimentations doivent également permettre d'étudier la fongibilité de crédits d'intervention, dans la région Centre, s'agissant des crédits d'État pour l'accès à l'emploi et, en principe, dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire et Rhône-Alpes pour les crédits alloués au logement locatif social.

Enfin, d'autres ministères ont à leur tour manifesté leur intérêt pour de nouvelles expérimentations à partir de 2004, notamment le ministère de la défense et le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. La Cour insiste sur la nécessité pour chaque ministère de s'engager dans cette voie et de préparer ainsi le basculement prochain de l'ensemble de leur gestion selon les principes définis par la LOLF. Les expérimentations mettent en effet les administrations en situation de définir les modalités adaptées de gestion de leurs crédits et de leurs ressources humaines, de relier les actions, les coûts et les performances de leurs interventions et de développer le dialogue de gestion.

## 2) - Les orientations du COPIL

Le COPIL a tiré en juin 2002 les premiers enseignements de ces expérimentations, en définissant la notion de « *budget opérationnel de programme* » (BOP). Cette subdivision des programmes sera le cadre dans lequel s'exercera à partir de 2006 la fongibilité des crédits. Elle permettra de formaliser le processus budgétaire interne aux administrations et de programmer, au terme d'un dialogue de gestion, les moyens par grand type de dépenses et par « *unité d'exécution* ». Les objectifs et les indicateurs des programmes devront également être repris dans les « *budgets opérationnels de programme* ».

La notion de BOP doit permettre de créer une cascade d'enveloppes fongibles laissant à chaque gestionnaire des marges de manœuvre. Cette évolution suppose une modification profonde par rapport à la situation actuelle où il n'y a pas d'unité de gestion pour les différents types de crédits (rémunérations, fonctionnement, interventions, investissement, etc.).

Des travaux conséquents sont nécessaires dans chaque ministère pour définir les modalités de gestion des programmes, en particulier le niveau déconcentré le plus pertinent. La nomenclature d'exécution des crédits et la configuration du progiciel ACCORD 2 devront permettre l'exécution des budgets opérationnels de programmes.

*Sur ce point, comme pour les programmes (voir supra), la Cour estime qu'il est nécessaire de chercher, autant que possible, une coïncidence entre budgets et structures de gestion. Néanmoins, un ordonnateur, responsable de BOP, doit pouvoir utiliser les services de structures non placées directement sous son autorité, sans pour autant perdre sa responsabilité globale sur le respect des objectifs du programme. La facturation interne entre programmes n'étant pas facilitée par la LOLF<sup>(99)</sup>, il devrait également être possible de délivrer un mandat de gestion (voir supra) dans le cadre d'un BOP à une structure externe au programme bénéficiant d'une délégation des pouvoirs d'ordonnateur.*

<sup>(99)</sup> Les mouvements budgétaires, virements et transferts, ou comptables, rétablissement de crédits, demeurent possibles mais sont lourds à mettre en œuvre et ne sont pas réellement appropriés à une facturation interne.

### 3) - Le développement du contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est un instrument indispensable pour le pilotage des budgets opérationnels par leur gestionnaire et la contrepartie à la liberté de gestion que la LOLF leur accorde. C'est la raison pour laquelle le CIRE du 12 octobre 2000 puis une circulaire interministérielle du 21 juin 2001 ont mis l'accent sur le développement de cette fonction.

Dans les ministères, des plans triennaux de développement et de généralisation du contrôle de gestion ont été arrêtés. Plusieurs initiatives méritent à ce titre d'être soulignées. Au ministère de l'intérieur, une sous-direction « *du contrôle de gestion et des études* » a été créée en 2000 au sein de la direction de la programmation, des affaires financières et immobilières (DPAFI). L'expérimentation de la globalisation des crédits des préfectures a conduit à l'élaboration d'une batterie d'indicateurs de contrôle de gestion (INDIGO) progressivement simplifiée et aujourd'hui étendue, pour partie, à l'ensemble des préfectures. Un outil (VENISE) est également en cours d'élaboration pour les services de l'emploi dans la région Centre. Ces travaux permettent de diffuser une culture de gestion dans les services déconcentrés et alimentent la concertation entre ces services et les administrations centrales. A contrario, l'expérimentation de globalisation des moyens des postes diplomatiques n'a pas été étendue en 2003 dans l'attente d'outils de compte rendu fiables et réguliers.

Dans les autres ministères, l'exercice est resté pour l'heure largement théorique, en particulier au ministère de l'écologie et du développement durable où le poste de contrôleur de gestion chargé de piloter ce pan de la réforme n'avait pas encore été pourvu à la fin du premier trimestre 2003. Au ministère des sports, le plan triennal de généralisation du contrôle de gestion n'a fait l'objet que d'une mise en œuvre partielle et doit être remis en cohérence avec la LOLF. De même, dans le secteur « *santé - solidarité* », des structures chargées du contrôle de gestion sont désormais en place au plan central mais le succès de leur mission risque d'être compromis si les services déconcentrés et les partenaires extérieurs du ministère ne sont pas plus étroitement associés à cette réforme.

### 4) - Les opérateurs de l'État

Enfin, l'exécution de crédits fongibles dans le cadre de programmes fonctionnels suppose de faire évoluer les relations entre les administrations et les organismes, quelle qu'en soit la forme juridique, qui reçoivent des crédits de l'État ou bénéficient de ressources fiscales affectées et qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques.

La LOLF aura des conséquences sur la budgétisation de ces crédits<sup>(100)</sup>. Aujourd'hui, ces opérateurs bénéficient, en règle générale, de dotations clairement identifiées dans des chapitres et des articles budgétaires qui leur sont consacrés. C'est ainsi le cas, en fonctionnement, du commissariat à l'énergie atomique (CEA) au chapitre 45-10 du budget *économie, finances et industrie* ou de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) au chapitre 43-71 du budget de l'*emploi*. Dans certains cas, l'opérateur reçoit même des crédits de plusieurs sections budgétaires<sup>(101)</sup>. A l'avenir, ces crédits devraient plutôt être inscrits dans une action unique sans bénéficier d'un programme budgétaire dédié. Certains agrégats, notamment l'agrégat 11 du ministère chargé de la recherche qui regroupe l'ensemble des moyens alloués aux organismes de recherche – soit 5,6 Md€ et 89% des moyens du budget de ce ministère en 2002 –, devront ainsi nécessairement évoluer.

<sup>(100)</sup> Une note du COPIL du 26 février 2003 est consacrée au « *traitement des opérateurs de l'État* ».

<sup>(101)</sup> Par exemple, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) reçoit des crédits en provenance du chapitre 44-20 du budget *écologie et développement durable* et du chapitre 45-10 du budget *économie, finances et industrie*.

La LOLF aura aussi des conséquences sur la gestion interne de ces organismes et pour l'exercice du pouvoir de tutelle de l'État.

En effet, il est indispensable pour mesurer la performance d'intégrer le ou les « *opérateurs* » qui concourent à la mise en œuvre de la politique publique considérée. Actuellement, l'information fournie au Parlement sur les comptes et l'activité des opérateurs de l'État est très inégale et, d'une façon générale, insuffisante. Dans certains cas, on peut relever que les indicateurs des contrats d'objectifs avec les entreprises publiques sont repris dans certains « *bleus* », par exemple les travaux effectués sur le réseau autoroutier concédé à l'appui de l'agrégat « *développement du réseau routier national* » du ministère chargé des transports.

Le degré d'autonomie dont disposent ces organismes vis-à-vis de l'État influera, bien entendu, sur les modalités de cette intégration. Pour les organismes les plus fortement liés à l'État, le mode de gestion est, en règle générale, le contrat d'objectif, qui sera, à l'avenir, étroitement articulé avec le programme. Entre l'État et d'autres types d'organismes, notamment les organismes payeurs de prestations dans le domaine agricole ou les établissements d'enseignement sous contrat ou d'enseignement supérieur, les relations devront sans doute être redéfinies, pour améliorer les procédures de contractualisation, tout en respectant l'autonomie de ces acteurs. Un groupe de travail doit être prochainement constitué sur ce sujet au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Dans cette perspective, on pourrait également s'interroger sur la budgétisation de certains concours de l'État aux collectivités territoriales (voir la synthèse consacrée au ministère de l'intérieur). Ces dernières peuvent en effet être considérées également comme des « *opérateurs* » ou des « *partenaires* » de l'État pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques. Dès lors, les concours de l'État aux collectivités territoriales pourraient également être répartis entre, d'une part, les prélèvements sur recettes et, d'autre part, différents programmes selon leur finalité et être pris en compte, dans des conditions à déterminer, dans la mesure de la performance.

## **B - COMMENT RÉFORMER LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE ?**

La LOLF, en renforçant la responsabilité des gestionnaires et des ordonnateurs, invite à repenser le rôle des autres acteurs de la dépense publique, le contrôleur financier et le comptable. La mise en œuvre du progiciel ACCORD a également rendu manifestes les opérations redondantes ou inutiles dans la chaîne de la dépense et permis d'engager plusieurs expérimentations permettant d'envisager l'évolution des différents acteurs.

### **1) - Les expérimentations en cours**

Dans plusieurs ministères, les gestionnaires ont bénéficié, pour permettre à ACCORD de fonctionner dans de meilleures conditions, d'un allègement significatif du contrôle financier. Ce mouvement a été initié par le ministère de l'intérieur, pilote du projet ACCORD, avec la signature d'un protocole d'accord en juin 2002. Cet accord a permis de généraliser les engagements globaux et de lever plus de la moitié des visas du contrôleur financier, notamment ceux apposés sur les ordonnances de paiement, les ordonnances de délégation, les marchés non formalisés ou les actes sans enjeux pour lesquels le dispositif de contrôle du gestionnaire offre des garanties suffisantes. En contrepartie, le contrôleur financier bénéficie de la transmission régulière d'informations de gestion. Un accord du même type a également été signé au deuxième semestre 2002, entre le SGDN et le contrôleur financier des services du Premier ministre.

Ce mouvement d'expérimentation se poursuit avec le déploiement d'ACCORD : le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche tout comme le ministère de

la culture et de la communication en ont bénéficié en janvier 2003. Un décret en Conseil d'État est prévu pour définir le cadre juridique de ces expérimentations en 2003. Une refonte de la loi du 10 août 1922 qui a créé le contrôle financier interviendra au terme de la période d'expérimentation fixé le 31 décembre 2005.

Par ailleurs, l'expérimentation d'un département comptable ministériel a été préparée au ministère de l'intérieur en 2002. L'interpénétration des fonctions de l'ordonnateur et du comptable et la nécessité de mettre en place trois comptabilités distinctes milite en effet pour un rapprochement physique des services du comptable public de ceux de l'ordonnateur et des gestionnaires et une diffusion de cette compétence dans les administrations de l'État.

## 2) - Les premières réflexions du COPIL

Le COPIL a examiné en 2002 deux notes d'orientation, l'une sur l'« *évolution du contrôle financier l'articulation des contrôles* », préparé par la direction du budget, l'autre sur l'« *évolution de la fonction comptable de l'État et [le] rôle du comptable public* ».

a) Sur le premier point, la note d'orientation, prudente, juge nécessaire le maintien d'un contrôle autour de quatre axes :

- « *concentrer l'activité du contrôle financier sur le contrôle budgétaire* », avec le maintien du suivi de l'exécution budgétaire et d'un visa « *sur un périmètre d'actes reconfiguré* » en fonction de l'analyse des risques financiers dans le contexte de la LOLF (globalisation et fongibilité des crédits, répartition indicative des effectifs, etc.) ;
- « *adapter le contrôle financier aux enjeux financier et aux caractéristiques des gestionnaires* », avec l'établissement d'un schéma de contrôle concerté entre le gestionnaire et le contrôle financier ;
- « *mieux coordonner les contrôles* » développés par les gestionnaires et par les comptables ;
- « *engager le processus d'évolution par des expérimentations* ».

Le terme de ces expérimentations n'est pas connu. Il n'est pas consensuel, comme le montre la demande de la ministre de la défense d'une suppression du contrôle financier (voir infra). A ce stade, la Cour estime que le maintien d'un contrôle et d'un suivi de l'exécution des dépenses de l'État ne perd pas sa légitimité avec la mise en œuvre de la LOLF. En toute hypothèse, le respect des engagements européens de la France (programmes pluriannuels de finances publiques) suppose de maîtriser l'exécution des dépenses de l'État, y compris à un niveau infra-annuel. Il est donc indispensable que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et tout particulièrement la direction du budget, dispose de moyens efficaces de suivi et, le cas échéant, de mise en réserve des crédits. De même, dans son principe, le contrôle a priori des actes d'engagement juridique est loin d'être inutile. Il constitue, au contraire, un indéniable facteur de sécurité, sans préjuger de l'organisation administrative en charge de ce contrôle à l'avenir.

b) Sur le second sujet – le rôle du comptable public –, la réflexion est également engagée. En effet, avec la mise en œuvre de la LOLF, les obligations des comptables se trouvent notablement étendues : gardiens du respect des principes et des règles comptables, les comptables de l'État seront garants non seulement de la régularité des opérations prises en charge, mais également de la sincérité des comptes et de la fidélité de l'image du patrimoine et de la situation financière de l'État donnée par ceux-ci. En conséquence, l'ordonnateur, le gestionnaire et le comptable se trouveront dans une relation nouvelle.

Cette évolution suppose de déterminer par type de dépenses les diligences minimales exigées du comptable (« *contrôle hiérarchisé* » et « *contrôle partenarial* ») et les modalités des vérifications opérées sur les écritures comptables effectuées par les gestionnaires. Le régime de responsabilité spécifique des comptables publics devra sans doute également être revu, notamment en matière de tenue des comptes.

Quant à la création de départements comptables ministériels, elle doit s'inscrire dans une perspective conciliant l'unicité de caisse de l'État garantie par un réseau unique de caissiers, l'unicité de comptes de l'État (un seul bilan, un seul compte de résultat, une seule annexe), et les éléments de comptabilité nécessaires à la gestion des ministères.

c) Plus largement, la Cour estime que la reconfiguration de l'ensemble de la chaîne des contrôles constitue un sujet essentiel. La chaîne de la dépense, même repensée, ne peut plus s'arrêter aux frontières du ministère des finances. Le processus de la dépense doit être détaillé par catégories de dépenses, depuis la formulation du projet d'emploi des crédits jusqu'au paiement, c'est-à-dire dans la perspective d'une gestion intégrée du budget et de la comptabilité générale telle qu'elle devrait résulter de la mise en œuvre d'un progiciel commun comme ACCORD. Sur la base de cette analyse, le rôle et la responsabilité de chacun des différents acteurs de la chaîne de la dépense pourraient être formulés et discutés de manière plus précise.

## CHAPITRE II - LE PROGRAMME "DETTE" ET LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES À LA LOLF DANS QUATRE MINISTÈRES

La Cour a examiné de façon plus approfondie le programme « *gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* » présenté depuis le projet de loi de finances pour 2002 par le ministère des finances, ainsi que l'état des lieux des travaux relatifs à la LOLF entrepris dans quatre ministères : culture et communication, défense, intérieur et travail.

### I - LE PROGRAMME DE GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

#### A - LES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU PROGRAMME

Le choix de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État comme support du premier programme, au sens de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, présenté de façon expérimentale dès le projet de loi de finances pour 2002, résulte d'un engagement du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie devant le Sénat, lors de l'examen de la proposition de loi organique.

Compte tenu du calendrier budgétaire, ce premier programme a été élaboré dans l'urgence par les services de l'agence France Trésor qui venait d'être créée. La direction du budget a été associée. Elle a souhaité que soit précisé que le programme élaboré « *ne préjuge pas de la structuration des programmes en 2006* ».

Le programme révisé inclus dans le projet de loi de finances pour 2003 comprend déjà des aménagements substantiels. Il reflète le mûrissement de la réflexion au sein de l'agence France Trésor et tient compte des remarques et suggestions des commissions des finances des deux assemblées ainsi que de certaines difficultés rencontrées au cours de l'exécution 2002.

Dans la conception et l'amélioration du programme de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, l'agence France Trésor est apparue soucieuse de poursuivre un triple objectif : améliorer l'information du Parlement bien sûr, mais aussi réaliser un document correspondant aux impératifs internes de contrôle de gestion, susceptible d'être utilisé dans la communication externe de l'agence à l'égard des acteurs des marchés financiers. En application de cette démarche, l'agence considère que le programme tient lieu de rapport d'activité sur la gestion de la dette et de la trésorerie, au sens de l'article 8 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000.

#### B - LE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME

Le périmètre actuel du programme correspond aux parties 11 (service de la dette négociable), 12 (service de la dette non négociable) et 13 (charges résultant de la gestion de la dette) du budget des *charges communes*, consolidées avec le solde du compte de commerce 904-22 (gestion active de la dette et de la trésorerie) et avec les recettes en atténuation de charges de la dette<sup>(102)</sup> et intérêts sur avances<sup>(103)</sup>. Il inclut donc les « *frais divers de*

---

<sup>(102)</sup> notamment les recettes de coupons courus lors des émissions de BTAN et d'OAT, la rémunération des prises en pensions et des prêts interbancaires.

<sup>(103)</sup> Recettes non fiscales, lignes n° 411 et 806.

## LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DANS QUATRE MINISTÈRES

*trésorerie* » (chapitre 13-03) qui, comptabilise pour l'essentiel<sup>(104)</sup> certaines dépenses de fonctionnement courant de l'agence France Trésor (frais d'émission et de publicité, commissions de placement et de services financiers, rémunération de la SBF et de la SICOVAM, etc.). En revanche, il exclut les autres moyens de l'agence France Trésor (dépenses de personnel en particulier) qui sont néanmoins présentés dans le programme à titre d'information.

En 2003, pour la première fois, dans le PLF le programme détaille la charge prévisionnelle de la dette de l'État non seulement en comptabilité budgétaire, mais aussi, conformément aux préconisations de la Cour, en droits constatés.

Ainsi conçu, le programme est mis en œuvre par un gestionnaire principal, la direction de l'agence France Trésor. D'autres services du ministère des finances (direction générale de la comptabilité publique, agence comptable centrale du Trésor, direction du personnel, de la modernisation et de l'administration) sont associés à cette gestion.

Le périmètre budgétaire ne regroupe donc pas l'ensemble des moyens financiers et en personnel nécessaires pour mettre en œuvre les actions du programme. Cependant, à l'exception d'une partie des crédits du chapitre 13-03 qui financent la gestion courante, et sous la réserve du reclassement de certaines opérations de trésorerie en opérations budgétaires<sup>(105)</sup>, le champ actuel couvert par le programme paraît pouvoir recouper très largement les opérations destinées à figurer sur le futur compte de commerce qui, selon l'article 22 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, doit retracer « *les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, à l'exclusion de toute opération courante* ».

Il est néanmoins utile que les moyens courants dévolus à la gestion de la dette et de la trésorerie continuent à être mentionnés à titre informatif dans le programme, à des fins de contrôle de gestion. L'évaluation de ces moyens et leur articulation avec les autres programmes du ministère des finances devra être précisée au cours des prochaines années.

Tableau 39 – Le périmètre budgétaire du programme de gestion de la dette et de la trésorerie  
*En millions d'euros*

Programme : gestion de la dette et de la trésorerie	2001		2002			2003
	LFI	Dépenses	LFI	Crédits ouverts	Dépenses	LFI
Partie 11	38 304	38 136	38 840	39 123	39 286	40 690
Partie 12	1 009	1 119	671	1 300	1 107	552
Partie 13	47	56	45	25	43	36
Charge de la dette publique brute	39 360	39 311	39 556	40 448	40 432	41 278
Recettes en atténuation de charges de la dette et intérêts sur avances	- 2820	- 2635	- 2 716	- 2 678	- 2636	- 2 989
Solde du compte 904-22	So	So	- 200	- 200	- 155	- 235
<b>Total</b>	<b>36 540</b>	<b>36 701</b>	<b>36 640</b>	<b>37 570</b>	<b>37 645</b>	<b>38 054</b>
p.m. moyens de l'AFT	5	5	6	6	4	7

Sources : projet de loi de finances pour 2003, agence France Trésor, direction générale de la comptabilité publique

(104) L'article 40 de ce chapitre couvre les charges du fonds de stabilisation des changes, qui sont résiduelles.

(105) Notamment les profits et pertes en capital issus du rachat de titres.

## **C - LES ACTIONS DU PROGRAMME ET LES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE**

### **1) - Définition du programmes et des actions, objectif stratégique**

Le programme de gestion de la dette et de la trésorerie constitue un ensemble cohérent concourant à une politique publique clairement identifiée qu'il définit de manière claire dans sa version 2003 : « *permettre à l'État d'honorer ses engagements financiers en toute circonstance, c'est-à-dire d'assurer que le compte de l'État auprès de la Banque de France est toujours créditeur, [mission qui] motive l'émission régulière de dette et doit être réalisée au meilleur coût pour le contribuable, dans des conditions de contrôle maximal des risques financiers et techniques* »<sup>(106)</sup>.

Pour mettre en œuvre cette politique, le programme 2002 détaillait quatre « *principes généraux* » dégagés depuis plusieurs années par la direction du Trésor : simplicité et transparence de la politique d'émission primaire, liquidité des titres, contrôle des risques. Selon une terminologie plus homogène avec celle de la loi organique, le programme 2003 explicite un objectif stratégique qui consiste à « *minimiser la charge de la dette à moyen terme dans des conditions de sécurité absolues* ». Les principes mentionnés en 2002 ne sont pas pour autant abandonnés, puisqu'ils sont désormais repris au travers des objectifs opérationnels et des indicateurs qui leur sont associés.

La notion d'action, retenue par la loi organique, n'est pas reprise sous cette appellation dans le programme de gestion de la dette et de la trésorerie. *De facto*, le programme était cependant structuré en deux actions en 2002 : la gestion de la dette et la gestion de la trésorerie. Une troisième action, dite transversale, y a été ajoutée en 2003 : le contrôle des risques.

### **2) - Première action : la gestion de la dette objectifs opérationnels, indicateurs et cibles de résultats**

#### ***a) - La réduction de la durée moyenne de la dette négociable***

En 2002, un objectif opérationnel unique était assigné à la gestion de la dette : la réduction de la durée moyenne de la dette négociable à 5,5 ans après contrats d'échanges de taux. A cet objectif facilement compréhensible était associée une cible de résultat à atteindre à la fin de l'année.

Cet objectif traduit fidèlement la nouvelle « stratégie » des gestionnaires de la dette cherchant à obtenir une charge d'intérêts moindre, au prix d'une plus grande variabilité de celle-ci, par une réduction de la durée moyenne de la dette, obtenue notamment par des contrats d'échange de taux sur le marché secondaire.

La réduction de la durée moyenne n'est cependant qu'un indicateur de processus. On peut regretter que le programme ne comprenne pas de véritables indicateurs d'impact de cette stratégie, tant en ce qui concerne le gain attendu<sup>(107)</sup> que le risque pris en termes de variabilité

---

<sup>(106)</sup> Ce dernier complément, essentiel, était absent de la version 2002.

<sup>(107)</sup> Le résultat en droits constatés du compte de commerce 904-22 permet uniquement de mesurer le gain lié à la réduction de la durée moyenne par les opérations d'échange.

de cette charge<sup>(108)</sup> Seuls ces éléments permettraient un arbitrage éclairé entre la minimisation de la charge de la dette à court ou moyen terme et le risque de volatilité de cette charge, le risque susceptible d'être accepté par l'État devant être *a priori* d'autant plus faible que sa situation budgétaire est dégradée.

Par ailleurs, en 2002, les facteurs exogènes susceptibles d'affecter la réalisation de la cible de résultat n'étaient pas présentés dans le programme. Or la cible n'a pu être atteinte, car les conditions de marché ont conduit le ministre à suspendre le programme de contrats d'échanges de taux en juillet. Le programme pour 2003 tire les leçons de cette expérience en conditionnant la réalisation de la nouvelle cible de résultat à la reprise du programme de contrats d'échange de taux. Il indique les premiers résultats attendus pour 2002 et les raisons pour lesquelles ils s'écartent de la cible retenue.

#### ***b) - Une stratégie d'émission en adéquation avec les attentes du marché***

L'objectif de réduction de la durée moyenne de la dette négociable, retenu de façon exclusive en 2002, ne reflétait qu'une partie des priorités de l'action des gestionnaires de la dette négociable. Il ne tenait pas compte de la contribution décisive qu'apporte une politique d'émission primaire en adéquation avec les attentes du marché à la minimisation de la charge de la dette à moyen terme. Ce second objectif (qui figurait néanmoins dès 2002 en filigrane des « principes généraux » mentionnés ci-dessus) a été clairement affirmé dans le programme 2003. Il n'est cependant pas pour l'instant associé à un indicateur ni à une cible de résultat.

Le programme mentionne certes à titre informatif depuis 2002 le taux moyen des émissions de l'année et, en 2003 seulement, les écarts de taux entre la France et d'autres États participants de la zone euro. Mais l'agence France Trésor n'associe pas de cible de résultat à ces indicateurs, car elle considère que le taux moyen des émissions est trop dépendant de conditions de marché exogènes et que les écarts entre émetteurs souverains reflètent le « *point de vue des acteurs de marché sur les politiques macroéconomiques et structurelles menées par les différents gouvernements* » et non « *la qualité de la politique d'émission* ».

L'agence France Trésor travaille donc actuellement sur deux autres indicateurs permettant de mesurer la pertinence des choix de l'émetteur :

- une référence externe permettant d'analyser de façon pertinente les écarts de taux entre la France et les principaux pays de la zone euro (mise en œuvre prévue courant 2003) ;
- une référence interne prenant la forme d'un automate réalisant de façon linéaire le programme d'emprunts de l'année, le taux moyen résultant des émissions ainsi simulées étant comparé au taux correspondant aux adjudications effectivement réalisées (mise en œuvre prévue pour 2004).

#### ***c) - La dette non négociable***

En 2003 comme en 2002, le programme ne présente aucun objectif ou indicateur concernant ce mode de financement de l'État, il est vrai de plus en plus résiduel.

---

<sup>(108)</sup> En termes de gestion actif-passif, la durée optimale de la dette serait celle qui permettrait une compensation du risque de taux en faisant correspondre la duration du passif à celle de l'actif. Cette approche n'a pas de sens pour l'État dont l'actif, pour l'essentiel, ne peut être liquidé.

### **3) - Deuxième action : la gestion de la trésorerie, objectifs opérationnels, indicateurs et cibles de résultats**

Deux objectifs opérationnels sont associés à la gestion de la trésorerie : la limitation du solde de fin de journée du compte de l'État à la Banque de France et le placement des excédents ponctuels au meilleur prix.

En 2002, les facteurs exogènes susceptibles d'affecter la réalisation de la cible de résultat du premier objectif n'étaient pas présentés dans le programme. Or la cible n'a pas été atteinte car la nouvelle convention entre l'État et la Banque de France sur la tenue du compte du Trésor est entrée en vigueur plus tard que prévu et l'État a pu bénéficier, sous le régime de l'ancienne convention, d'une rémunération supérieure à celle du marché interbancaire, ce qui ôtait provisoirement sa pertinence à l'objectif de limitation du montant du solde du compte de l'État à la Banque de France. Cet écart entre le solde réalisé les quatre premiers mois de l'année et la cible est bien expliqué dans le programme pour 2003.

S'agissant du second objectif, l'indicateur retenu en 2002 (taux de rémunération moyen des dépôts réalisés par le Trésor sur le marché interbancaire) a été complété par un deuxième indicateur (taux de rémunération moyen des opérations de pension livrée réalisées par le Trésor sur le marché interbancaire), afin de tenir compte de la diversité des instruments de gestion active de la trésorerie utilisés par l'agence France Trésor.

### **4) - Troisième action : le contrôle des risques, objectifs opérationnels, indicateurs et cibles de résultats**

Cet objectif opérationnel a été introduit dans le programme en 2003. Il permet de rendre compte de l'activité du *back-office* de l'agence France Trésor.

L'indicateur retenu est un indicateur d'efficacité : la validation des comptes et des processus par un auditeur externe.

Conformément à la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000, est annexé chaque année au projet de loi de finances de l'année suivante le rapport d'un audit contractuel portant sur le compte de commerce relatif à la gestion active de la dette et de la trésorerie, les procédures prudentielles et les opérations effectuées en application des autorisations accordées dans la loi de finances de l'année précédente. On peut regretter le caractère tardif de la mise à disposition de ce rapport qui n'est pas connu lors du vote de la loi de règlement concernant les opérations qu'il analyse.

Dès cette année, la Cour des comptes a par ailleurs choisi la dette comme thème d'un audit comptable s'insérant dans le cadre de la préparation de la certification des comptes de l'État (cf. fascicule II du présent rapport).

### **5) - Les systèmes d'information sur la performance**

Les indicateurs retenus dans le cadre des premiers programmes de gestion de la dette et de la trésorerie avaient été choisis pour être facilement mesurables.

Leur affinement est aujourd'hui dépendant non seulement de travaux de recherche opérationnelle, mais aussi de la refonte du système d'information de l'agence France Trésor, prévue pour 2003.

Les principaux chantiers mentionnés dans le programme pour 2003 sont :

- l'élaboration de cahiers des charges afin de définir les besoins informatiques des différents secteurs de l'agence ;
- l'acquisition et la mise en place des logiciels permettant une gestion plus intégrée des opérations financières et des informations au sein de l'agence ;
- la mise en place, en liaison, avec l'ACCT, d'un nouveau système d'information comptable permettant l'élaboration de documents sous les différentes normes requises (comptabilité budgétaire, comptabilité générale de l'État, plan comptable des établissements de crédit).

\*

En conclusion, le premier programme au sens de la nouvelle loi organique, consacré à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, représente un progrès notable dans la présentation des choix publics en la matière et mérite d'être salué comme tel. Des progrès sont cependant encore à attendre en matière d'indicateurs, notamment pour la gestion de la dette : l'indicateur relatif à la politique d'émission est encore en cours d'élaboration, et l'indicateur associé à la gestion active (durée de vie moyenne de la dette) paraît insuffisant.

## II - MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

### A - LE PILOTAGE DE LA RÉFORME

Le pilotage d'ensemble de la réforme au ministère de la culture et de la communication relève de la direction de l'administration générale (DAG) et est assuré par un « *chef de projet LOLF* » directement placé auprès du DAG. Ce chef de projet, qui a pris ses fonctions en janvier 2003, assure à plein temps la coordination et le suivi des opérations, et anime une « *équipe projet* » composée des principaux cadres de la DAG concernés. Un « *comité de pilotage de la LOLF et des chantiers de modernisation* », interne à la DAG, se réunit une fois par mois sous la présidence du DAG, pour suivre l'avancement des travaux.

Les quatre groupes de travail thématiques (architecture du budget, objectifs et indicateurs, gestion des ressources humaines, budgets locaux et déconcentration), constitués à la fin de l'année 2002, permettent d'associer à la réflexion l'ensemble des directions opérationnelles, mais aussi l'inspection générale (IGAAC), les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et, pour deux d'entre eux, les établissements publics.

L'instance politique de validation est le comité d'orientation stratégique de la modernisation (COSM) qui a été installé en février 2003 et qui est présidé par le directeur de cabinet<sup>(109)</sup> du ministre.

Les représentants du ministère de la culture estiment que le pilotage interministériel ne tient pas suffisamment compte des préoccupations pratiques des responsables opérationnels.

### B - LES AGRÉGATS ET LES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES

#### 1) - Les caractéristiques des agrégats budgétaires

Quatre agrégats ont été définis par le ministère :

- patrimoine : cet agrégat (11) regroupe les actions en faveur des archives, du livre et de la lecture, du patrimoine monumental et de l'architecture, du patrimoine muséographique et des arts plastiques ;
- développement culturel et spectacles : cet agrégat (12) regroupe les actions en faveur du développement culturel, de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, du cinéma et de la langue française ;
- enseignement spécialisé et formation : cet agrégat (13) comprend les établissements d'enseignement supérieur et les structures de formation et d'insertion professionnelle, les bourses versées aux étudiants, les actions pédagogiques et l'enseignement spécialisé ;
- fonctions support : cet agrégat (14) regroupe les moyens budgétairement non ventilés par actions.

---

<sup>(109)</sup> Il est composé des directeurs de l'administration centrale, du chef du service de l'IGAAC, des chefs de services déconcentrés (deux DRAC et deux SDAP), des responsables de grands établissements publics ainsi que du contrôleur financier du ministère.

## LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DANS QUATRE MINISTÈRES

Tableau 40 – Répartition des crédits du ministère par agrégat  
*En millions d'euros*

Agrégats	2002				2003	
	LFI	% du total	Dépenses	% du total	LFI	% du total
Patrimoine (11)	891,4	34,2%	840,8	34,5%	822,7	33,0%
Dvpt culturel et Spectacles (12)	700,1	26,8%	678,1	27,9%	708,4	28,4%
Ens. spécialisés et formation (13)	259,4	9,9%	255,3	10,5%	257,8	10,4%
Fonctions support (14)	759,0	29,1%	659,6	27,1%	707,8	28,3%
<b>Total</b>	<b>2 610,0</b>	<b>100%</b>	<b>2 433,8</b>	<b>100%</b>	<b>2 496,8</b>	<b>100%</b>

Les agrégats actuels ne regroupent pas l'ensemble des dépenses afférentes à leur objet, puisque les crédits de fonctionnement courant, d'une part, les emplois et crédits de rémunération, d'autre part, ne sont pas ventilés mais regroupés dans un agrégat support.

Par ailleurs, des responsables uniques n'ont pas été désignés pour chaque agrégat. Au contraire le ministère en a identifié jusqu'à huit pour un seul d'entre eux (enseignements spécialisés et formation). Une réflexion est en cours pour remédier à cette difficulté, et proposer des solutions conformes au principe « un programme, un responsable ».

## 2) - L'état des réflexions sur les futurs programmes budgétaires

Le projet de structuration du budget en programmes s'inspire sensiblement des agrégats actuels, mais prévoit une répartition analytique des charges de personnels (les frais généraux restent imputés sur le programme support.). Ce projet a été transmis pour validation à la direction du budget le 18 décembre 2002.

Les quatre programmes du projet sont I – Préservation, conservation et promotion du patrimoine culturel (environ 1,2 Md€) ; II – Création, production, diffusion et développement culturel (830 M€) ; III – Education artistique, enseignements spécialisés et recherche (400 M€) ; et IV – Fonctions supports (200 M€)

Un projet de découpage des programmes en actions a été choisi parmi trois hypothèses préparées par la DAG avec les groupes de travail dès le second semestre 2002.

Tableau 41 – Découpage des programmes en actions

Direct° concernées	Programme
<b>Programme n°1</b> DAPA DAPA DAPA DMF DAF DLL DGLF CNC DMDTS DAP/DAPA Toutes directions Toutes directions	<b>PRESERVATION, CONSERVATION ET PROMOTION DU PATRIMOINE CULTUREL</b> Action n°1.1 : Patrimoine monumental MH Action n°1.2 : Patrimoine architectural hors MH Action n°1.3 : Patrimoine archéologique et ethnologique Action n°1.4 : Patrimoine muséographique Action n°1.5 : Patrimoine archivistique et célébrations nationales Action n°1.6 : Patrimoine écrit et documentaire Action n°1.7 : Patrimoine linguistique Action n°1.8 : Patrimoine cinématographique Action n°1.9 : Patrimoine du spectacle vivant Action n°1.10 : Patrimoine des arts visuels et métiers d'art Action n°1.11 : Acquisitions et enrichissement des collections nationales Action n°1.12 : Dépenses de personnel du programme n°1
<b>Programme n°2</b> DMDTS DAP CNC Toutes directions Toutes directions Toutes directions Toutes directions	<b>CREATION, PRODUCTION, DIFFUSION ET DEVELOPPEMENT CULTUREL</b> Action n°2.1 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant Action n°2.2 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques Action n°2.3 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion du cinéma Action n°2.4 : Economie des professions et industries culturelles Action n°2.5 : Démocratisation, accès aux œuvres et pratiques artistiques Action n°2.6 : Action culturelle internationale Action n°2.7 : Dépenses de personnel du programme n°2
<b>Programme n°3</b> Toutes directions     Toutes directions	<b>EDUCATION ARTISTIQUE, ENSEIGNEMENTS SPECIALISES ET RECHERCHE</b> Action n°3.1 : Soutien à l'éducation artistique Action n°3.2 : Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé Action n°3.3 : Bourses sociales Action n°3.4 : Insertion et formation professionnelle Action n°3.5 : Recherche Action n°3.6 : Dépenses de personnel du programme n°3
<b>Programme n°4</b> DAG DAG DAG	<b>FONCTIONS SUPPORTS</b> Action n°4.1 : Administration centrale Action n°4.2 : Services déconcentrés Action n°4.3 : Autres services et établissements

Le COSM du ministère a validé en mars la proposition finale ainsi que les grands points de doctrine soulevés par le groupe de travail (désignation des responsables, gestion des crédits déconcentrés, etc.).

Un préchiffrage budgétaire a été effectué pour tester la pertinence du découpage en actions dans le PLF 2003. Un deuxième chiffrage sera effectué avec les directions opérationnelles et un troisième, après les arbitrages budgétaires en juillet. Le coût complet de chaque action (répartition des frais généraux par action) n'a toutefois pas été évalué.

### 3) - Principales difficultés non réglées

A ce stade, deux difficultés doivent être abordées en priorité :

- la désignation des responsables des programmes : plusieurs directions sont concernées par chacun des programmes ; une réflexion est en cours sur les modalités de régulation d'un système où plusieurs responsables émergeraient sur un même programme ; l'issue de cette réflexion dépend toutefois des décisions éventuelles du ministre sur la réforme de l'organisation du ministère ;

- le traitement des DRAC, services déconcentrés polyvalents, et des établissements publics, opérateurs des politiques culturelles.

## C - LES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE

### 1) - Les objectifs et les indicateurs

Un effort a été accompli depuis le PLF 2002, manifeste quand on compare les bleus 2003 et 2002. Cet effort est d'autant plus méritoire que la culture n'est pas le domaine où la mesure de la performance est la plus aisée à conceptualiser. Les objectifs stratégiques couvrent bien le champ d'action du ministère et, dans l'ensemble, les indicateurs paraissent pertinents.

Les faiblesses qui demeurent sont :

- l'insuffisance des résultats chiffrés : l'élaboration récente des indicateurs n'a pas permis au ministère de les renseigner de manière exhaustive sur les deux exercices précédents (2001, 2002) de sorte que les séries présentées empêchent d'effectuer des comparaisons d'une année sur l'autre ou de tester la pertinence des indicateurs retenus ;
- la quasi absence de cibles de résultats quantifiés ; il n'y a en effet que deux cibles chiffrées, toutes les deux pour l'agrégat patrimoine<sup>(110)</sup> ;
- la quasi absence d'indicateurs d'efficacité et la confusion fréquente entre les notions d'efficacité socio-économique et d'activité. Par exemple, l'indicateur « part de la musique au sein des commandes publiques » est qualifiée d'indicateur d'efficacité socio-économique ; est par ailleurs qualifié d'indicateur d'efficacité de la gestion la « part moyenne du budget artistique dans le budget des théâtres nationaux » ou encore la « consommation des CP du budget coordonné de la recherche et du développement ».

Il convient cependant de ne pas exagérer la portée de ces limites qui, d'une part, sont liées aux tâtonnements inévitables d'une démarche totalement nouvelle, et d'autre part, peuvent également être observées dans des pratiques étrangères même si certains pays paraissent bien avancés sur ces questions. L'encadré ci-dessous présente ainsi les objectifs assignés au ministère de la culture britannique.

**Au Royaume-Uni**, le budget est présenté sous forme de programmes et chaque ministère se voit assigner des objectifs et des cibles de performance dans le cadre des « *Public service agreements* », qui sont des contrats passés avec le ministère des finances (Treasury).

Le ministère chargé de la culture, de la communication et des sports (« *Department for Culture, Media and Sport* ») dispose d'un budget d'1,3 Md£ (2002-2003). Lui sont assignés un objectif stratégique (« *aim* »), qui décrit en réalité la mission du ministère, et trois objectifs opérationnels (« *objectives* ») assortis de cibles de performances (« *performance targets* »).

- **Objectif stratégique** : « *améliorer la qualité de vie pour tous à travers des activités culturelles et sportives, soutenir la recherche de l'excellence, et promouvoir les industries du tourisme, des loisirs et de la création* ».

<sup>(110)</sup> 1) abaisser les délais moyens d'inscription et de classement à l'inventaire des monuments historiques à respectivement 5 et 12 mois ; et 2) porter à 85,5% le taux d'affectation des AP et à 75,1% le taux de mandatement des CP sur les titres V et VI.

- **Objectif opérationnel 1** : encourager les pratiques culturelles et sportives et développer nos secteurs (cibles : développer les pratiques sportives de 5-16 ans en augmentant de 25% en 2002 à 75% en 2006 le pourcentage des écoliers ayant au moins deux heures par semaine d'éducation physique de qualité dans le cadre ou en dehors de leur cursus scolaire ; augmenter sensiblement l'accès aux pratiques culturelles et sportives des personnes de 20 ans et plus, appartenant à des groupes prioritaires).

- **Objectif opérationnel 2** : mettre en place un cadre juridique permettant de protéger le consommateur et de développer la productivité dans les secteurs dépendant du ministère (cible : améliorer la productivité dans les industries du tourisme, des loisirs et de la création).

- **Objectif opérationnel 3** : moderniser le service rendu à l'utilisateur en garantissant l'amélioration des performances du ministère et de ses organismes subventionnés ainsi que la recherche de l'excellence dans leur fonctionnement institutionnel. (cible : améliorer significativement le rendement - « value for money » - des organismes subventionnés mesuré par une matrice d'indicateurs).

Ce contrat de service fait apparaître le très faible nombre d'objectifs retenus pour un budget, il est vrai, plus faible que celui de son équivalent français (notamment lorsqu'on tient compte de la différence de périmètre), leur formulation parfois vague et l'absence de cible chiffrée dans les trois quarts des cas.

## 2) - L'organisation de la remontée d'information

La réflexion la plus approfondie en matière de gestion de la performance a été menée sur la composante « *Musique, danse, théâtre et spectacles* » de l'agrégat « *Développement culturel et spectacles* ».

Dans un premier temps, pour chacune des grandes missions de l'État sur le spectacle vivant, la direction de la musique de la danse du théâtre et des spectacles (DMDTS) a repéré les objectifs correspondant au socle de ses missions d'une part (exemple : développer l'enseignement supérieur et la formation professionnelle) et les objectifs plus politiques d'autre part (exemple : démocratiser l'accès aux œuvres).

En 2001, un travail plus complet de repérage d'objectifs politiques précis a été engagé, conduisant à définir pour chaque service un ou plusieurs objectifs détaillés d'efficacité finale. Ces objectifs sont soit associés de façon permanente et structurelle à l'action de l'État sur le spectacle vivant (exemple : encourager la création au sein des institutions de spectacle, améliorer l'insertion professionnelle des diplômés et la qualification des enseignants), soit directement liés à des orientations politiques plus circonstanciées (équilibrer davantage le dispositif des commandes publiques entre musique, danse, et théâtre/spectacle, ouvrir les écoles de musique à de nouvelles disciplines).

En regard de ces objectifs, les indicateurs d'activité trop simplistes (nombre d'unités) ont été écartés en faveur d'indicateurs de type ratios ou moyennes, permettant de suivre l'impact des politiques dans le temps.

Les données sources des indicateurs procèdent soit d'UNIDO (cadre d'analyse financière homogène à un réseau ou un programme donné permettant de produire des indicateurs simples d'activité ou de structure financière – par exemple : marge artistique des centres dramatiques nationaux), soit de remontées d'information consolidées des DRAC, soit des établissements publics ou encore de l'administration centrale elle-même.

La DMDTS dispose d'un « *Observatoire des politiques du spectacle vivant* » qui garantit l'homogénéité des données, celles-ci étant retraitées pour renseigner les indicateurs, ce qui contribue à fiabiliser le système général de remontée d'information. Il n'y a pas de système

automatisé d'information. Les indicateurs sont renseignés une fois par an ; la collecte d'information est donc organisée en fonction de cet impératif. Des notes d'analyse par secteur sont produites et donnent une interprétation plus qualitative des données quantifiées, indispensable pour appréhender les résultats atteints.

Il faut également mentionner la mise en place, expérimentale en 2003, d'un tableau de bord des DRAC composé de 70 indicateurs. La généralisation de ce système, prévue pour 2004, permettra de fournir un référentiel homogène d'objectifs et d'indicateurs pour l'ensemble des services déconcentrés.

## **D - LA LOLF ET LA MODERNISATION DE LA GESTION**

### **1) - La mise en place du contrôle de gestion**

Le développement du contrôle de gestion au sein du ministère est encore embryonnaire, mais l'organisation mise en place semble adaptée. Une cellule contrôle de gestion a été créée en septembre 2002 auprès du DAG afin de piloter la mise en œuvre du plan de développement du contrôle de gestion, en cohérence avec les autres chantiers de modernisation du ministère et d'apporter une assistance méthodologique aux services pour le contrôle de gestion. Cette cellule comprend deux cadres de haut niveau disposant d'une bonne expérience en matière de contrôle de gestion ainsi que des stagiaires ayant un niveau de formation élevé. Il est envisagé d'affecter progressivement à partir de 2003 et d'ici 2006 un poste de contrôleur de gestion par grande direction et par programme. Le responsable de la cellule contrôle de gestion est chargé, avec un inspecteur général de l'IGAAC, du pilotage du groupe de travail sur les objectifs et indicateurs de performance, ce qui garantit l'articulation entre la mise en œuvre de la LOLF et le développement du contrôle de gestion.

Par ailleurs, un réseau des responsables de la fonction contrôle de gestion a été constitué auprès des directions centrales. Il sera élargi aux services déconcentrés et aux principaux établissements publics du ministère et se réunira à la fin du premier trimestre de l'année 2003. Les échanges d'expériences et le partage autour de méthodologies de contrôle de gestion constituent les objectifs de ce réseau. Enfin, un réseau de correspondants contrôleurs de gestion est en cours d'identification dans les différents services.

En application de la circulaire interministérielle du 21 juin 2001, un plan de développement du contrôle de gestion a été élaboré en mars 2002, à partir d'un état des lieux des pratiques existantes, et progressivement enrichi au cours de l'année 2002. Il définit cinq axes<sup>(111)</sup>, eux-mêmes déclinés en 11 orientations et 50 actions à conduire d'ici 2004.

Un groupe de pilotage encadre les travaux, suit l'état d'avancement du plan et le met à jour. Ces travaux sont coordonnés par le dispositif général de pilotage des chantiers de modernisation du ministère.

---

<sup>(111)</sup> 1) développer et organiser la fonction contrôle de gestion dans l'ensemble des entités du ministère ; 2) développer les outils de mesure de l'activité, des coûts et de la performance dans l'ensemble des entités du ministère ; 3) piloter la déconcentration et améliorer le dialogue de gestion avec les services déconcentrés ; 4) mieux assurer la tutelle des établissements publics et le contrôle des organismes subventionnés ; et 5) assurer l'appropriation d'une culture de gestion commune à l'ensemble des acteurs du ministère.

## 2) - L'allègement des procédures financières

Les engagements comptables globaux et l'allègement du contrôle financier ont fait l'objet d'un protocole signé le 3 janvier 2003 par le directeur de l'administration générale. Applicable dès 2003, il fera l'objet d'un premier bilan en 2004.

Les engagements comptables globaux portent sur les titres III, IV, V et VI et ne concernent que les crédits engagés au niveau central. En début d'année, à l'initiative de l'ordonnateur, un engagement comptable global, sur une imputation budgétaire donnée, est soumis au visa à hauteur des crédits effectivement ouverts, déduction faite d'une réserve qui sera libérée ultérieurement par le moyen d'un engagement comptable complémentaire. Les engagements comptables globaux sont accompagnés de budgets prévisionnels détaillés, établis sur la base d'une estimation des crédits disponibles de l'année.

Le visa des engagements juridiques imputables sur les titres III et V est effectué à partir de 90 000 € HT, celui des engagements juridiques pesant sur les titres IV et VI, à partir de 100 000 €. Cependant, tous les marchés formalisés demeurent soumis au visa quel que soit leur montant. Une annexe prévoit par ailleurs des exceptions à l'application de ces seuils de visa, notamment les chapitres 36-60 et 37-91 pour lesquels un visa au premier euro sera maintenu.

Le protocole prévoit également que seront dispensées de visa les ordonnances de délégation de CP sur engagement central, les délégations d'autorisation d'engagement, les délégations d'AP globales, ainsi que les délégations de CP dès lors qu'une réserve égale à 20% de la masse des crédits susceptibles d'être délégués par l'un de ces trois véhicules aura été constituée au niveau central.

Enfin, des indicateurs de suivi sont prévus par le protocole : gain de temps consécutif à la suppression du visa, délai de visa des engagements demeurant soumis au visa préalable, taux de refus ou de différés des engagements soumis au visa préalable, taux de rejet ou de suspension chez les comptables publics des ordonnances de paiement consécutives à des engagements non visés, taux et types d'observation sur les comptes rendus, et taux et types d'anomalies relevées sur la vérification, a posteriori des actes d'engagement visés. Ces indicateurs seront renseignés et commentés dans deux rapports du contrôleur financier, d'une part, et de l'ordonnateur, de l'autre, qui devront être remis au plus tard le 28 février 2004 au ministère des finances.

### III - MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

#### A - LE PILOTAGE DE LA RÉFORME

##### 1) - Un processus suspendu

L'étude sur les conséquences de la mise en place de la future LOLF dans le ministère de la défense a été lancée courant décembre 2000 lorsque le ministre de la défense a donné mandat au directeur des affaires financières (DAF) de mener une réflexion sur ce que pourraient être des programmes au sein de ce ministère.

Un groupe de travail a alors été constitué autour du DAF composé de représentants des bureaux finances des états-majors, de la délégation générale pour l'armement (DGA) et des directions de service. La DAF, parallèlement, représentait le ministère dans les comités interministériels de pilotage présidés par la direction du budget.

Le groupe de travail interne du ministère, à compter du mois de janvier 2001 s'est attaché à définir une approche fondée sur les systèmes de forces, cohérente avec la loi de programmation militaire. Cette approche paraissait séduisante pour les crédits des titres V et VI, mais se heurtait à des difficultés considérées comme insurmontables quant à la ventilation des charges du titre III. Dès lors, les projets envisagés ont suivi deux orientations possibles :

- l'une correspondait à une approche fonctionnelle des moyens de la défense (dite approche « blanche », par référence au livre blanc de la défense et au blanc budgétaire) ;
- l'autre (dite approche « bleue ») se fondait sur la logique structurelle déjà retenue pour définir les agrégats du ministère de la défense.

Ces deux approches ont été développées en parallèle à compter de l'automne 2001 et jusqu'au premier trimestre 2002 pour l'approche bleue et à l'automne 2002 pour l'approche blanche, avant d'être transmises au cabinet du ministre.

Les études, menées en liaison avec les armées et services concernés, ont été poussées au plan technique puisque les différents programmes proposés étaient assortis d'objectifs, d'indicateurs et intègrent déjà une simulation de ventilation des coûts.

Début 2002, il semble que l'approche « bleue » (dérivée des agrégats) ait emporté les suffrages des différents responsables du ministère, pour plusieurs raisons :

- tout d'abord, cette approche a le mérite de dissocier clairement la réforme budgétaire d'une réforme organisationnelle du ministère. Au-delà de la préservation des prérogatives de chacun des responsables du ministère (décret de 1982 sur les prérogatives des chefs d'états-majors notamment qui associe des responsables à des moyens et à une mission) et des équilibres actuels, ceux-ci craignent l'interférence qui pourrait survenir entre la mise en place de nouvelles procédures financières et la redéfinition des attributions de chacun des responsables, au risque de désorganiser les circuits de commandement, voire d'entamer les capacités opérationnelles des armées ;
- inversement, l'approche « blanche », plus lisible en termes de politique publique (il était possible théoriquement d'isoler le coût de la dissuasion, le coût de la disponibilité des forces, etc.), présente le double inconvénient de n'être pas directement opérationnelle et de laisser en suspens la désignation du directeur de programme et de ses moyens sur des composantes dont la synergie n'est pas évidente.

Par exemple, un programme dissuasion devrait logiquement regrouper les composantes aériennes et maritimes de la dissuasion, c'est à dire faire entrer artificiellement dans un même ensemble des composantes dont les synergies sont inexistantes et dont les moyens sont communs avec d'autres programmes.

Cette approche risque donc de déconnecter excessivement la présentation budgétaire et la gestion des crédits. Une telle ventilation n'est pas sans risque dans la mesure où, si elle peut permettre d'identifier des coûts, elle peut remettre en cause la logique de métier existante.

Quoi qu'il en soit, l'arbitrage attendu de la ministre de la défense sur l'une ou l'autre approche n'a pas été rendu à ce jour. Celle-ci a en effet souhaité que soit envisagée, à l'occasion de la mise en place de la LOLF, une réorganisation beaucoup plus large du ministère. Ainsi, elle a demandé que les différents responsables lui indiquent des dysfonctionnements constatés au sein du ministère afin que soit éventuellement redéfinie son organisation, en partant de ses grandes missions. Le résultat de la consultation des grands subordonnés du ministre ayant été relativement disparate, la réflexion a été confiée à l'état-major des armées (EMA), au secrétariat général pour l'administration (SGA) et au DGA afin de parvenir à un document unique permettant de reprendre la réflexion sur des bases stables. La réflexion pourrait déboucher sur une approche « bleue » dite « *blanchie* » c'est à dire intégrant aux côtés de programmes socles correspondants aux armées, des programmes supports plus fonctionnels.

Cette phase de suspension de la réforme depuis l'automne 2002 dans l'attente d'un arbitrage ministériel, a eu pour conséquence l'arrêt des réflexions techniques indispensables à une déclinaison du schéma théorique de base, avec le risque de ne pouvoir aboutir dans les délais indiqués par le ministre chargé du budget, notamment la définition d'un programme test dès le PLF 2004.

## **2) - Le pilotage au sein du ministère**

### ***a) - Les structures***

Le groupe formé en janvier 2001 pour réfléchir sur les différentes possibilités ouvertes par la mise en place de la LOLF présentait un caractère informel. Ce n'est qu'en février 2003 qu'un groupe ministériel de pilotage a été officiellement constitué, co-présidé par le SGA et le chef d'état-major des armées, comprenant des représentants de chaque état-major, de la DGA, de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), du contrôle général des armées (CGA), de la DAF, de la direction de la fonction militaire et des personnels civils (DFP) ainsi que le responsable du contrôle de gestion du ministère.

Ce comité devra, après l'arbitrage du ministre, définir un calendrier précis de mise en place et coordonner l'action des sous-groupes techniques chargés d'étudier les modalités techniques de gestion des crédits, des personnels, du contrôle de gestion, etc.

### ***b) - La participation des différents services du ministère***

La conduite de l'étude sur les différents scénarios envisageables dans le cadre de la mise en place de la LOLF a été menée par la DAF du ministère. Chaque armée et service a été appelé à conduire une réflexion interne à sa structure afin d'identifier les pistes pouvant fonder les objectifs, les indicateurs susceptibles de servir d'ossature aux différents programmes. Ces travaux ont été particulièrement fouillés dans l'approche bleue qui permettait de cerner des périmètres définis s'appuyant sur des référentiels connus. Un contrôleur général des armées a été associé à la procédure dès son lancement.

A l'examen de ces travaux, il apparaît que l'implication des différentes armées et services a été réelle et soutenue. Les documents de synthèse fournis sont conséquents et étayés.

### 3) - La formation

Jusqu'à présent, les responsables concernés par le processus sont restés peu nombreux. En terme de formation, les incertitudes existantes tant sur le fond des réformes introduites par la LOLF que dans la mise en œuvre de ces nouvelles règles n'a pas conduit le ministère à déployer une action de formation lourde à l'égard de ses personnels techniques.

Toutefois, des actions de sensibilisation des cadres du ministère ont été engagées, en particulier :

- l'organisation d'un colloque sur la LOLF le 30 mai 2002 réunissant six cents personnes environ, qui a donné lieu à l'édition d'un CD-ROM diffusé dans l'ensemble du ministère ;
- la diffusion d'une information générale sur la LOLF au moyen d'un dossier « *spécial LOLF* » dans la revue *Objectif Défense* ;
- des séries de conférences de représentant de la DAF dans les organismes de formation des armées (écoles du commissariat, cours supérieurs d'études, colloque des contrôleurs de gestion, etc.) ;
- l'organisation par le centre de formation au management de la défense (CFMD) en mars 2003 d'une journée sur l'évolution du ministère vers une culture du résultat.

## B - LES AGRÉGATS ET LES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES

### 1) - Les caractéristiques des agrégats budgétaires

La défense fait figurer au bleu budgétaire et depuis le PLF 2000, 9 agrégats correspondant aux principales composantes du ministère<sup>(112)</sup>. Ces agrégats font masse des crédits des chapitres des titres III, V et VI de chaque entité décrite avec divers objectifs, résultats et indicateurs. Ces derniers éléments ont évolué favorablement au cours des dernières années. En 2000, il n'y avait pas d'objectifs à l'appui des agrégats et les indicateurs étaient assez sommaires. Depuis lors, un effort notable d'uniformisation des agrégats est intervenu, sensible dans le PLF 2003.

Ainsi, les objectifs, résultats et cibles ont été clarifiés, hiérarchisés, explicités et uniformisés lorsque cela était possible. Des normes quantitatives et qualitatives d'activité sont définies et suivies par des sous-indicateurs. Les indicateurs de moyens ont été réorientés vers des indicateurs de coût plus pertinents.

Cependant, cet exercice de définition des agrégats a d'ores et déjà montré la difficulté de définir des objectifs clairs et des indicateurs de résultat pertinents en matière de défense, en particulier dès que l'on aborde les agrégats composites. En effet, si les données concernant les quatre forces armées sont exploitables, les agrégats hétérogènes tels que les agrégats 5 à 9 se bornent le plus souvent à des indicateurs de coûts ou à des objectifs assez peu précis pour

---

<sup>(112)</sup> Agrégat 1 : Armée de l'air ; Agrégat 2 : Armée de terre ; Agrégat 3 : Marine nationale ; Agrégat 4 : Gendarmerie nationale ; Agrégat 5 : Délégation générale pour l'armement ; Agrégat 6 : Soutien interarmées ; Agrégat 7 : Renseignement ; Agrégat 8 : Administration générale ; Agrégat 9 : État major des armées.

certaines de leurs composants (services de santé des armées, service des essences des armées, etc.).

Surtout, les agrégats actuels ne sont considérés que comme des éléments d'information analytique à l'usage du Parlement et non comme un outil de pilotage de la gestion du ministère.

## 2) - L'état des réflexions sur les futurs programmes budgétaires

Quels que soient les choix effectués par la ministre de la défense, plusieurs questions restent en suspens pour la mise en œuvre pratique de la réforme, en particulier en ce qui concerne la définition des programmes compte tenu de l'existence des deux approches envisagées<sup>(113)</sup>.

### • *Le programme dissuasion*

La question de l'hétérogénéité des moyens regroupés dans un tel programme a déjà été évoquée supra. Si l'intérêt de connaître le coût de la dissuasion pour le Parlement se justifie, on peut s'interroger sur la pertinence de regrouper sous une direction unique des moyens qui n'ont comme point commun que d'avoir pour finalité la délivrance de l'arme nucléaire.

Cette question rejoint celle du rôle du directeur de programme. En effet, si l'on admet l'approche d'un directeur de programme responsable opérationnel, il faudrait séparer les SNLE de la FOST ou les Mirages 2000 N du reste de la chasse, ce qui entraînerait des surcoûts en terme de maintenance ou des problèmes de répartition de coûts et de responsabilités délicats en cas d'affectation conjointe. De plus, le confinement des responsabilités présente un risque de désintérêt des forces conventionnelles face à une activité très consommatrice de moyens.

### • *Le programme OPEX-OPINT*

L'idée de créer un programme permettant d'isoler les coûts des opérations extérieures et intérieures va dans le sens des préoccupations de la Cour en permettant la budgétisation à titre provisionnel de ces dépenses actuellement financées en loi de finances rectificative. Cependant, un tel programme n'aurait aucun contenu physique puisque les armées forment actuellement le réservoir de moyens où l'on puise pour assurer la projection extérieure ou intérieure de nos forces.

### • *Le programme gendarmerie*

Initialement, dans l'attente de l'arbitrage du ministre de la défense sur les différentes approches possibles, l'étude du programme « *gendarmerie* » a été conduite en interne sans relations avec le ministère de l'intérieur.

Puis, une mission a été créée par note conjointe des ministres de l'intérieur, de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie début décembre 2002 pour étudier les modalités

---

(113) L'approche "blanche" Programme 1 : la dissuasion ; Programme 2 : le commandement des forces ; Programme 3 : la disponibilité des forces ; Programme 4 : les opérations extérieures et intérieures ; Programme 5 : la sécurité intérieure ; Programme 6 : le soutien général ; Programme 7 : la veille technologique et la conduite des programmes d'armement.

L'approche "bleue" Programme 1 : les forces terrestres ; Programme 2 : les forces navales ; Programme 3 : les forces aériennes ; Programme 4 : les forces de sécurité ; Programme 5 : la fonction interarmées ; Programme 6 : les opérations extérieures et intérieures ; Programme 7 : l'administration générale ; Programme 8 : veille technologique et conduite des programmes d'armement ; Programme 9 : le soutien de l'État au monde combattant.

de mise en œuvre de la LOLF. Cette mission regroupe des membres de l'inspection générale de l'administration (IGA), du CGA et de l'inspection générale des finances (IGF).

La création d'une mission conjointe est indispensable. Elle est cependant confrontée à divers problèmes, en particulier l'organisation très différente de la police nationale et de la gendarmerie, la première identifie ses forces verticalement par missions (police judiciaire, ordre public, sécurité publique, renseignement, etc.) alors que l'organisation de la gendarmerie est horizontale. Des moyens doivent également être affectés aux missions militaires de la gendarmerie. Surtout, un travail précis est nécessaire pour harmoniser les actions, les objectifs et les indicateurs des programmes de la police et de la gendarmerie.

Des questions comparables se poseront si un rapprochement est envisagé entre le service de santé des armées et les programmes du ministère de la santé.

- ***La question des personnels***

Concernant les personnels, paradoxalement, aucune évolution n'est attendue de la mise en œuvre de la LOLF. La logique de programme et de fongibilité asymétrique suppose pourtant une ventilation précise des crédits de personnels. Certains directeurs potentiels de programme ont annoncé leur volonté de reprendre à leur niveau la gestion des personnels civils, notamment la marine.

Le risque identifié par la direction de la fonction militaire et des personnels civils (DFP) du pilotage des personnels par programmes est la gestion des personnels par grandes masses salariales. Or, selon la DFP, la modulation des charges salariales ne peut être assurée que par une modulation (à la baisse) des effectifs et une modulation des pyramidages indiciaires (par rajeunissement).

Compte tenu des contraintes quantitatives imposées par la loi de programmation militaire, la marge de manœuvre laissée aux directeurs de programme ne pourrait porter que sur une modulation qualitative des personnels, c'est-à-dire un rajeunissement des agents. La DFP considère qu'une gestion différenciée des personnels par direction de programme est impossible dans le cadre d'une harmonisation de la gestion sociale du ministère et qu'il est indispensable de conserver une centralisation de la gestion des personnels civils à son niveau.

- ***Le programme DGA***

L'étude des différentes approches a mis en lumière des divergences entre les armées et la DGA en matière de conduite des programmes d'armement. La DGA souhaiterait que les crédits consacrés à la conception des programmes d'armement, jusqu'à la levée de risques incluse, soient inscrits dans le programme 8 « *veille technologique et conduite des programmes d'armement* » (programme dérivé de l'actuel agrégat 5 DGA), tandis que les états-majors souhaiteraient au contraire disposer de la totalité de la ressource (crédits de développement et de fabrication). Cette question n'est toujours pas tranchée.

## **C - LES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE**

### **1) - Les objectifs et les indicateurs**

Les objectifs et les indicateurs présentés dans le bleu budgétaire du ministère de la défense sont encore embryonnaires. Ainsi, à titre d'exemple, deux objectifs seulement sont assignés à l'agrégat 01 Armée de l'air – « *réaliser les normes quantitatives d'activité* » et « *réaliser les programmes* » -, avec un nombre d'indicateurs encore réduit.

Tableau 42 – La nature des indicateurs présentés à l'appui des agrégats

Ministère concerné : <u>Défense</u> Agrégat exemple : <u>Armée de l'air</u>	PLF 2002 et 2003	
	Présentation	Réalité
Indicateurs de moyens	1. Effectifs réalisé 2. Moyens de fonctionnement 3. Moyens d'équipement	Id.
Indicateurs de processus	1. Exercice réalisé par pilote de combat 2. Campagnes de combat 3. Campagnes de tir 4. Tir de missiles 5. Tir de bombes guidées laser	
Indicateurs d'activité	Nombre d'heures de vol	Id.
Dont : indicateurs de qualité de service		Id.
Indicateurs d'efficience (« efficacité de la gestion »)	Coûts des différentes fonctions Capacités opérationnelles Préparation des forces Soutien opérationnel	
Indicateurs d'impact (« efficacité socio-économique »)		-
Dont : - indicateurs d'efficacité		-
- indicateurs d'efficacité-coût		-

*La Cour constate que les indicateurs présentés à l'appui des agrégats sont beaucoup plus sommaires que ceux qui sont aujourd'hui envisagés pour appuyer les actions des programmes possibles. Sont notamment prévus des indicateurs de qualité de service. Ainsi, à titre exemple, la capacité à projeter des avions est assortie d'indicateurs de disponibilités des munitions par catégories (bombes guidées laser, missiles, etc.). De même les indicateurs de processus sont déclinés par sous-indicateurs de formation des personnels pouvant être projetés ou engagés sur le terrain.*

## 2) - L'organisation de la remontée d'information

Les systèmes de remontée d'information constituent un élément qui devra être approfondi après la prise de décision du ministre sur la forme des programmes auxquels seront associés les objectifs et les indicateurs.

En effet, le ministère mène simultanément deux grands projets qui s'articuleront avec la mise en œuvre de la LOLF que sont :

- un projet de comptabilité analytique fédérant les programmes analytiques des différents responsables du ministère ;
- un projet de contrôle de gestion matriciel avec création d'un coordinateur de gestion au niveau ministériel (SGA probablement) qui serait tête de réseau pour tous les responsables du ministère.

Ces deux projets ont enregistré des retards significatifs, notamment parce que, jusqu'à une période très récente, le ministère de la défense avait suspendu son intégration dans ACCORD dans l'attente de la prise en compte de ses spécificités propres (prise en compte des OBI, des fonds d'avances, etc.).

En retenant l'approche bleue, la disponibilité immédiate des informations nécessaires à l'alimentation des indicateurs de résultats, d'activité et de moyens serait évaluée à 60%, en admettant néanmoins la nécessité d'affiner ou de rendre plus fiable certaines données. Il existe

également des projets de systèmes d'informations assez avancés au plan technique qui visent à mettre en regard des montants financiers et des réalisations physiques.

En tout état de cause, les informations financières restent dépendantes pour partie de la mise en œuvre d'ACCORD et des programmes qui pourront y être rattachés.

## **D - LA LOLF ET LA MODERNISATION DE LA GESTION**

### **1) - La définition du rôle du directeur de programme**

La définition du rôle précis du responsable de programme n'ayant pas encore été fixée de manière claire par la direction du budget, des appréciations très divergentes rendent la construction des programmes délicate.

Ainsi, pour les équipes ayant travaillé sur les approches, blanche et bleue, l'esprit de la LOLF suppose que la mise en regard de moyens et d'objectifs conduise à donner de larges attributions au responsable de programme pour le pilotage de ses moyens. Il en résulte que, logiquement, ce directeur de programme doit être confondu avec un responsable opérationnel de haut niveau. En l'occurrence, dans l'approche bleue, les responsables pourraient être les chefs d'états-majors et directeurs de services. Dans l'approche blanche, en revanche, la difficulté consisterait à identifier des responsables pertinents pour mettre en œuvre des moyens redistribués.

Le cabinet de la ministre de la défense considère, pour sa part, que la LOLF n'impose pas la confusion entre le responsable de programme et un pilote opérationnel et que rien n'empêcherait de confier le suivi des programmes à des structures centralisées, distinctes des responsables opérationnels qui pourraient mettre les moyens à disposition des différents programmes de manière modulable, comme en témoigne déjà la distinction actuelle entre les gouverneurs et les gestionnaires de crédits.

### **2) - L'organisation de la fongibilité et la mise en place de mandats de gestion**

Le principe de la fongibilité asymétrique est posé par la LOLF. En dehors de ce principe, les modalités pratiques de cette fongibilité n'ont pas été arrêtées. Le niveau d'application de la fongibilité doit notamment être défini. A ce stade de la réflexion, le ministère considère que la fongibilité doit pouvoir être réalisée jusqu'au niveau le plus déconcentré, à savoir les unités administratives (corps de troupe, base aérienne, etc.). Pour tester cette possibilité, les armées finalisent une expérimentation de ce type par armée (un corps de troupe, une base aérienne, l'école de St Mandrier) qui devrait être mise en œuvre dès l'année budgétaire 2004. Le ministère n'a pas encore pris l'attache de la direction du budget pour lever les obstacles réglementaires qui pourraient s'opposer à la mise en place d'une telle expérimentation. Une première présentation de ce dossier a eu lieu le 7 avril.

Les modalités techniques de contractualisation entre directeurs de programme, lorsque l'un d'entre eux assure des prestations au profit d'un autre, doivent également être précisées. La mise en place de la procédure des mandats de gestion est déterminante si l'on veut éviter les cloisonnements entre responsables du ministère.

### **3) - La place du contrôle financier**

L'esprit de la LOLF qui vise à la responsabilisation de l'ordonnateur doit, au sens du ministère de la défense, entraîner sinon la suppression, du moins un allègement très significatif

des contrôles a priori. La ministre de la défense a écrit un courrier en ce sens au ministre chargé du budget et au Premier ministre le 29 octobre 2002.

#### **4) - Les reports de crédits**

Le ministère considère enfin que la limitation des reports de crédits à hauteur de 3% des crédits initiaux d'un programme risque d'être source d'annulation de crédits en fin d'exercice budgétaire.

## IV - MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

### A - LE PILOTAGE DE LA RÉFORME

Pour assurer le pilotage de la réforme, le ministère de l'intérieur a mis en place une organisation à trois niveaux :

- le comité d'orientation ministériel, placé sous l'autorité du directeur de cabinet du ministre, est chargé d'opérer les choix stratégiques qui sont présentés à l'arbitrage du ministre ;
- le club des directeurs, alimenté par la production de l'équipe-projet, lieu de concertation et de débat, est chargé de hiérarchiser les sujets ;
- l'équipe projet loi organique, placée auprès du directeur de la programmation, des affaires financières et immobilières (DPAFI), assure la conduite du chantier de la réforme. Regroupant des représentants de chaque direction, elle est animée par le sous-directeur chargé du contrôle de gestion et un chargé de mission. Les membres de l'équipe devraient être prochainement renforcés par des correspondants communication et formation.

Cette organisation a été validée dans une note du 28 mars 2002, signée du directeur de cabinet du ministre. Toutefois, le comité des directeurs ne s'est pas réuni au second semestre 2002.

Le plan d'action général s'appuie sur le cahier des charges établi par la direction du budget en février 2002. Quatre thèmes majeurs ont été identifiés au ministère de l'intérieur : la structuration des programmes du ministère, la gestion des ressources humaines, la mise en œuvre de la LOLF au niveau territorial sous l'autorité des préfets et l'articulation entre fonction produit et fonction support.

En outre, parallèlement à l'équipe placée auprès de la DPAFI, une « *équipe projet administration territoriale* » été formée auprès du directeur général de l'administration pour réfléchir, à titre principal, à la mise en œuvre de la LOLF au niveau territorial et interministériel, et accessoirement, à l'agrégat « *Administration territoriale* » propre au ministère de l'intérieur.

### B - LES AGRÉGATS ET LES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES

Le budget du ministère de l'intérieur comporte cinq agrégats : administration territoriale, police nationale, sécurité civile, collectivités locales et administration générale. Les agrégats constituent le socle des futurs programmes budgétaires, sans que ces derniers en soient la reconduction automatique. Ils appellent les constatations suivantes :

#### 1) - L'éventualité d'une mission de sécurité publique

La constitution d'une mission de sécurité publique à vocation interministérielle, comportant d'une part un programme « *police nationale* »<sup>(114)</sup> dépendant du ministère de l'intérieur et d'autre part un programme « *gendarmerie nationale* » dépendant du ministère de

---

<sup>(114)</sup> La Cour a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur l'agrégat « *Police nationale* » dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, pp. 240 et suivantes, et pour 2001, pp. 222 et suivantes.

la défense, peut être envisagée. Une telle mission, pour être constituée, doit toutefois présenter une cohérence globale. Cette mise en cohérence suppose en particulier de concevoir des objectifs et des indicateurs communs aux deux forces de l'ordre. A cet égard, une mission conjointe de l'IGA, de l'IGF et du contrôle général des armées devrait remettre au printemps 2003 un rapport préliminaire sur les rapprochements à envisager.

## 2) - Le devenir de l'agrégat «*sécurité civile*»

L'agrégat «*sécurité civile*» semble susceptible de s'insérer dans les futurs programmes et missions de la LOLF de trois manières.

Il peut être, en premier lieu, constitutif d'un programme au sein d'une mission interministérielle de «*sécurité intérieure*» avec la police et la gendarmerie. Ce choix aurait cependant une signification opérationnelle réduite, en raison des synergies limitées entre les activités de sécurité civile et celles de sécurité publique. La direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) du ministère de l'intérieur exerce des compétences opérationnelles très particulières en matière d'intervention aérienne, de déminage, d'intervention d'urgence et de lutte contre les feux de forêt, ainsi que des missions d'état-major et de soutien en raison de la départementalisation des services départementaux d'intervention et de secours<sup>(115)</sup> et des activités de formation de l'ensemble des sapeurs-pompier.

L'agrégat «*sécurité civile*» pourrait, en deuxième lieu, constituer l'ossature d'une mission interministérielle de «*sécurité civile*». Les dotations de la sécurité civile imputées au budget du ministère de l'intérieur ne représentent en effet que 60% des dépenses de l'État consacrées à la sécurité civile. Il n'est pas certain toutefois que les autres ministères (principalement les ministères chargés des finances, de l'agriculture et le fonds d'intervention pour le transport aérien), sur lesquels s'imputent 40% des dépenses de sécurité civile puissent tous construire de façon cohérente des programmes «*sécurité civile*» dans leur propre adaptation à la LOLF.

L'agrégat «*sécurité civile*» pourrait, en troisième lieu, demeurer autonome sous la forme d'un programme ministériel «*sécurité civile*», intégré à une mission ministérielle à définir. Cette solution aurait le mérite de la simplicité, sinon celui de l'exhaustivité des dépenses effectuées par l'État au titre de la sécurité civile.

## 3) - Le devenir de l'agrégat «*Administration territoriale*» et l'articulation entre programmes et déconcentration

Comme indiqué plus haut (page 130), le ministère de l'intérieur, sous l'impulsion de la direction générale de l'administration, a joué un grand rôle dans la réflexion interministérielle sur le traitement des actions territoriales de nature interministérielle.

En effet, la question de la conciliation de programmes verticaux ministériels selon une logique d'organisation en «*tuyaux d'orgues*» avec le principe de déconcentration de l'État, selon une logique territoriale et horizontale, est apparue de manière particulièrement sensible au ministère de l'intérieur, puisqu'elle touche au rôle du préfet. Il s'agissait de préciser, dans le cadre de la LOLF, sa fonction de chef des services déconcentrés de l'État et d'ordonnateur secondaire des crédits de l'État et d'améliorer la gestion publique locale. Le préfet doit-il être le «*gouverneur de crédits*» au niveau départemental et interministériel au sens de la LOLF, et dans l'affirmative, comment pourra-t-il assurer ce rôle dans le cadre de programmes ministériels verticaux ?

---

<sup>(115)</sup> Les SDIS (services départementaux d'intervention et de secours) sont des établissements publics départementaux depuis la loi du 3 mai 1996 (articles L 1401 et suivants du code général des collectivités locales).

A la suite de l'arbitrage interministériel sur ces questions, il est prévu notamment la constitution d'un programme d'intervention territoriale de l'État (PITE) composé d'un certain nombre d'actions régionales de portée interministérielle. A titre d'illustration, la région Bretagne pourrait être le théâtre d'une action territoriale axée sur la préservation et la restauration de la qualité de l'eau. La définition du contenu et des objectifs de chaque action régionale s'appuierait sur les préfets de région, « gouverneurs de crédits interministériels et territoriaux ». Ces futures actions régionales seraient, dans les régions où elles seraient créées, la traduction budgétaire des projets territoriaux de l'État (PTE) que les préfets ont l'obligation de préparer et de faire valider depuis 2000. La consécration du préfet de région comme « gouverneur de crédits » et responsable d'une action régionale limiterait le danger de programmes verticaux définis par les administrations centrales parisiennes isolées du contexte local.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur voit dans le PITE un instrument de la réforme de l'État et de l'amélioration de la gestion publique. L'autorité préfectorale serait la mieux à même d'identifier les gisements locaux d'économies et de procéder aux réorganisations administratives nécessaires : ainsi, la LOLF fournirait l'occasion d'une réorganisation de l'État déconcentré, y compris par la remise en cause de services ne disposant pas d'une taille critique suffisante à l'échelon régional ou départemental.

Plus largement, l'articulation des programmes territoriaux et des programmes ministériels serait assurée par une mutualisation des moyens et non par une fongibilité territoriale des crédits. Cette mutualisation des moyens s'appuierait sur quatre à cinq pôles de compétences régionaux autour du préfet de région, rassemblant notamment les directeurs régionaux des services déconcentrés des différents ministères. Ces pôles de compétences matérialiseraient les délégations inter-services (DIS)<sup>(116)</sup>. Ils pourraient recevoir le soutien de plates-formes techniques régionales renforçant la mutualisation des moyens de fonctionnement de l'État : politique d'achats, gestion immobilière courante, outils de gestion des ressources humaines (formation, action sociale), communication. A la mise en place de ces pôles de compétences régionaux s'ajouteraient par ailleurs des mandats de gestion, pour gérer de façon souple les moyens de fonctionnement des services déconcentrés.

La portée de tels dispositifs sur les pratiques locales reste cependant incertaine. L'appréciation qu'il conviendra de porter sur la cohérence et la validité du PITE au regard de la LOLF dépendra du contenu de ce programme atypique. Par ailleurs, il peut être relevé que les souplesses déjà introduites par le décret du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, destinées à améliorer la gestion publique, ont été inégalement mises en œuvre par ceux-ci, qu'il s'agisse de la constitution de pôles de compétences pour la conduite d'actions durables communes à plusieurs services déconcentrés (article 17-5), de la création de délégations inter-services (article 17-6), ou de la proposition de fusion de services déconcentrés (article 17-7).

Enfin, une incertitude résulte de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Sa mise en œuvre est susceptible de constituer un facteur de simplification de la construction des futurs programmes ministériels si certains crédits et services ne sont plus gérés par l'État. Elle peut aussi apparaître comme un élément de complexité supplémentaire dans l'élaboration de ces programmes ministériels si le pouvoir constituant et le législateur consacrent le droit à l'expérimentation et le principe d'un État à compétences variables selon les territoires. Les services pourraient alors se trouver dans la situation d'être évalués sur la base des missions et des objectifs qui ne dépendront plus d'eux pour certains territoires.

---

<sup>(116)</sup> prévues par l'article 17-6 du décret du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets.

#### 4) - Le devenir de l'agrégat «*administration générale*»

L'agrégat budgétaire «*administration générale*» est le moins homogène des cinq agrégats budgétaires du ministère de l'intérieur. Son périmètre n'a pas évolué depuis 1996. Il rassemble six missions de support, au sens large, du ministère.

La composante «*prestations aux services*» soulève la question, classique en comptabilité analytique, de la clé de répartition de coûts indirects retenue pour obtenir le coût complet d'un service. Toutefois, dans la logique budgétaire et comptable de la LOLF, la convention retenue pour la répartition de ces coûts indirects dépasse le simple cadre de la comptabilité analytique. La comptabilité destinée à «*analyser les coûts*» évoquée par l'article 27 de la LOLF se rapporte au suivi des «*différentes actions engagées dans le cadre des programmes*».

Or, le principe de responsabilité sur des objectifs qu'a entendu promouvoir le législateur à travers l'adoption de la LOLF suppose que chaque gestionnaire, pour être effectivement responsable, maîtrise les moyens qui lui permettent de conduire les missions qui lui sont confiées et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. La définition du périmètre des futurs budgets de programme se trouve ainsi partagée entre la volonté de construire un coût complet dans une logique de programme opérationnel et celle de responsabiliser les ordonnateurs des fonctions support sur la base des services existants dans une logique organique.

Dans cette optique se pose la question de la délimitation du budget du futur programme «*administration générale*» qui serait susceptible de découler de l'agrégat actuel. Un tel programme, s'il épousait le périmètre actuel de l'agrégat, intégrerait des services dont il ne prendrait pas en compte l'ensemble des dépenses. Certaines d'entre elles seront en effet imputés à d'autres programmes (police, sécurité civile et administration territoriale), ces dépenses demeurant toutefois dans le champ de compétence de la DPAFI pour l'immobilier et de la DTI pour l'informatique.

Le ministère de l'intérieur, afin d'obtenir une articulation cohérente entre des fonctions de support à vocation transversale et des programmes opérationnels, étudie la notion de «*mandat de gestion*». Une relation contractuelle serait établie entre le responsable du programme et le responsable de la fonction support. La fonction support s'engagerait à délivrer des prestations ou des services selon des objectifs définis en commun avec les responsables du programme, en contrepartie de la délégation de crédits par les administrations opérationnelles aux administrations de support et d'une procédure formalisée de suivi de l'exécution des mandats de gestion.

Si cette approche en termes de contractualisation et de mandat de gestion trouve à s'appliquer en matière immobilière et informatique, elle demande à être précisée s'agissant de la gestion des ressources humaines. Pour cette dernière, la distinction, au sein de programmes ou d'actions, de compétences de gestion comparables à des prestations de service et de compétences de management, à caractère opérationnel, apparaît peu aisée. Cette difficulté est renforcée par la dispersion actuelle dans quatre directions du ministère des services gestionnaires de ressources humaines. La logique de mandat de gestion apparaît également peu adaptée aux prestations de services à caractère intellectuel qui sont assurées en particulier par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère.

## 5) - Le devenir de l'agrégat « *collectivités locales* »

### a) - Les insuffisances de l'agrégat actuel

L'actuel agrégat 21 « Collectivités locales »<sup>(117)</sup> du fascicule *intérieur* est fondé sur deux hypothèses méthodologiques :

- d'une part, cet agrégat n'appréhende que les aspects strictement budgétaires et financiers des missions relevant de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Outre la répartition des principaux concours financiers de l'État, cette direction a pour mission de préparer les textes d'organisation et de fonctionnement de ces dernières, de veiller à la répartition des compétences entre ces collectivités et l'État, de suivre les questions statutaires et de formation des élus et des fonctionnaires territoriaux. Les dépenses de personnel et de fonctionnement courant associées à ces missions sont retracées au sein de l'agrégat « *administration générale* » du ministère. Une analyse en termes de performance des services gestionnaires, en administration centrale, n'apparaît donc pas possible à l'aide du seul agrégat « *collectivités locales* » ;
- d'autre part, la prise en compte par l'agrégat « *collectivités locales* » des relations financières avec les collectivités territoriales est elle-même très partielle. Alors que l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales s'élève à 58,2 Md€, le périmètre de l'agrégat « *collectivités locales* » ne regroupe en effet que les transferts financiers inscrits sur des chapitres budgétaires du ministère de l'intérieur (8,1 Md€ en LFI 2002). N'y figurent donc pas les crédits inscrits en loi de finances sur les chapitres budgétaires d'autres ministères, même quand ces crédits correspondent à des transferts financiers de l'État aux collectivités locales, ni, plus fondamentalement, les dotations prenant la forme de prélèvements sur les recettes de l'État (34,7 Md€), bien que celles-ci soient gérées par la DGCL à hauteur de 22,7 Md€.

S'agissant de l'information du Parlement, ces insuffisances de l'agrégat actuel sont néanmoins en grande partie comblées par la parution, annuellement, d'une annexe jaune récapitulant, tant en prélèvements sur recettes qu'en dotations budgétaires, et pour l'ensemble des ministères, l'effort de l'État en faveur des collectivités locales.

### b) - Le statut des prélèvements sur recettes

La consécration des prélèvements sur recettes par l'article 6 de la LOLF rend difficile l'élaboration d'une mission ou d'un programme cohérent se rapportant aux transferts financiers de l'État aux collectivités locales.

En effet, la LOLF n'indique pas que les prélèvements sur recettes mis en place au profit des collectivités locales doivent être intégrés au sein des missions et des programmes. La lecture de l'article 7 de la LOLF conduit à penser que les missions et programmes ne s'appliquent qu'aux « *charges budgétaires de l'État* », dont ne font pas partie les prélèvements sur recettes. Ceux-ci sont en effet, d'après l'article 6 de la LOLF, « *retrocedé[s] directement au profit des collectivités territoriales (...) en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des [allègements] d'impôts [locaux]* ». Dans les deux cas, il ne s'agit pas d'une charge budgétaire puisque le budget de l'État est établi précisément après diminution des recettes brutes du montant des prélèvements sur recettes.

---

<sup>(117)</sup> La Cour a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur cet agrégat dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, pp. 230 et suivantes, et pour l'année 2001, pp. 225 et suivantes.

En outre, l'article 34 de la LOLF prévoit que les prélèvements sur recettes seront évalués en première partie de la loi de finances, alors que les crédits alloués à chaque mission et programme seront autorisés en seconde partie.

***c) - Les problèmes liés à la création d'une mission interministérielle***

Une mission interministérielle retraçant l'effort financier de l'État envers les collectivités locales pourrait être envisagée. Elle réunirait les dotations budgétaires en faveur des collectivités locales imputées à d'autres budgets que celui de l'intérieur (ex : la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage du chapitre 43-06 du budget de l'*emploi*). En outre, elle prendrait en compte le fait que, au sein même des dotations budgétaires gérées par le ministère de l'intérieur, certaines dotations voient leur montant évoluer en fonction d'autres politiques ministérielles : la dotation générale de décentralisation sert de variable d'ajustement aux transferts de dépenses entre l'État et les collectivités locales (par exemple : application de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle.).

Au-delà des effets d'affichage, cette hypothèse resterait peu opérationnelle si une réforme de plus grande ampleur n'était pas conduite.

En premier lieu, une telle mission se composerait d'un programme rassemblant les dotations du ministère de l'intérieur et de programmes *ad hoc* dans les autres ministères. Or, pour ces derniers, les dépenses correspondantes pourraient tout aussi bien s'inscrire dans leurs propres programmes et non dans des programmes spécifiques d'un montant limité de type « *concours financier aux collectivités locales* ».

En second lieu, elle laisserait entière la question du traitement des prélèvements sur recettes. Une mission « *Collectivités locales* » garderait donc un périmètre budgétaire étroit, couvrant une part minoritaire des concours de l'État aux collectivités locales alors que ces derniers représentent environ 17% des recettes brutes de l'État.

L'absence des prélèvements sur recettes d'une telle mission rendrait en outre peu cohérente la définition d'indicateurs de résultats et d'activité des concours financiers inscrits au budget. L'actuel agrégat « *Collectivités locales* » du ministère de l'intérieur ne présente d'ailleurs aucun indicateur. Or, des indicateurs susceptibles d'être introduits par la DGCL pourraient notamment concerner la fiabilité du recensement des données ou des critères servant à la répartition des concours de l'État aux collectivités locales, qu'il s'agisse des prélèvements sur recettes ou des actuelles dotations budgétaires.

Certes, l'inscription de l'ensemble des concours de l'État en crédits du budget général pourrait être imaginée afin de faciliter l'élaboration des missions et programmes de la LOLF et de simplifier la présentation du budget de l'État. Toutefois, une telle réforme aurait l'inconvénient d'appliquer à certaines dotations des règles de gestion budgétaire qui leur sont inadaptées.

La Cour des comptes, dans son RELF 2000, a relevé l'intérêt pour l'État de recourir aux prélèvements sur recettes pour les dotations à gestion passive, pour lesquelles les critères de répartition sont étroitement définis par la loi et pour lesquelles l'utilisation des techniques budgétaires n'apporte aucune valeur ajoutée. *A contrario*, le maintien de dotations budgétaires se justifierait pour les dotations dont l'octroi comporte un élément de décision discrétionnaire ou d'appréciation en opportunité par les services de l'État. Le critère de distinction entre dotations budgétaires et prélèvements sur recettes pourrait ainsi reposer en principe sur le caractère automatique ou discrétionnaire de la dépense.

Une remise en ordre, selon ce critère de répartition des dotations aux collectivités territoriales entre dotations budgétaires et prélèvements sur recettes, conduirait à restreindre très significativement le périmètre des dotations imputées au budget du ministère de l'intérieur. La DGCL évalue en effet à 9,3 Md€, sur 9,7 Md€ de crédits budgétaires en LFI 2003, les concours financiers à caractère automatique pour lesquels l'administration ne dispose d'aucune marge de manœuvre.

#### *d) - Les voies de réforme envisageables*

Il apparaît souhaitable de saisir l'opportunité de la mise en œuvre de la LOLF pour rationaliser la répartition des dotations aux collectivités locales entre dotations budgétaires et prélèvements sur recettes.

Une première possibilité serait de faire basculer l'essentiel des dotations budgétaires actuelles, dont la gestion par l'administration est « *passive* », en prélèvements sur recettes. Dans cette configuration, il ne serait pas nécessaire de conserver une mission ou un programme « *Collectivités locales* » : les rares dotations sur lesquels les préfets gardent un pouvoir discrétionnaire (dotation d'équipement des communes) pourrait constituer une action du programme « *Administration territoriale* ».

Une seconde possibilité consisterait à recomposer les dotations aux collectivités locales en fonction de leurs finalités, et, s'il s'agit de domaines de compétences partagées entre l'État et les collectivités locales, à rattacher de telles dotations aux programmes des ministères compétents. Les dotations ne se rattachant pas à des politiques de l'État pourraient basculer en prélèvements sur recettes.

Dans tous les cas de figure, il apparaît souhaitable qu'une information de synthèse sur les dotations de l'État aux collectivités locales puisse continuer à être donnée au Parlement, dans la continuité de l'annexe jaune actuelle. En outre, des objectifs d'efficience et de fiabilité des versements pourraient être associés aux emplois et aux moyens de fonctionnement de la DGCL, quel que soit leur programme de rattachement au ministère de l'intérieur.

### **C - LA PERFORMANCE ET LA MODERNISATION DE LA GESTION : LE CAS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE**

#### **1) - Le contrôle de gestion**

Le contrôle de gestion mis en place lors de l'expérimentation de la globalisation des crédits de fonctionnement des préfectures amorcée en 1999, puis étendu aux préfectures non globalisées, doit lui-même évoluer pour s'inscrire dans le cadre de la LOLF.

Le ministère de l'intérieur a développé, au sein des préfectures, des outils de contrôle de gestion, qui constituent pour le préfet un outil d'aide à la décision et lui permettent de rendre compte à la direction générale de l'administration de l'activité de ses services.

Il est prévu que l'ensemble de l'encadrement joue un rôle dans la mise en œuvre du contrôle de gestion : le préfet détermine les orientations prioritaires et fixe des objectifs ; le secrétaire général organise les dispositifs de contrôle et lance les procédures d'analyse des résultats ; les directeurs encadrent les instances de suivi des indicateurs, et les chefs de bureau effectuent le suivi et l'analyse des indicateurs concernant leurs missions. Le contrôleur de gestion, quant à lui, a la responsabilité de mettre en place le réseau des correspondants du système d'information. Son positionnement au sein des préfectures dépend du contexte local.

Les entretiens de gestion, qui ont lieu tous les trois ans entre chaque préfecture et les directions d'administration centrale, permettent de vérifier la cohérence des actions entreprises. Le relevé de conclusions de ces entretiens, signé par le directeur général de l'administration, fait le point sur les principales actions entreprises au cours de la période écoulée et indique les objectifs prioritaires retenus pour la période à venir ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

## 2) - Les systèmes d'information et les indicateurs

Afin de pouvoir assurer le pilotage du contrôle de gestion, le ministère de l'intérieur a développé une batterie d'indicateurs. Les indicateurs de *BALISE* permettent de suivre l'évolution du contexte socio-économique dans lequel interviennent les préfectures et les sous-préfectures. *INDIGO* réunit des indicateurs de résultats des services des préfectures et des sous-préfectures et offre des possibilités de comparaisons avec les autres départements. Une centaine d'indicateurs ont ainsi été élaborés. Les indicateurs de *CONCORDE* complètent les indicateurs d'efficacité se trouvant dans *INDIGO* en permettant aux préfectures de vérifier la qualité de l'allocation de leurs moyens budgétaires. Enfin, *ARCADE* est un outil d'aide à la répartition du personnel des préfectures entre ses différentes fonctions permettant de déterminer l'effectif théorique nécessaire pour remplir chaque mission d'une préfecture et de le comparer avec l'effectif réel.

L'expérimentation de la globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération des préfectures s'est accompagnée, au printemps 2000, de la mise en place d'*INDIGO*. Depuis 2002, le contrôle de gestion a été étendu à l'ensemble des préfectures, qu'elles soient ou non globalisées. Le dispositif prévu pour ces dernières par circulaire du 18 mars 2001 reprend 46 des 100 indicateurs *INDIGO*.

Fin 2001, les remontées d'information *INDIGO* n'étaient ni complètes ni fiables, et le ministère de l'intérieur estimait que seule la moitié des 14 préfectures globalisées était en mesure de répondre à l'exercice. La fiabilité de la répartition des coûts retracée pour l'agrégat dans le « bleu » 2002 apparaissait donc sujette à caution. En 2002, les indicateurs *INDIGO* ont été renseignés par la totalité des préfectures. Toutefois, la coexistence de deux dispositifs, la collecte d'une centaine d'indicateurs pour les préfectures globalisées, de 46 pour les non globalisées, ne favorise pas les comparaisons entre préfectures. Cet inconvénient devrait disparaître à compter de 2004 si la généralisation de la globalisation à l'ensemble des préfectures est décidée.

Ce manque de cohérence s'est manifesté aussi par la persistance de dispositifs de remontée d'informations, spécifiques à chaque direction d'administration centrale. Même si ces dernières pouvaient utiliser les indicateurs *INDIGO* accessibles sur l'intranet de la DGA, elles continuaient, début 2002, à demander aux préfectures les informations qui leur étaient nécessaires, certaines d'entre elles étant redondantes avec les données *INDIGO*. Il convient néanmoins de noter que la DGA a engagé, avec les autres directions un travail systématique visant à supprimer tous les doublons dans la remontée d'informations vers la centrale. La DGCL et la DLPJ ont notamment décidé d'utiliser l'infocentre territorial des préfectures, et plus particulièrement *INDIGO*, pour faire remonter les données statistiques nécessaires au suivi de leur domaine de compétence.

Par ailleurs, un certain nombre d'indicateurs *INDIGO* ont été jugés soit peu pertinents dans leur objet, soit insuffisamment fiables pour le mode de collecte des données ou leur mode de calcul. Le ministère de l'intérieur a constitué deux groupes de travail composés de représentants de l'administration centrale et des préfectures, chargés de proposer la suppression des indicateurs jugés non pertinents et leur remplacement par d'autres plus utiles aux préfectures, notamment pour deux missions, le conseil aux collectivités locales et le pilotage

des politiques interministérielles, et de préciser également pour tous les indicateurs maintenus ou créés un mode de collecte et de calcul précis et identique pour toutes les préfectures. Les modifications devraient être introduites dans le système d'indicateurs *INDIGO* au cours du deuxième trimestre 2003, au vu des conclusions de ces deux groupes de travail.

Enfin, l'administration centrale n'était pas jusqu'alors en mesure d'analyser les données recueillies en vue d'assurer un véritable pilotage, et se contentait de restituer aux préfectures globalisées les données agrégées qu'elle avait reçues. Le ministère de l'intérieur a indiqué toutefois travailler à un fascicule de présentation des résultats agrégés de l'ensemble des préfectures (*INDIGO, CONCORDE*). Ce fascicule, qui présentera également une analyse des grandes tendances qui se dégagent de ces résultats, sera mis à disposition des préfectures au début de chaque année pour les résultats de l'année écoulée.

### **3) - Les objectifs**

La mise en place du contrôle de gestion dans les préfectures aurait dû s'accompagner de la définition d'objectifs de la part des directions d'administration centrale, conformément à la logique de la LOLF qui demande de définir des objectifs à l'appui des programmes. La DATAP a ainsi diffusé aux préfectures, en mai 2002, une charte d'accueil et de services à l'utilisateur qui fixait les objectifs nationaux en matière de prestations à offrir et de délais à respecter. Cette initiative aurait mérité d'être complétée par la mise en place d'objectifs nationaux de la part des autres directions du ministère de l'intérieur, celles-ci étant à la fois donneurs d'ordre et destinataires d'informations sur la production des préfectures. En l'absence d'objectifs clairement définis à l'échelon central, le degré d'implication de chaque préfecture en matière de contrôle de gestion dépend de l'intérêt que lui porte l'encadrement supérieur.

Le ministère de l'intérieur a cependant indiqué à la Cour avoir engagé une démarche visant à retenir une méthodologie d'objectifs à atteindre pour les indicateurs de résultats des préfectures. Il est prévu qu'un objectif national s'applique à la moyenne des résultats des préfectures, arrêté par l'administration centrale. Pour tenir compte des effets liés à la taille des préfectures, cet objectif national sera décliné en objectif par strate. En cas de contraintes ou de priorités locales particulières, elles devront justifier des objectifs locaux spécifiques dans le cadre d'un dialogue de gestion avec l'administration centrale.

## V - MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ (SECTION TRAVAIL)

### A - LE PILOTAGE DE LA RÉFORME

Un comité de planification stratégique, commun aux sections budgétaires « *travail* » et « *affaires sociales* », a été mis en place au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Il est piloté par deux directions d'administration centrale, la DAGEMO et la DAGPB, et placé sous la présidence des directeurs de cabinet des ministres. Une directrice de projet a été nommée en février 2003 pour assurer, sous l'autorité de ce comité, la coordination entre les deux secteurs.

En 2003, sont programmées, sous la conduite du collège des chefs de service, la déclinaison des objectifs stratégiques, la refonte des agrégats et la réalisation d'une maquette de projet annuel de performance. Les services déconcentrés de huit régions sont chargés d'expérimenter la validité opérationnelle des programmes et sous-programmes<sup>(118)</sup>. Les résultats de ces expérimentations seront étendus aux autres régions en 2004.

Le collège des chefs de service doit préparer les décisions de nature stratégique (définition des objectifs de la section Travail et des programmes correspondants) tandis que des groupes spécifiques par programme sont chargés d'élaborer la maquette des projets annuels de performance. Un groupe permanent « *Moderfie – Travail* », présidé par la sous-directrice des finances et comportant des représentants de toutes les directions est chargé de coordonner les chantiers liés à la réforme budgétaire (directive nationale d'orientation, agrégats, contrôle de gestion, dialogue de gestion).

La DAGEMO et la sous-directrice des finances participent aux réunions du comité de pilotage interministériel. La directive nationale d'orientation (DNO) 2003 a été préparée selon une structure par programme, validée par le cabinet du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Celui-ci a signé, le 9 janvier 2003, conjointement avec le ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, une lettre à l'ensemble des directeurs du ministère leur demandant de préparer avant fin juin une première rédaction des projets de performance pour chacun des programmes.

Un effort d'information des cadres a eu lieu, avec notamment la présentation de l'ensemble du dispositif aux DRTEFP en deux demi-journées, puis un point régulier sur l'avancement du chantier, fait conjointement par les quatre directeurs d'administration centrale, au cours des réunions bimestrielles des DRTEFP. La préparation de la DNO a été l'occasion d'impliquer les services déconcentrés, avec un dialogue au sein des comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI) et lors d'un séminaire sur la réforme budgétaire au printemps. Enfin, des actions de formation au contrôle de gestion ont été organisées.

---

(118) Centre et Champagne-Ardennes testeront le programme « *accès à l'emploi* » ; Bourgogne et Rhône-Alpes, le programme « *droits des salariés et dialogue social* » ; Franche-Comté et Lorraine, le thème « *contrôle de gestion et dialogue de gestion* » ; PACA et Midi-Pyrénées, la « *gestion prévisionnelle des emplois et des compétences* ».

## B - LES AGREGATS ET LES PROGRAMMES BUDGETAIRES

### 1) - Les caractéristiques des agrégats budgétaires

Le budget du travail comporte cinq agrégats dont la structure n'a pas été modifiée entre 1999 et 2003. Le premier correspond à une fonction de support, les autres à des programmes d'intervention<sup>119</sup>.

Le périmètre de ces agrégats a fait à plusieurs reprises l'objet de critiques de la Cour<sup>(120)</sup> dans la mesure où les subventions versées à l'AFPA et à d'autres organismes de formation professionnelle (chapitres 43-71 et 66-71) ainsi que la part de la dotation de décentralisation destinée à couvrir les frais de gestion du CNASEA relatifs à la formation professionnelle (chapitre 43-06 article 90 et 43-70 article 80) sont rattachés à l'agrégat 1, alors qu'ils contribuent à l'accomplissement des missions décrites à l'agrégat 2. La Cour a également critiqué le rattachement au budget de l'emploi et l'inclusion dans l'agrégat n°2 "*Participation de l'État à la formation professionnelle*" de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage qui, dans les budgets régionaux, figure, comme toutes les dotations de décentralisation, parmi les produits non affectés de ces budgets et ne peut être considérée comme une contribution quelconque de l'État au financement de la formation professionnelle<sup>(121)</sup>.

Par ailleurs, si la DGEFP est bien identifiée comme pilote des agrégats 2 à 5, les 4 directions du ministère sont impliquées dans la gestion de l'agrégat 1.

### 2) - L'état des réflexions sur les futurs programmes budgétaires

La structure des programmes de la mission « *travail* », confirmée par la lettre conjointe des ministres en date du 9 janvier 2003, est la suivante :

---

(119) agrégat 1 « *gestion de la politique de l'emploi* » : composé à 68% de crédits de personnel et de fonctionnement, il comprend aussi la subvention à l'AFPA ; agrégat 2 « *participation de l'État à la formation professionnelle* » ; agrégat 3 « *action de l'État en faveur des publics prioritaires* » : insertion professionnelle des jeunes, des publics menacés d'exclusion et des travailleurs handicapés ; agrégat 4 « *promotion de l'emploi et adaptations économiques* » : allègement du coût du travail et accompagnement des restructurations ; agrégat 5 « *financement du retrait d'activité et participation de l'État aux dépenses de chômage* ».

(120) Monographie sur le budget de l'emploi (1994-1998) ; rapport public 2000 (les actions de l'État dans le domaine de la formation) p. 515.

(121) Une région qui ne consacrerait rien à la formation professionnelle n'en aurait pas moins droit à sa dotation de décentralisation à ce titre.

Tableau 43 – Structure des programmes

Programmes	Sous-programmes (SP)
<u>Programme 1 : accès à l'emploi</u>	SP1 : emplois aidés dans les secteurs marchand et non marchand SP2 : accompagnement des parcours SP3 : personnes handicapées
<u>Programme 2 : adaptations économiques</u>	SP1 : promotion de l'emploi SP2 : accompagnement des restructurations SP3 : indemnisation des personnes au chômage
<u>Programme 3 : Droits des salariés et dialogue social</u>	SP1 : santé et sécurité au travail SP2 : accès au droit et droits des salariés SP3 : dialogue social
<u>Programme 4 : Formation tout au long de la vie</u>	SP1 : formation continue des salariés en entreprise SP2 : formation des adultes SP3 : formation en alternance
<u>Programme 5 : gestion et évaluation des politiques du travail</u>	SP1 : politique des ressources humaines SP2 : pilotage et service aux usagers SP3 : statistiques, études et évaluation des programmes

*Cette liste ne reprend pas la structure actuelle des agrégats et n'est pas calquée sur la structure actuelle des services administratifs. Le ministère a établi un projet de liste des actions qui structureront chaque programme. Un premier exercice de répartition des différents dispositifs par sous-programmes a été effectué. Il doit encore être affiné, notamment grâce aux expérimentations.*

La DGEFP sera en charge de la gestion des programmes 1, 2 et 4 ; la direction des relations du travail (DRT) de la gestion du programme 3. Le pilotage du programme 5 reste à préciser, compte tenu des réflexions en cours sur la structuration de ce programme.

Début février 2003, aucune approche des actions en coût complet n'avait encore été menée. Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (section travail) dispose cependant d'une structure de programmes validée par le cabinet du ministre, d'une organisation ad hoc, d'un calendrier d'action et d'un dispositif d'expérimentation et de validation. Le collège des chefs de services travaille à la formulation des objectifs des programmes et à la mesure des résultats.

## C - LES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE

### 1) - Les objectifs

Les agrégats sont un concept essentiellement lié à la présentation des lois de finances initiales et ne sont, en aucune façon, un cadre de gestion des crédits et de restitution des résultats budgétaires. Ils devraient disparaître avec le projet de loi de finances pour 2006 qui sera le premier soumis au Parlement dans les formes prévues par la loi organique. La DAGEMO reconnaît qu'on ne peut pas parler, à propos des agrégats existants, de stratégie à moyen terme qui serait déclinée en objectifs opérationnels de court terme. Certains objectifs sont bien associés aux différents agrégats, mais ont un horizon et une portée variables et ne sont pas reliés entre eux par une stratégie globale. Toutefois, la DNO 2003 constitue un premier exercice de définition d'objectifs opérationnels et une DNO pluriannuelle est en cours de préparation.

Même si la structure actuelle des programmes ne reflète pas celle des agrégats, plusieurs objectifs associés à ces derniers resteront pertinents (par exemple, dans l'agrégat 3 : « favoriser l'insertion durable dans l'emploi des jeunes qui cumulent de graves difficultés », « favoriser l'insertion professionnelle des handicapés »). Ils devront cependant être affinés et quantifiés, car la situation est inégale selon les agrégats : les objectifs sont nombreux mais peu hiérarchisés

sur les agrégats 1 et 3, limités sur les agrégats 2 et 5, inexistants en 2003 sur l'agrégat 4. Si, dans l'ensemble, leur formulation est assez explicite, ils ne comportent pas d'objectif cible ni de délai de réalisation.

Dans l'ensemble, les agrégats retracent les grandes priorités d'action du ministère, à l'exception des relations du travail, qui sont faiblement traitées dans le cadre de l'agrégat 1. Cependant, la fixation d'objectifs dans les agrégats n'a pas acquis au cours des dernières années de valeur contraignante pour les services du ministère. Ceux-ci se sont difficilement appropriés la démarche et aucun d'entre eux n'a été désigné comme responsable de la réalisation des objectifs associés aux agrégats. De surcroît, les objectifs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle sont mis en œuvre par des acteurs multiples, aussi divers que l'ANPE, l'AFPA, le CNASEA, l'UNEDIC, les collectivités territoriales, les entreprises et les associations. Si les objectifs sont, pour l'essentiel, précis, ils ne sont ni quantifiés, ni datés, ni même associés à des plans d'action. Il n'existe pas aujourd'hui de mesure de la réalisation des objectifs chiffrés.

## **2) - Les indicateurs et les résultats**

Le secteur Travail dispose, pour l'essentiel, d'indicateurs rattachés à des objectifs opérationnels, mais ceux-ci ne permettent de rendre compte des objectifs que de façon inégale selon les agrégats. Les indicateurs de coûts et d'activité (en données prévisionnelles) ont tous été fournis au titre de 2002 et du projet de loi de finances (PLF) 2003. En revanche les indicateurs d'efficience et d'impact, qui ont commencé à être disponibles pour 2000, sont au mieux renseignés pour 2000 et 2001 dans le PLF 2003. En effet, les séries statistiques ne sont pas continues et, en raison des limites du logiciel AUBADE, la comparaison pluriannuelle est impossible.

Pour une majorité d'agrégats, une confusion existe entre indicateurs d'activité et indicateurs d'efficience, ce qui n'en facilite pas la compréhension. Les résultats ne sont pas commentés. A une exception près (l'agrégat 5 : retrait d'activité), les résultats obtenus ne peuvent pas se rattacher à des cibles, puisque celles-ci n'ont pas été définies.

La répartition des coûts s'effectue par grande composante de l'agrégat. Les indicateurs donnent une estimation globale, mais ne permettent pas de mesurer l'efficience du système, car ils ne comprennent pas la totalité des coûts, notamment de ressources humaines, associés aux actions décrites. Or, certains champs d'action, comme les relations du travail, sont peu consommateurs de crédits, mais mobilisent une part significative des effectifs du secteur. De même, les indicateurs ne sont pas assez précis ni suffisamment associés à des objectifs quantifiés pour permettre de mesurer l'efficacité des actions du ministère. L'approche coût-efficacité n'a jamais été envisagée et le ministère n'a pas encore produit de rapport de performance.

## **3) - L'organisation de la remontée d'information**

Le programme « Favoriser l'accès à l'emploi » a fait l'objet d'une maquette achevée en janvier 2002 par un groupe de travail composé des chefs de service des directions d'administration centrale et de représentants des services déconcentrés. Deux volets de cette maquette font l'objet d'une expérimentation approfondie dans la région Centre. Il s'agit en 2002-2003 de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (sous programme - Insertion sociale et professionnelle des travailleurs handicapés - ) et à partir de 2003 de l'accès à l'emploi des jeunes (sous-programmes - Emplois aidés dans les secteurs marchand et non marchand - Accompagnement des parcours -).

Le schéma directeur du système d'information qu'il est envisagé de tester dans la région Centre est destiné à faciliter le pilotage par les résultats. Il repose sur la création d'interfaces entre les données des bases existantes au sein du ministère (SYRACUSE, CORINTHE, SITERE, ITAC, etc.) et hors de son périmètre (ANPE, UNEDIC, notamment).

En ce qui concerne les indicateurs, leur fonctionnement et la manière dont ils sont renseignés, agrégés et contrôlés au niveau central, un travail est en cours dans le cadre de l'élaboration de ce schéma directeur et au vu des résultats des expérimentations menées en région au cours de l'année 2003.

L'expérience conduite dans la région Centre a permis, dans une première phase la confection de tableaux de bord dans une optique de contrôle de gestion<sup>(122)</sup>. La seconde phase qui doit débiter dès 2003 vise à concevoir le système d'information permettant d'alimenter le tableau de bord et d'assurer un pilotage par les résultats.

## D - LA LOLF ET LA MODERNISATION DE LA GESTION

Un plan triennal de contrôle de gestion, élaboré en février-mars 2002, a été validé par le ministre. Le développement du contrôle de gestion et la préparation de la LOLF sont menés conjointement, notamment à travers les expérimentations régionales. Toutes les structures de pilotage mises en place intègrent le contrôle de gestion comme une des composantes fondamentales de la mise en œuvre de la LOLF. La DNO 2003 fait du développement du contrôle de gestion une de ses priorités.

### 1) - L'organisation du contrôle de gestion

En administration centrale, l'arrêté d'organisation de la DAGEMO, en cours de validation, crée au sein de la sous direction des finances un bureau du contrôle de gestion qui sera chargé de veiller à la cohérence d'ensemble des divers dispositifs de contrôle de gestion, de définir, en liaison avec ses correspondants en services centraux et déconcentrés, le cadre général et d'assurer la synthèse qui lui permettra de fournir les données agrégées nécessaires à l'élaboration des rapports de performance. Chaque direction responsable d'un programme assurera dans ce cadre le contrôle de gestion propre à son programme<sup>(123)</sup>.

A l'échelon local, la fonction de contrôle de gestion sera vraisemblablement exercée et centralisée par le secrétaire général (SG) du comité technique régional et interdépartemental (CTRI) en liaison étroite avec leurs interlocuteurs départementaux. Des actions de formation sont en cours. Le réseau des secrétaires généraux de CTRI sera progressivement étendu pour couvrir l'ensemble du territoire national d'ici 2006.

---

(122) A titre d'exemple, pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, le tableau de bord expérimental comprend en abscisse la décomposition en activités (proche de la notion de sous-action au sein des programmes) et en ordonnée les ressources mobilisées, les indicateurs de contexte, d'activité, de résultats, et des ratios de gestion.

(123) Ainsi, le contrôle de gestion du programme « accès à l'emploi » est assuré par la mission « contrôle de gestion » de la DGEFP. Une partie du programme fait l'objet d'un suivi régulier à l'aide de l'outil extranet SYRACUSE géré par la DGEFP qui retrace l'évolution des flux de bénéficiaires des contrats aidés. Le redéploiement de cet outil tourné vers une utilisation plus adaptée à la mesure de la performance figure parmi les priorités de la DNO 2003 en matière de contrôle de gestion.

## **2) - Les outils**

Des outils sont en cours d'élaboration, notamment à travers les expérimentations conduites en régions Centre, Franche-Comté, Lorraine. Ces travaux ont pour but de produire des tableaux de pilotage permettant de valider la pertinence des indicateurs envisagés ; ils doivent aussi tester un outil d'extraction performant des données nécessaires à l'alimentation des tableaux de pilotage, à partir des nombreuses bases existantes. En Franche-Comté, l'expérimentation sera conduite conjointement avec les services de l'ANPE.

A ce stade le lien avec la gestion des ressources humaines au sein du ministère reste théorique, la gestion prévisionnelle des emplois, des carrières et des compétences n'étant pas suffisamment développée pour permettre un lien effectif fort entre ces deux chantiers. Néanmoins, l'implantation au plan national du logiciel Synergie RH, l'expérimentation de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) en Midi-Pyrénées et PACA, et la fixation d'objectifs précis dans la DNO 2003 pour tous les services en matière de modernisation des politiques de ressources humaines vont contribuer au resserrement des liens entre contrôle de gestion et gestion des ressources humaines. En outre, les premiers exercices de répartition à l'échelon local des effectifs de référence par programme et sous-programme ont débuté dans la plupart des CTRI.

## **3) - Le premier bilan**

La DNO 2003 prévoit la généralisation à l'ensemble des services déconcentrés de la pratique du pilotage par les résultats testée dans la région Centre pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, avec tableaux de bord et suivi d'indicateurs de contexte, d'activité et de résultats. Dans les services déconcentrés, le CTRI devient, selon la DAGEMO, un lieu d'exercice collégial des responsabilités.

Il est à noter toutefois que les nouveaux outils mis en place n'ont pas servi de support lors des négociations budgétaires, celles-ci continuant à s'effectuer par direction au niveau du chapitre et de l'article.