

vers UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE



LETTRE D'INFORMATION SUR LA RÉFORME DES FINANCES PUBLIQUES - N° 2 - DÉCEMBRE 2001

Édito



Didier Migaud,
député,
rapporteur général
de la Commission
des finances,
de l'économie générale
et du plan
de l'Assemblée nationale

Le Parlement doit être associé pleinement à la maîtrise d'ouvrage de la loi organique relative aux lois de finances

Le 28 juin 2001, lors de l'adoption de la proposition de loi organique relative aux lois de finances que j'avais déposée le 10 juillet 2000, Alain Lambert a parlé « d'une page nouvelle de l'histoire budgétaire de la V^e République ». Michel Sapin, ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, a évoqué lui une réforme qui vaut « tous les grands soirs de la réforme de l'État ».

Le défi est dorénavant de traduire concrètement ces deux objectifs qui sont à portée de main : le renforce-

ment des pouvoirs budgétaires du Parlement et l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique.

Les nouvelles règles du jeu sont fixées. Laurent Fabius parle de « constitution budgétaire », mais beaucoup reste encore à faire puisqu'il faut entièrement reconstruire la nomenclature budgétaire selon les nouveaux principes retenus.

Ces principes ont pour objet d'articuler l'action de l'État dans chaque ministère autour de missions comprenant un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Les programmes regroupent des crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Le choix qui sera opéré pour chaque mission et chaque programme ne sera pas neutre en terme de conception de l'action publique.

Cette responsabilité éminemment politique est naturellement du ressort du pouvoir exécutif, mais ne peut être conduite sans associer étroitement la représentation nationale.

Dans la définition qui en a été faite par le législateur, les programmes ont vocation à associer beaucoup plus étroitement encore la représentation nationale puisque leur création pourra, innovation majeure, être décidée à l'initiative d'un parlementaire.

Une nécessité et une chance

J'ai ardemment souhaité la nouvelle loi organique parce que c'est une chance pour la France : une chance pour réformer l'État, une chance pour réussir l'avenir. Cette loi remet à leur vraie place le politique et l'administration. Le politique doit décider et contrôler, c'est la démocratie. L'administration doit être libérée et responsabilisée. Elle mérite ce principe de confiance. Son excellence a conduit les élus à le décider. C'est une exigence de modernité. C'est un gage d'efficacité. Cette chance est également un défi, car le chantier est immense ; pour le gouvernement, pour le Parlement aussi.

Au gouvernement revient la mise en œuvre des nouveaux principes de gestion et de comptabilité.



Alain Lambert,
sénateur,
président
de la Commission
des finances du Sénat

Au Parlement, il faudra mettre en place une nouvelle discussion budgétaire et un contrôle modernisé, fondé sur des relations transparentes et confiantes avec l'administration.

Je voudrais faire partager ma conviction que la réforme est irréversible. Parce que la France en a besoin.

Un enjeu majeur du Comité interministériel

Mise en œuvre de la loi relative aux conditions de la réussite



L'objectif de la réforme des finances publiques, décidée par la loi organique du 1^{er} août 2001 et présentée dans le N° 1 de la lettre, est double :

- accroître l'efficacité de l'action de l'État pour ses usagers et ses bénéficiaires ;
- éclairer le choix des politiques et des modes d'action et rendre plus lisible le débat stratégique sur les évolutions de moyen terme des finances publiques.

Atteindre cet objectif se traduit par une double démarche : une démarche de liberté de gestion, une démarche de transparence sur la réalité des actions conduites, sur les coûts de chacune d'entre elles et sur les résultats obtenus. Cette démarche sera déclinée jusqu'au niveau local.

Trois groupes de chantiers à réussir...

Moderniser les modes de gestion interne dans chaque ministère

La modernisation des modes de gestion interne des administrations nécessite un investissement original de chacune d'entre elles. Dans cet ensemble, trouvent leur place :

- les travaux relatifs au développement du contrôle de gestion ;

- la prise en compte de la qualité ;
- le développement de la gestion des ressources humaines ;
- la mise en œuvre de la déconcentration.

Définir les nouveaux contenus des budgets ministériels

- L'élaboration des programmes, de même que la formulation des objectifs et des indicateurs de résultats relèvent d'un travail propre à chaque ministère. Grâce à l'expérience acquise sur les « agrégats budgétaires » et aux conclusions du groupe de travail réuni avant l'adoption de la réforme, chaque ministère pourra conduire ce travail à partir d'une méthodologie commune. La direction du Budget validera les programmes et les informations associées en vue de leur intégration dans la loi de finances.

Certaines administrations qui ont déjà mené un important travail d'élaboration viseront une préfiguration des programmes dans le budget 2003 ou 2004. Les autres lanceront les travaux préparatoires nécessaires au franchissement d'une première étape.

Toutes feront auditer leurs systèmes de mesure des résultats. Un comité interministériel d'audit, présidé par un inspecteur général des finances, mobilisera à cet effet les corps de contrôle.



On n'a sans doute pas encore pris la mesure de l'ampleur des bouleversements induits par la faculté désormais reconnue aux parlementaires de prendre l'initiative de la création d'un programme ou de proposer des modifications de dépenses dans le cadre du plafond de crédits fixé pour une mission.

Ces deux modifications vont totalement renouveler le débat parlementaire et redonner toute sa noblesse à la procédure budgétaire au sein du Parlement. Dorénavant, un ministre devra véritablement convaincre les parlementaires du bien-fondé des arbitrages budgétaires sous peine de voir son budget contesté par le Parlement.

La responsabilité de la définition des missions et des programmes est d'abord politique. Elle ne peut être envisagée sans une implication étroite et en amont des parlementaires qui doivent être associés, dans le respect de la Constitution, à la maîtrise d'ouvrage de ce chantier qu'ils ont contribué à lancer.

Comment cette responsabilité peut-elle être assumée durant les 5 années nécessaires à l'entrée en vigueur intégrale du texte ?

Cela passe bien entendu par des réorganisations au sein de l'Assemblée nationale et de la Commission des finances. Sans préjuger d'une réflexion qui débute seulement, on peut toutefois envisager quelques pistes.

La Commission des finances pourrait auditionner régulièrement les ministres, et les hauts fonctionnaires compétents afin d'être informée des progrès dans la mise en œuvre de la réforme et de faire valoir ses préoccupations.

Les rapporteurs spéciaux devraient sans doute, dans le cadre de leur rapport budgétaire annuel, porter leur attention sur la mise en œuvre de la loi organique pour les crédits qui les concernent.

Dans cette perspective, la nomination d'un haut fonctionnaire responsable au sein de chaque ministère de la mise en œuvre de la loi organique apparaît fortement souhaitable, puisqu'elle permettrait de faciliter l'échange entre les ministères et les parlementaires, mais aussi d'assurer la cohérence des propositions dans tel ou tel ministère.

Cette proposition de loi organique reposait sur le pari que les esprits étaient mûrs pour une révolution. Avec son adoption, le pari a été tenu. Il nous reste, ensemble, à le gagner.

7 groupes de travail ont été réunis avant l'adoption de la réforme

Animés par la délégation interministérielle à la réforme de l'État et la direction du Budget, sept groupes de travail ont permis d'établir un socle d'orientations et de formuler les principales questions auxquelles il faudra répondre :

GT 1 : Gestion des emplois et du personnel

GT 2 : Définition des programmes, mesure des résultats et démarches de performance

GT 3 : Déconcentration, délégation et gestion des crédits

GT 4 : Contrôles a priori et a posteriori

GT 5 : Organisation des services et des métiers

GT 6 : Gestion pluriannuelle des autorisations budgétaires

GT 7 : Gestion du changement et suivi des expérimentations

Interministériel à la réforme de l'État du 15 novembre 2001

Loi organique relative aux lois de finances : site

10 octobre 2001 : Laurent Fabius clôture la première rencontre des hauts fonctionnaires de l'État sur la nouvelle constitution budgétaire



● Les évolutions de la budgétisation des crédits décidées par la loi du 1^{er} août vont nécessiter une mise au point plus longue des méthodes communes :

- justification des crédits au premier euro et abandon de la présentation en services votés / mesures nouvelles,
- budgétisation des dépenses de personnel et de celles destinées aux établissements publics, champ et modalités des autorisations d'engagement, mise en œuvre des nouvelles règles relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux...
- refonte de la nomenclature budgétaire.

Concevoir de nouveaux standards et de nouveaux outils de procédures financières

La loi organique conduit à concevoir de nouveaux standards et de nouvelles règles de procédures qui, une fois mis au point, seront déployés dans tous les ministères :

- élaboration des procédures permettant le fonctionnement de véritables budgets locaux (rapport d'étape pour le 1^{er} juin 2002) ;
- reconfiguration de la chaîne des contrôles internes et externes du processus de dépense (rapport d'étape pour le 1^{er} juin 2002) ;

- mise au point de nouvelles normes et procédures de tenue des comptes, (premier référentiel de normes de comptabilité d'exercice fin 2002) ;
- refonte des systèmes d'information financière pour intégrer budget, gestion et comptabilité ; le projet interministériel ACCORD sera mis aux normes de la loi organique et généralisé .

... avec trois types de méthodes

Le mode de traitement de chaque chantier doit tenir compte d'un nécessaire ancrage dans la démarche de modernisation propre à chaque ministère et d'un inégal état d'avancement des nouveaux cadres communs à construire.

Les travaux à mener dans chaque ministère

Le déploiement des nouveaux modes de gestion interne dans les administrations (1^{er} groupe de chantiers) est un processus en cours pour lequel des orientations générales ont été données (CIRE 2000 : contrôle de gestion, qualité ; CIRE 2001 : GRH).

S'agissant des nouveaux contenus des budgets ministériels, une partie des nouvelles méthodes est suffisamment définie pour que chaque ministère conduise dès maintenant les travaux qui lui incombent : élaboration des programmes, formulation des objectifs et des résultats.

La conception des nouveaux référentiels communs

Une partie des méthodes nécessaires à l'élaboration des nouveaux budgets ministériels sont à approfondir : évolutions de la budgétisation des crédits, construction d'une nouvelle

nomenclature. Les nouvelles procédures financières nécessitent l'ouverture de chantiers de conception : budgets locaux, chaîne des contrôles de la dépense, comptabilité d'exercice, systèmes d'information financière. Sur ces questions, les ministères seront sollicités pour participer, au sein de groupes de travail, à la conception des nouveaux référentiels et à la réalisation de tests.

Les expérimentations - préfigurations.

La réussite de la réforme dépend aussi de l'évolution de la relation entre chaque ministère et la direction du Budget tout au long de la nouvelle procédure budgétaire. La direction du Budget établira un cahier des charges décrivant l'ensemble des travaux conjoints à mener. Les réponses apportées au cahier des charges permettront à chaque administration de préciser son plan d'action et déboucheront sur des conventions conclues entre les deux parties. Trois principes guideront l'organisation de ces travaux conjoints :

- la réciprocité des efforts : mise en place des équipes de projet, organisation d'une fonction de conseil, participation aux groupes de travail, aux tests et aux préfigurations.
- une transition réelle vers la cible de 2006. L'objectif poursuivi sera, chaque fois que possible, de préfigurer le nouveau régime budgétaire avant l'échéance obligatoire de la loi de finances pour 2005. Ces préfigurations réelles porteront à la fois sur les procédures de discussion et d'élaboration du budget, sur le contenu des documents remis au Parlement et sur les conditions d'exécution au sein du ministère.
- une transition équilibrée. Les progrès réalisés dans la fongibilité des crédits et dans la qualité de transparence sur les coûts et les résultats devront avancer du même pas. ■

La première pierre d'un gigantesque chantier

Trois mois après sa promulgation, le 1^{er} août, la nouvelle loi organique fait l'objet d'un intense travail des hauts fonctionnaires de tous les ministères. Ensemble.



Jean Bassères,
directeur général
de la Comptabilité publique

La Dire et la direction du Budget ont réuni, le 10 octobre 2001, au centre de conférences Pierre Mendès France à Bercy, 450 hauts fonctionnaires des administrations centrale et déconcentrée de tous les ministères, autour de deux thèmes : les enjeux de la nouvelle gestion publique et sa mise en œuvre. Trois ministres sont venus, Laurent Fabius, Michel Sapin et Florence Parly. Chacun a insisté sur la nécessité, l'obligation même, d'un formidable travail en commun pour réussir la réforme dans les quatre années à venir.

La journée, animée par Benoît Chevauchez, directeur de l'Institut de la Gestion publique et du développement économique, a alterné exposés, tables rondes et questions-réponses avec la salle.

Quels enjeux pour la France ? par Guy Carcassonne, professeur d'université, consultant, et *Quelles réponses apporte la nouvelle loi ?* par Sophie Mahieux, directrice du Budget, ont permis, le matin, de poser le cadre.

Au cours de la première table ronde, Henri Guillaume, inspecteur général des Finances, a témoigné sur les réalisations étrangères, François Villeroy de Galhau, directeur général des Impôts, sur le pilotage par les résultats, Pierre-René Lemas, directeur général de l'Administration au ministère de l'Intérieur, sur la



Jacky Richard,
délégué interministériel à la réforme de l'État

liberté de gestion et Bruno Suzzarelli, directeur de l'Administration générale au ministère de la Culture et de la Communication, sur la connaissance des activités et des coûts.

Suite des interventions l'après-midi : Jacky Richard, délégué interministériel à la réforme de l'État, Sophie Mahieux et Jean Bassères, directeur général de la Comptabilité publique ont développé les méthodes concrètes retenues pour moderniser la gestion interne des administrations et mettre en œuvre la réforme.

La seconde table ronde a développé les systèmes d'information, avec Jean Bassères et Claude d'Harcourt, directeur de la programmation des affaires financières et immobilières au ministère de l'Intérieur, et la mise en œuvre locale, avec Dominique Lacambre, directeur de l'Administration générale et de la Modernisation des services au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Bruno Fontenaist, préfet de la Seine-Maritime, préfet de la région Haute-Normandie et Alain Budillon, directeur régional de l'Équipement d'Auvergne, directeur départemental du Puy-de-Dôme.

La participation active de la salle a, tout au long de la journée, reflété le niveau élevé des attentes et des interrogations sur, en particulier, deux thèmes, le couple chaîne de contrôle et liberté de gestion et la déclinaison de la réforme au niveau local.



Sophie Mahieux,
directrice du Budget

► La Revue française de finances publiques



Renseignements au
01 56 54 17 80

Pour en savoir plus, rendez vous sur :

www.minefi.gouv.fr

dans la rubrique

" Vers une nouvelle gestion publique ".

Vous y trouverez :

– le texte de loi, la décision du Conseil constitutionnel, les rapports du Parlement, les discours des ministres, la presse, le calendrier, le point sur la mise en œuvre ;

– la boîte aux lettres où vous pourrez nous poser toutes vos questions et demander la lettre.

Vers une nouvelle
gestion publique

lettre d'information
sur la réforme
des finances publiques

Directeurs de la publication :
Sophie Mahieux,
directrice du Budget
Jean-Yves Larroutourou,
directeur
de la Communication

Rédaction :
Direction du Budget

Maquette :
Studio graphique DIRCOM

ISSN en cours