

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

*Réussir la LOLF,
clé d'une gestion publique
responsable et efficace*

Rapport au Gouvernement



ALAIN LAMBERT
Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne



DIDIER MIGAUD
Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

- Septembre 2005 -

I. OBJECTIFS ET MÉTHODE : UNE MISSION INTÉGRÉE AU PROCESSUS D'ANIMATION ET À L'ÉCOUTE DE TOUS LES ACTEURS DE LA RÉFORME	3
A. UN DOUBLE OBJECTIF DÉCOULAIT DE LA LETTRE DE MISSION	3
1. <i>S'assurer de la bonne mise en œuvre de la réforme et tracer des perspectives d'évolution...</i>	3
2. <i>Porter la réforme pour assurer les acteurs du soutien politique qui lui est donné</i>	3
B. LA MÉTHODE DE TRAVAIL RETENUE VISAIT À RENDRE LA MISSION RÉACTIVE SUR L'ACTUALITÉ DE LA RÉFORME, TOUT EN TRAÇANT DES PERSPECTIVES POUR L'AVENIR	4
1. <i>S'insérer dans le processus d'animation de la réforme</i>	4
a) <i>Mettre en place un dialogue régulier avec la direction de la réforme budgétaire et jouer un rôle consultatif dans le processus décisionnel</i>	4
b) <i>Échelonner les travaux en faisant des notes d'étape à l'attention du ministre chargé de la réforme budgétaire</i>	4
2. <i>Être à l'écoute de tous les acteurs.....</i>	5
a) <i>Au niveau central</i>	5
b) <i>Au niveau déconcentré.....</i>	5
3. <i>Définir les domaines d'investigation à partir de la lettre de mission et des nécessités de l'actualité</i>	6
II. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS DE LA MISSION	8
A. UN CLIMAT GÉNÉRAL POSITIF, SURTOUT AU PLAN LOCAL	8
1. <i>Les administrations centrales se sont fortement mobilisées mais n'ont pas pleinement tiré toutes les conséquences de la réforme</i>	8
2. <i>Les services déconcentrés veulent s'approprier les avancées permises par la réforme</i>	9
3. <i>Les organisations syndicales se montrent ouvertes sur les principes de la réforme, tout en dénonçant une association insuffisante à son déroulement.....</i>	11
B. LA DIMENSION BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME N'A PAS ENCORE PERMIS DE SORTIR DU « JEU DE RÔLE » QUI ENTRETIENT LA MÉFIANCE ENTRE LES ACTEURS.....	12
1. <i>La nouvelle procédure budgétaire, satisfaisante dans ses principes, a pâti en 2005 d'un contexte difficile</i>	13
a) <i>Les principes retenus pour la nouvelle procédure budgétaire répondent bien à la logique de la LOLF</i>	13
b) <i>Le déroulement de la nouvelle procédure pour la préparation du PLF 2006 n'a toutefois pas donné satisfaction à ses protagonistes</i>	13
2. <i>La réforme du contrôle financier va dans le bon sens mais n'est pas encore entrée dans les faits</i>	15
C. LA RÉFORME PORTE DÉJÀ SES FRUITS EN MATIÈRE DE GESTION PUBLIQUE	16
1. <i>La nouvelle structuration de l'autorisation budgétaire en missions, programmes et actions produit ses premiers effets.....</i>	16
a) <i>Un mouvement positif sur la lisibilité des politiques publiques et sur l'évolution de l'organisation administrative</i>	16
b) <i>La structuration actuelle laisse craindre des difficultés de pilotage, accrues dans le cas des missions interministérielles</i>	19

2.	<i>De nouveaux acteurs sont en situation de responsabilisation</i>	22
a)	Les responsables de programme prennent leurs marques	22
b)	Le fonctionnement des administrations centrales se clarifie.....	23
3.	<i>Grâce à l'extension des expérimentations, les nouveaux modes de gestion commencent à s'implanter</i>	24
a)	La déconcentration fonctionnelle est diversement avancée au niveau central	24
b)	La déconcentration administrative n'apparaît pas optimale.....	26
c)	Les expérimentations locales ont permis de dynamiser la gestion en rapprochant allocation des moyens et décisions opérationnelles	30
d)	La place des préfets comme garants de la cohérence territoriale a été confirmée	31

III. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION : APPROFONDIR LA LOGIQUE DE RESPONSABILISATION DES ACTEURS 34

A.	RÉNOVER LES PRATIQUES BUDGÉTAIRES DANS LE CADRE ORGANIQUE EXISTANT	34
1.	<i>Les lois de finances doivent faire vivre le principe de sincérité</i>	34
a)	Découpler le collectif de fin d'année du projet de loi de finances de l'année suivante	35
b)	Restreindre la substance des crédits évaluatifs en s'appuyant sur la définition stricte qu'en a donnée la LOLF.....	35
c)	Résister à la tentation de la dépense fiscale et bien évaluer celles qui existent	36
d)	Ne pas étendre le champ des prélèvements sur recettes	37
2.	<i>L'élaboration des lois de finances doit suivre une procédure plus collégiale permettant un changement d'état d'esprit</i>	38
a)	La nécessaire collégialité.....	38
b)	La clarté du dialogue.....	39
c)	Le rôle de la direction du budget : rechercher la sincérité et la soutenabilité	39
d)	Distinguer la performance de l'attribution des crédits	40
3.	<i>Encadrer la régulation pour ne pas porter atteinte à la responsabilisation des gestionnaires</i>	40
a)	La régulation des crédits bénéficie désormais d'un encadrement	40
b)	Si la régulation des crédits est nécessaire, elle doit être réduite dans son ampleur et n'intervenir qu'une fois dans l'année	41
c)	Prendre en compte le besoin accru de visibilité de la part des gestionnaires en encadrant les modalités d'exercice de la régulation par une circulaire annuelle.....	42
4.	<i>Transformer le contenu du travail parlementaire sur les lois de finances et le budget</i>	43
a)	En régime de croisière, placer le contrôle de l'exécution budgétaire au cœur du travail parlementaire	43
b)	Mettre à profit la phase de transition pour établir les « bonnes pratiques » parlementaires .	45
B.	ALLER PLUS LOIN POUR FAIRE NAÎTRE UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE.....	48
1.	<i>Améliorer encore la structuration des programmes et des budgets opérationnels de programmes (BOP)</i>	48
a)	La maquette en missions et programmes doit être stabilisée à court et moyen termes tout en initiant une réflexion sur les évolutions qui paraissent souhaitables dès aujourd'hui	48
b)	Pour éviter que la cartographie des BOP ne conduise à un cloisonnement de la gestion locale, des évolutions plus importantes doivent être conduites par les ministères.....	50

2. Structurer une chaîne de responsabilité efficace, du ministre au gestionnaire déconcentré, autour du responsable de programme.....	52
a) En amont du responsable de programme : resserrer le nombre de ministres et le format des cabinets, clarifier la responsabilité des responsables de programme	53
b) Au niveau du responsable de programme : faire du responsable de programme un véritable acteur budgétaire, vis-à-vis des niveaux central et déconcentré.....	56
c) Au niveau déconcentré : articuler la responsabilité du chef de BOP régional avec celle des préfets et des autres acteurs locaux	59
3. Réussir la modernisation des systèmes d'information et la rénovation de la gestion des ressources humaines.....	61
a) Ne pas rater la marche des systèmes d'information	62
b) Moderniser par étapes la GRH.....	64
4. Définir les principes directeurs d'une revue des programmes, support de l'évaluation des politiques publiques.....	67
a) La mise en place d'une revue des programmes est nécessaire pour parachever la logique de la LOLF	67
b) L'évaluation des programmes devra être articulée avec les audits confiés à la nouvelle direction générale de la modernisation de l'État	67
c) Conduite par l'exécutif, la revue des programmes devra s'appuyer sur une volonté politique ferme et sur un programme coordonné avec les travaux du Parlement.....	68
C. LES PRINCIPES DE LA LOLF DOIVENT ÊTRE DIFFUSÉS AU-DELÀ DE L'ÉTAT DANS UN PROCESSUS QUI TIENNE COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DE CHAQUE ACTEUR DE LA SPHÈRE PUBLIQUE .	69
1. Prendre en compte la diversité des opérateurs pour les intégrer au pilotage par la performance	70
a) Les opérateurs de l'État sont essentiels à la mise en œuvre des politiques financées par le budget de l'État, mais ils constituent un ensemble très divers	70
b) Les conséquences de l'application de la LOLF ont été étudiées et la circulaire du 1 ^{er} août 2005 a introduit certaines évolutions.....	71
c) L'esprit de la LOLF consiste à conforter l'autonomie des opérateurs, tout en déclinant les objectifs et indicateurs associés aux programmes pour leur activité.....	72
d) Les conditions d'exercice de la tutelle devront être renouvelées.....	74
2. Appliquer avec détermination les innovations de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....	75
3. Inciter les collectivités territoriales à développer un processus de performance et mieux les associer au cadrage global des finances publiques	76
a) L'enjeu de politique budgétaire : associer les collectivités territoriales aux grands choix de finances publiques	76
b) Améliorer les outils budgétaires et comptables à disposition des collectivités territoriales .	78

INTRODUCTION

Le Premier ministre nous a fait l'honneur, le 7 mars dernier, de nous nommer parlementaires en mission auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, également chargé depuis de la réforme de l'État. C'est avec enthousiasme que nous avons entrepris d'examiner ensemble les conditions de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), que nous avons tous deux activement préparée et soutenue.

Cette mission s'inscrivait pour nous dans une double perspective :

- le souhait de prolonger le consensus qui avait prévalu en 2001, dans le cadre d'un dialogue nourri de nos expériences respectives, pour rappeler sans cesse que la volonté politique qui nous animait alors ne faiblit pas ;
- la volonté d'aller plus loin dans la collaboration entre le Gouvernement et le Parlement, dans la phase critique de préparation du basculement vers les nouveaux modes de gestion, pour approfondir et compléter les travaux menés par la mission sur la mise en œuvre de la LOLF, mise en place par la commission des finances de l'Assemblée nationale, et par la commission des finances, au Sénat.

Le présent rapport constitue une synthèse des enseignements que nous souhaitons porter à la connaissance du Gouvernement, à l'issue de six mois de travaux. Il ne constitue pourtant qu'un élément de notre action ; nous avons en effet attaché autant d'importance, sinon plus, au travail sur le terrain, à la rencontre des acteurs impliqués dans la réforme, ainsi qu'aux projets qui nous ont été soumis par le Gouvernement, notamment à l'occasion de la discussion du projet de loi organique modifiant la LOLF. Le rapport ne prétend pas, d'ailleurs, couvrir de manière systématique tous les travaux entrepris par les services de l'État.

La première partie expose les objectifs de notre travail et la méthode retenue, à partir de la lettre de mission.

La deuxième partie présente la synthèse des constats de la mission, sur le climat général entourant la mise en œuvre de la LOLF, sur la réforme budgétaire au sens strict et sur la modernisation de la gestion publique. Il nous semble important de souligner que les acteurs ne sont pas encore pleinement sortis du « jeu de rôle » qui préside à la négociation budgétaire, ce qui nuit à son bon déroulement. Le constat est heureusement plus positif concernant la modernisation de la gestion publique, avec, notamment, l'identification de politiques publiques confiées à des responsables qui prennent progressivement conscience de leur rôle et des exemples intéressants d'évolution des modes de gestion, comme les progrès d'une culture de la performance, particulièrement au plan local. Beaucoup reste à faire cependant.

La troisième partie rassemble les recommandations que nous souhaitons formuler. La première d'entre elles est qu'il faut surmonter la tentation de vouloir régler les difficultés de la transition en modifiant la loi organique, qu'il est au contraire essentiel de stabiliser et, désormais selon nous, de « sacraliser », jusqu'à ce que l'on puisse en faire une première évaluation. Ces propositions visent à rénover les pratiques budgétaires, afin de tirer toutes les conséquences de la LOLF en matière de sincérité, et à aller plus loin dans la nouvelle gestion publique, pour l'orienter résolument vers la performance. La question de l'extension des principes de la LOLF au-delà de l'État est également évoquée.

I. OBJECTIFS ET MÉTHODE : UNE MISSION INTÉGRÉE AU PROCESSUS D'ANIMATION ET À L'ÉCOUTE DE TOUS LES ACTEURS DE LA RÉFORME

A. Un double objectif découlait de la lettre de mission

La lettre de mission portait à la fois sur « *l'analyse et la sensibilisation des acteurs* ». Ces sujets ont constitué deux préoccupations constantes de la mission.

1. S'assurer de la bonne mise en œuvre de la réforme et tracer des perspectives d'évolution

Ainsi que nous y invitait la lettre de mission, nous avons d'abord eu pour objectif de nous assurer que la mise en œuvre effective des dispositions de la loi organique était effectuée ou préparée dans le respect des principes énoncés en 2001 : liberté plus grande donnée à des gestionnaires responsabilisés sur des objectifs de politique publique, en contrepartie d'exigences accrues sur la performance de l'action publique.

Si certaines contraintes techniques peuvent parfois expliquer la nécessité d'adapter le calendrier prévu ou d'adopter des solutions temporaires, il nous apparaît essentiel de se prémunir contre le risque de perdre de vue les objectifs fondateurs, au profit de logiques plus conservatrices, certes rassurantes, mais contraires à la dynamique de la réforme.

En effet, dès l'origine, « l'outil LOLF » a été conçu comme l'instrument d'une réforme plus vaste que sa seule dimension budgétaire et comptable, touchant au fonctionnement même de l'État, pour accroître l'efficacité des politiques publiques dans un contexte structurel difficile.

Nous nous sommes donc interrogés sur l'appropriation de la logique de la réforme par les acteurs chargés à divers titres de sa mise en œuvre. Nous avons également souhaité nous assurer que la dynamique de responsabilisation était en marche, rendant impossible un retour en arrière. Enfin, la mission a, chaque fois que possible, aidé à « accoucher des solutions » aux problèmes rencontrés, en se référant à l'esprit de la réforme, qui demande notamment une plus grande implication du Parlement, dans le respect des compétences de l'exécutif.

2. Porter la réforme pour assurer les acteurs du soutien politique qui lui est donné

Il apparaissait essentiel, dans l'année précédant l'entrée en vigueur de toutes les dispositions de la LOLF, de témoigner de l'implication directe du Parlement, à travers les porteurs de la réforme à l'Assemblée nationale et au Sénat, dans le suivi de la mise en œuvre concrète.

Notre souhait était de redonner du sens à un processus lourd de conduite du changement, qui génère des coûts transitoires importants pouvant sembler aller à l'encontre de la cible visée : une gestion publique plus souple et plus efficace. Ainsi, il nous est apparu naturel de nous faire les porte-parole des attentes de la représentation nationale auprès des gestionnaires, aux niveaux central et local.

La réforme court en effet le risque d'être vécue comme une réforme « comme les autres », si on la cantonne à une évolution de nomenclature budgétaire ou de pratiques comptables.

Il est apparu souvent nécessaire de rappeler que la LOLF est un outil, qui n'est porteur d'aucun déterminisme quant au niveau de la dépense ou de l'emploi publics et qui est neutre au regard des choix politiques fondamentaux.

Nous avons également souhaité souligner, en tant que de besoin, qu'il ne fallait pas non plus « sur-interpréter la LOLF » pour la rendre plus complexe, en multipliant les « dogmes » inutiles ou générant des difficultés supplémentaires en gestion ; en revanche, la plus grande rigueur nous apparaît nécessaire dans la définition de la cible, qu'il s'agisse de l'architecture des missions, programmes et actions ou des nouveaux modes de gestion, pour respecter les principes de la LOLF.

B. La méthode de travail retenue visait à rendre la mission réactive sur l'actualité de la réforme, tout en traçant des perspectives pour l'avenir

1. S'insérer dans le processus d'animation de la réforme

a) Mettre en place un dialogue régulier avec la direction de la réforme budgétaire et jouer un rôle consultatif dans le processus décisionnel

Afin d'être en phase avec le calendrier de la réforme, la mission a mis en place une collaboration avec la direction de la réforme budgétaire (DRB). Initialement, la DRB a indiqué à la mission quelles étaient ses priorités pour le semestre à venir, les principales difficultés rencontrées et les champs sur lesquels l'intervention des parlementaires était attendue. Elle a également, tout au long de ce semestre, informé la mission des travaux conduits et, à sa demande, lui a communiqué des éléments sur la situation des différents ministères au regard des chantiers en cours.

La mission a ensuite été identifiée comme un référent dans le processus décisionnel, pour l'ensemble des ministères. Elle a également établi un dialogue constructif avec le cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, en particulier sur le projet de loi organique modifiant la LOLF, discuté et amendé en deuxième lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat pendant la durée de la mission.

Par conséquent, la mission a fait le choix de réagir de façon privilégiée aux projets qui lui ont été soumis (par exemple, sur les conditions de mise en œuvre de la régulation en régime LOLF, sur le périmètre des crédits évaluatifs ou sur l'application des principes de la LOLF aux opérateurs) plutôt que de traiter de façon exhaustive toutes les questions posées par la réforme. Elle n'a pas cherché à porter sur cette dernière une appréciation globale et définitive, mais à formuler des propositions opérationnelles en prise avec l'actualité de la réforme.

b) Échelonner les travaux en faisant des notes d'étape à l'attention du ministre chargé de la réforme budgétaire

Pour traduire ce positionnement, la mission a décidé dès le départ de compléter l'exercice, traditionnel, du rapport final à l'issue des six mois de travaux, par la communication régulière au ministre chargé de la réforme budgétaire de conclusions partielles, en phase avec le calendrier de la réforme. Ceci s'est traduit par des notes d'étape, permettant soit de réagir à l'actualité sur des points précis, soit d'étudier des thèmes transversaux.

2. Être à l'écoute de tous les acteurs

a) Au niveau central

La mission a multiplié les entretiens avec différents acteurs ou observateurs de la réforme ⁽¹⁾, en commençant par l'audition de responsables ou observateurs transversaux : direction du budget, direction générale de l'administration et de la fonction publique, Cour des comptes, Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), notamment.

Les organisations syndicales de la fonction publique ont également été entendues.

La mission a parallèlement défini un programme d'audition de responsables ministériels : secrétaires généraux, directeurs des affaires financières et responsables de programme, couvrant la plupart des politiques publiques ⁽²⁾.

Le principe général retenu pour les auditions a été de favoriser la liberté des échanges, ce qui s'est traduit par le choix de ne pas dresser de procès-verbaux destinés à être annexés au rapport. Les personnes auditionnées ont, dans leur très grande majorité, compris cette approche et exposé librement leurs analyses. Le rapport s'appuie, en revanche, sur les conclusions tirées de ces auditions.

Celles-ci ont porté, à titre principal, sur la préparation des services à la réforme et les blocages rencontrés, l'appréciation portée sur le pilotage d'ensemble de la réforme, la définition du rôle des acteurs ministériels dans le pilotage du programme, les modalités de suivi des emplois, les modes de déclinaison du ou des programmes au niveau local. Les responsables ont également fait part spontanément de leurs attentes ou de leurs difficultés au cours de ces auditions.

Pour les compléter, un bref questionnaire a été adressé à l'ensemble des 81 responsables de programme, portant sur l'adéquation entre l'organisation administrative et le périmètre des programmes, leur profil et leur expérience de gestionnaire, les ressources dont ils disposent comme responsables de programme, leur visibilité sur l'exécution de leur programme en 2006, y compris sur le suivi de la performance, enfin la conception générale de leur rôle de responsable de programme, notamment vis-à-vis de leur environnement institutionnel. Là encore, le principe d'un traitement anonyme des réponses a été retenu, pour favoriser une expression libre. Près des deux tiers des responsables de programme ont répondu au questionnaire.

b) Au niveau déconcentré

La mission a rencontré les acteurs de terrain : trésoriers-payeurs généraux (TPG), préfets, chefs de service déconcentrés, notamment expérimentateurs des nouveaux modes de gestion, de trois manières :

- en participant à des réunions de mutualisation organisées par la DRB ;
- en organisant des déplacements ciblés pour rencontrer des services expérimentateurs ;

(1) Le détail des auditions et déplacements de la mission figure en annexe. Il est également présent sur le site de la réforme budgétaire (Extr@lof).

(2) Politiques non traitées : Affaires étrangères, Aide au développement, Sports, Ville et logement, Agriculture, Industrie, Écologie, Outre-mer, Coordination du travail gouvernemental (services du Premier ministre). Certaines de ces politiques ont été vues au plan local (notamment Agriculture et Écologie).

- en organisant une réunion de travail spécifique avec des représentants des échelons départemental, régional et central de programmes de plusieurs ministères, pour traiter les problématiques d'articulation des responsabilités⁽³⁾.

3. Définir les domaines d'investigation à partir de la lettre de mission et des nécessités de l'actualité

Cinq axes de travail étaient définis dans la lettre de mission :

1. la nouvelle gestion publique et en particulier la définition de la place et de la mission des responsables de programme ;
2. les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire ;
3. l'adaptation du travail gouvernemental aux nouvelles procédures adoptées par le Parlement pour l'examen et le vote des lois de finances et en particulier la place nouvelle des lois de règlement ;
4. l'évolution des modes de discussion et de décision budgétaires et la mise en place d'une revue des programmes et d'une meilleure évaluation des politiques publiques ;
5. la possibilité d'étendre les principes de la LOLF au-delà du périmètre de l'État.

Chacun de ces thèmes a été abordé, mais ils ont été traités avec une intensité différente selon l'urgence du sujet et la nature des projets soumis pour avis à la mission. Celle-ci a souhaité d'emblée mettre l'accent sur l'évolution des modes de gestion publique, élément peut-être moins prégnant l'année précédant la bascule budgétaire et comptable, mais au cœur des objectifs de la LOLF.

La mission a ainsi jugé prioritaire de s'intéresser au premier point de la lettre de mission, concernant la nouvelle gestion publique. Les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire ont également été très vite inscrites sur son agenda, dans le cadre du débat sur le projet de loi organique modifiant la LOLF.

Par ailleurs, il est apparu essentiel de se pencher sur la déclinaison de la LOLF au plan local, afin d'avoir une vue complète des conditions de mise en œuvre de la réforme et, en particulier, d'apprécier la réalité du mouvement de responsabilisation des gestionnaires opérationnels.

L'examen de « *l'adaptation du travail gouvernemental aux nouvelles procédures adoptées par le Parlement* » a conduit à examiner, une fois recueillies les premières analyses des présidents des commissions des finances des deux assemblées, les conditions de discussion des projets de lois de finances.

(3) Réunion organisée par la mission à Alençon le 30 juin : « L'articulation des différents niveaux de responsabilités dans le nouveau cadre budgétaire ». Le programme figure en annexe.

Pour certains sujets en revanche, le contexte ne s'est pas prêté à des investigations poussées. Il en est ainsi de la possibilité d'étendre les principes de la LOLF à la Sécurité sociale, alors que le projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, examiné jusqu'au début du mois de juillet, se plaçait, justement, dans une telle perspective, en prévoyant notamment l'introduction d'une démarche de performance dans les PLFSS. Il ne nous a pas paru souhaitable d'interférer avec le travail de fond entrepris par les commissions saisies du texte et enrichi lors des débats parlementaires, en-dehors des questions d'articulation avec les lois de finances.

Enfin, les réflexions prospectives sur la revue des programmes et l'évaluation n'ont pu être développées très au-delà de certains principes généraux, ce qui traduit peut-être une insuffisante maturation du sujet.

II. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS DE LA MISSION

Les constats de la mission sont structurés autour de deux axes : la dimension strictement budgétaire de la réforme, d'une part, la modernisation de la gestion publique, d'autre part. Ils sont précédés d'un éclairage sur l'ambiance générale entourant le processus de mise en œuvre de la réforme, telle qu'elle a pu être perçue par la mission.

A. Un climat général positif, surtout au plan local

À aucun moment la mission n'a été confrontée au sentiment que la complexité des chantiers ouverts, la difficulté de la transition ou les bouleversements que peut appeler la réforme entraînaient sa contestation ou son rejet. Au contraire, l'état d'esprit général reste positif et chacun a bien compris qu'il faut « entrer » dans la réforme car sa réussite est porteuse de progrès.

1. Les administrations centrales se sont fortement mobilisées mais n'ont pas pleinement tiré toutes les conséquences de la réforme

Depuis plus de trois ans maintenant, les travaux visant à préparer la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de la LOLF, notamment la construction et l'exécution des budgets des années 2006 et postérieures, mobilisent les administrations centrales de l'État, sous l'impulsion de la direction de la réforme budgétaire (DRB). Les chantiers sont nombreux et la feuille de route dressée périodiquement par la DRB témoigne des efforts qui ont été accomplis jusqu'ici et, bien sûr, de ceux qui restent à accomplir.

Il n'est donc pas dans l'intention de la mission de minimiser l'implication des services de l'État. Il faut au contraire, saluer l'énergie déployée et l'étendue du travail réalisé, notamment dans la préparation et l'accompagnement des expérimentations. Force est de convenir, cependant, que le bon avancement du chantier technique masque peut-être une inertie plus grande des comportements.

Il est vrai que le contexte dans lequel doit se déployer cette modernisation n'est pas facile. Que ce soit par la fixation du niveau initial des crédits ou par les développements de la régulation, le maintien d'une forte contrainte budgétaire a brouillé les signaux positifs associés à la mise en place de la LOLF.

La multiplication des réformes a suscité un sentiment d'« embouteillage ». Certaines d'entre elles sont la manifestation de choix proprement politiques (la décentralisation, le plan de cohésion sociale, la loi d'orientation sur l'école, la loi sur la santé au travail, etc.) : elles sont, en tant que telles, indépendantes de la logique portée par la LOLF et ne peuvent donc être analysées en termes de concurrence. Elles génèrent néanmoins une charge de travail importante pour les services centraux, qui doivent préparer l'élaboration des textes législatifs puis préparer les textes d'application et piloter leur mise en œuvre. Si concurrence il y a avec la LOLF, c'est en terme d'impact sur le plan de charge des services et non de priorité sur le fond.

Il en va différemment avec l'exercice des « stratégies ministérielles de réforme » (SMR). La plupart des interlocuteurs de la mission a fait part d'une certaine perplexité quant à la concomitance de deux processus, certes différents mais perçus à l'origine comme un tant soit peu cousins. Les SMR étaient d'ailleurs portées par le ministère chargé de la réforme de l'État alors que les promoteurs de la LOLF ne cessaient d'affirmer celle-ci comme la « mère » de la réforme de l'État. Le temps aidant, il est apparu plus clairement que la LOLF était un travail sur le contenu et l'expression des politiques publiques alors que les SMR portaient sur l'« appareil de production » de l'État. La question de l'articulation de la LOLF et des SMR a été soulevée maintes fois : elle a désormais trouvé un début de réponse dans l'extension à la réforme de l'État des compétences du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et dans la communication relative à la réforme de l'État du 27 juillet 2005.

Les logiques internes aux ministères s'imbriquent fortement avec la logique propre de la réforme. Certains ministères se sont appropriés la LOLF et y ont vu le moyen de réfléchir à leurs missions et à leur gestion. D'autres sont handicapés par des réformes plus déterminantes pour eux, qui touchent à la définition de leur périmètre : la préparation des transferts de compétence liés à la décentralisation affecte par exemple le ministère de l'équipement. D'autres ministères ont utilisé la LOLF, soit comme le levier d'une réforme interne (par exemple le développement de la logique inter-armes à la Défense), soit comme le « cocon » à l'intérieur duquel une réforme déjà engagée pourrait se développer (par exemple l'articulation des missions de la DGI et de la DGCP au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie). D'autres ministères enfin (heureusement peu nombreux) semblent avoir oublié que la LOLF n'est pas qu'un exercice de restructuration de la présentation budgétaire et n'intègrent que difficilement les principes de modernisation de la gestion publique.

La mission a enfin remarqué que les administrations centrales restent souvent dans une posture assez centralisatrice. Dans son principe, une telle posture contrevient à la logique de responsabilisation de la LOLF, qui doit être déclinée au plan local, car le gestionnaire central ne peut confisquer à son seul profit les espaces de liberté ouverts par la LOLF. Elle résulte parfois de la crainte de voir se développer des comportements mal coordonnés, voire centrifuges, dans certains services déconcentrés qui bénéficient aujourd'hui d'une autonomie relativement importante. Cette posture peut cependant trouver une justification dans l'insuffisante maturité des outils et des savoir-faire dont peuvent disposer les services déconcentrés. Un TPG déclarait ainsi que « *les services déconcentrés n'ont ni la culture, ni la réflexion préalable, ni le recul nécessaire, ni les outils pour faire une bonne budgétisation et un bon suivi de la masse salariale ; on peut comprendre les réticences des administrations centrales à leur lâcher la bride !* ». Certains ministères sont convenus de cet état de fait et projettent dès aujourd'hui d'assouplir les contraintes dès lors que les outils seront fiabilisés et que les services déconcentrés auront acquis les compétences nécessaires. Pour d'autres, le système-cible de gestion n'est pas encore aussi clairement défini.

2. Les services déconcentrés veulent s'approprier les avancées permises par la réforme

Avec le déploiement progressif des expérimentations, les services déconcentrés ont été placés au premier rang du rapprochement entre capacité décisionnelle en matière de gestion et capacité opérationnelle. D'où une prise de conscience précoce des potentialités offertes par la mise en œuvre de la LOLF sur le terrain. Sans méconnaître les difficultés qui sont apparues çà et là, la mission a souvent été amenée à qualifier d'« enthousiaste » l'accueil fait à la LOLF. C'est signe que les services ont bien perçu qu'entre les avancées promises par les nouveaux modes de gestion et les inconvénients transitoires résultant de leur apprentissage, la balance penchait nettement en faveur des premières.

L'expérimentation de la gestion en « mode LOLF » (globalisation des crédits, pilotage par la performance) a d'abord permis de donner plus de sens à l'action publique, surtout pour les services qui portent des politiques plus éloignées que d'autres des grands enjeux départementaux ou régionaux. Ils y ont trouvé un moyen de réaffirmer et de démontrer qu'il n'existe pas de politique « mineure », donnant ainsi une portée heureuse à l'objectif de lisibilité fixé dès l'origine au texte organique.

La LOLF a également été appréciée comme vecteur d'identification, parce qu'elle a pu favoriser le renforcement de la capacité opérationnelle du service. C'est un BOP d'un programme à caractère social qui a été qualifié par son responsable d'« *excellent dans son principe, car il s'est révélé un facteur de lisibilité externe sur la politique publique – donc a favorisé la mobilisation des partenaires de l'État – et a été un facteur de cohérence interne au service – donc a contribué à améliorer l'efficacité de cette politique* ». Tel autre BOP a permis aux composantes d'une direction régionale de « *mieux se situer, dans un service caractérisé par la coexistence de nombreux métiers et par une certaine dispersion* », au profit d'une plus grande cohérence d'ensemble.

Ainsi, les interlocuteurs de la mission ont manifesté la volonté d'aller très loin dans la logique managériale qui leur a été proposée. Il n'est donc pas étonnant qu'ils aient, si souvent, mis en avant l'intérêt de l'exercice « BOP » pour améliorer le contenu du dialogue conduit avec leur administration centrale. Le BOP apporte « *plus de clarté sur les objectifs et sur les moyens* », permet d'asseoir sur une base plus objective le dialogue portant sur l'emploi et « *constitue un outil managérial dans les relations avec la direction nationale et avec les services locaux* ».

Certains services ont cependant exprimé la crainte que le pilotage local de la performance ne vienne contrarier la cohérence nationale de l'action publique. D'autres ont déploré le fait de ne pas avoir été suffisamment associés à la définition des objectifs et indicateurs construits en administration centrale. Ce défaut a pu conduire à ne pas trouver de point d'application pour certains indicateurs dans le cadre de l'action du gestionnaire local, ce qui a pu compliquer la construction du système de performance.

Les services déconcentrés ont souvent vécu l'expérimentation comme permettant de sortir du rapport descendant établi par l'administration centrale. Plusieurs d'entre eux ont fait preuve d'initiative, en développant des outils spécifiques et en les diffusant vers d'autres services expérimentateurs, ou en suscitant des travaux partagés entre régions expérimentatrices sur la performance d'une politique publique, dont les résultats ont ensuite été adressés à l'administration centrale.

Une dynamique forte s'est enclenchée autour des expérimentations. Il est clair que l'augmentation significative du nombre d'expérimentations en 2005 a constitué une source de motivation importante. De plus, le caractère progressif du déploiement entre 2003, 2004 et 2005 a maintenu une gradation entre les services : ceux qui, en 2003 ou en 2004, avaient expérimenté une gestion globalisée des moyens et/ou des interventions ont pu aller plus loin dans la démarche en 2005, par exemple en étendant le périmètre de globalisation des crédits, en testant le dispositif de performance ou la gestion en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ils ont pu, dans le même temps, jouer un rôle de conseil auprès des services entrant en 2005 dans l'expérimentation et endosser ainsi le rôle de « tête chercheuse » de leur ministère pour mettre au point les solutions aux difficultés ou aux obstacles rencontrés. À de nombreuses reprises, nous avons pu constater une fierté légitime des services à être placés ainsi à l'avant-garde d'une meilleure gestion publique, dans le cadre de projets-pilotes.

Le rôle des trésoriers-payeurs généraux a été essentiel et, d'ailleurs, très souvent souligné. Les responsables de BOP ont trouvé auprès d'eux une capacité d'écoute et une volonté certaine de faciliter la mise en place des nouveaux modes de gestion, au besoin en « mettant de l'huile dans les rouages » et en facilitant la mise en place des crédits. Certains TPG ont essayé de « combler les principales lacunes » qu'ils pouvaient percevoir dans le nécessaire travail d'information, de sensibilisation et de formation qui incombe aux ministères vis-à-vis des agents, dans leur champ naturel d'intervention, à savoir les structures directement intégrées au circuit de la dépense : « on a l'impression que l'information ne descend pas plus bas que les ordonnateurs et leurs proches collaborateurs ; or il faut toucher les gestionnaires de base ». Quoi qu'il en soit, il apparaît à la mission que le réseau déconcentré du Trésor a apporté une contribution déterminante au processus d'assimilation de la LOLF au niveau local.

3. Les organisations syndicales se montrent ouvertes sur les principes de la réforme, tout en dénonçant une association insuffisante à son déroulement

L'attitude générale des organisations syndicales est positive vis-à-vis des principes de la réforme : aucune ne conteste les finalités de la LOLF ou le fait que les politiques publiques doivent se voir fixer des objectifs et être évaluées. La plupart s'associe à l'objectif d'amélioration de la gestion publique et soulignent que les indicateurs doivent permettre d'objectiver la performance des services, dans la perspective d'objectiver le débat sur leurs moyens. Certaines craignent de voir émerger une « bureaucratie de la LOLF » et que les structures actuelles ne changent pas, derrière un affichage de modernisation.

Plusieurs organisations syndicales ont formulé des propositions. L'une suggère, par exemple, que l'appréciation des usagers sur l'action de l'administration soit prise en compte dans les rapports annuels de performance.

Néanmoins, le dialogue social sur la LOLF a unanimement été jugé insuffisant. Les organisations syndicales ont regretté que deux ans se soient écoulés entre les dernières réunions de la Commission permanente de modernisation du service public consacrées à l'impact de la LOLF sur la gestion des ressources humaines. Elles ont relevé que les pratiques d'information des ministères au sein des instances consultatives paritaires ont été très variables : ainsi, la nouvelle architecture budgétaire en missions / programmes / actions ou l'organisation des BOP n'ont pas été systématiquement présentées en comité technique paritaire ministériel, au niveau national ou local.

Elles ont manifesté le regret de ne pas avoir été associées à l'élaboration des objectifs et des indicateurs, ce qui aurait favorisé à leurs yeux l'expression des agents sur le fonctionnement et les finalités du service public. Pour les organisations les plus ouvertes à la démarche de performance, une telle association aurait aussi permis de s'approprier les avancées de la LOLF sur cette dimension de l'action publique. L'une d'elles rappelle, par exemple, que la base des projets de service consistait à discuter avec les agents des projets, des objectifs et des cibles : la démarche LOLF peut s'inscrire dans cette lignée.

Au-delà de la phase de mise en œuvre de la LOLF, la plupart des organisations soulignent les vertus du contrepoids que représente le dialogue social, dans un contexte où la liberté du gestionnaire sera considérablement accrue par rapport aux pratiques actuelles. En revanche, elles ne sont pas unanimes sur le lieu où devrait se tenir ce dialogue : soit calqué sur les nouvelles unités de gestion, soit inscrit dans le cadre administratif actuel (ministère, directions, services locaux) ⁽⁴⁾.

Le principal sujet d'inquiétude est l'impact de la LOLF sur la fonction publique et sur la gestion des ressources humaines (GRH). Les organisations évoquent des risques de « détournement » de la fongibilité asymétrique au profit du développement de l'emploi hors statut, présenté comme synonyme d'emploi précaire. Elles craignent que la masse salariale ne soit la seule variable d'ajustement sur laquelle construire la souplesse budgétaire en exécution. Elles estiment manquer de visibilité sur les modalités de gestion des personnels au 1^{er} janvier 2006, qu'il s'agisse du décompte des effectifs, des nouvelles règles applicables à l'avancement de grade, ou de la clarification des concepts relatifs aux emplois. Elles souhaitent que les personnels puissent rapidement trouver des réponses concrètes à des questions légitimes.

La FSU, la CGT, l'UNSA ou Force ouvrière voient dans la LOLF un instrument qui pourrait être utilisé pour remettre en cause les règles statutaires de la fonction publique, un « *bulldozer contre le statut* ». Un parallèle a été établi entre la souplesse du cadre statutaire de la fonction publique territoriale et le volume de l'emploi précaire qui peut y être constaté.

Tout en rappelant que la LOLF ne doit pas se construire au détriment des personnels, la CFE-CGC, la CFTC et la CFDT se disent prêtes à aller vers une réforme profonde de la gestion des ressources humaines qui s'orienterait vers les métiers, passant outre la propension des ministères à bloquer la marche vers plus d'interministérialité. Dans l'ensemble, ces organisations conviennent que la fonction publique doit s'adapter à une société qui bouge de plus en plus vite et que seule la refonte de la GRH permettra de surmonter les insuffisances actuelles. La réforme des cadres statutaires ne va pas assez vite, ce qui, selon elles, risque de compromettre la bonne mise en œuvre de la LOLF. D'ailleurs, une modernisation de la gestion des cadres statutaires permettrait de « sortir par le haut » de la problématique de l'emploi précaire dans l'administration de l'État.

B. La dimension budgétaire de la réforme n'a pas encore permis de sortir du « jeu de rôle » qui entretient la méfiance entre les acteurs

Le ministère des finances est le lieu où se développe le processus contradictoire qui permet de faire la synthèse entre les aspirations des ministères et le cadrage budgétaire global. Il est chargé de l'élaboration du budget et de la maîtrise de son exécution. La LOLF a conduit à réformer la procédure de construction du PLF et à rénover en profondeur le contrôle financier, pour répondre au principe de responsabilisation des acteurs.

En 2005, cependant, le dialogue budgétaire sur ces deux procédures est resté empreint d'une méfiance réciproque, qui devra être surmontée pour améliorer significativement les conditions de la gestion.

(4) La mission n'est *a priori* pas favorable à la multiplication des structures de concertation et privilégie le maintien du cadre actuel.

1. La nouvelle procédure budgétaire, satisfaisante dans ses principes, a pâti en 2005 d'un contexte difficile

a) Les principes retenus pour la nouvelle procédure budgétaire répondent bien à la logique de la LOLF

Mise en place par la circulaire du 21 janvier 2005, la nouvelle procédure budgétaire a un double objectif : permettre des arbitrages plus globaux et plus collégiaux sur les crédits des missions et programmes, afin de favoriser l'efficacité de la dépense et dégager le temps nécessaire à l'examen de la performance, désormais au cœur de la modernisation de l'État.

Elle suppose d'abandonner le fonctionnement séquentiel de la construction budgétaire en vigueur jusqu'au PLF 2005, qui structurait la préparation budgétaire en un débat sur les mesures nouvelles, au profit d'une procédure ménageant une place substantielle à l'examen des questions structurelles.

Les principes retenus pour la nouvelle procédure budgétaire sont cohérents avec les objectifs de la LOLF :

- le séminaire gouvernemental qui lance la procédure permet d'insérer les choix budgétaires annuels dans la stratégie budgétaire pluriannuelle présentée dans le programme de stabilité ;
- le renforcement de la dimension collégiale des choix budgétaires conduit à mieux diffuser les objectifs de la politique budgétaire au sein du Gouvernement et, toutes choses égales par ailleurs, à améliorer la sincérité du budget ;
- un cadrage global, en amont de la procédure, et des arbitrages sur des plafonds par mission, à l'issue des conférences de budgétisation, dès la fin avril, permettent de responsabiliser les ministères : les arbitrages sont plus globalisés et les gestionnaires bénéficient plus tôt dans l'année d'une visibilité sur les moyens dont ils disposeront l'année suivante.

b) Le déroulement de la nouvelle procédure pour la préparation du PLF 2006 n'a toutefois pas donné satisfaction à ses protagonistes

Pourtant, le bilan esquissé par les acteurs de la procédure budgétaire lors des auditions de la mission est loin de permettre de considérer que ces objectifs sont atteints. En effet :

- la direction du budget a constaté que l'écart entre le cadrage global donné en début de procédure et l'agrégation des demandes initiales des ministères a augmenté de façon très significative par rapport aux années précédentes ⁽⁵⁾ ;

(5) Le directeur du budget a indiqué que l'agrégation des demandes ministérielles conduisait à un surplus de 23 Md € par rapport au cadrage gouvernemental, alors que le décalage était de 16 Md € environ les années précédentes, soit un écart supérieur de plus de 40% à son niveau usuel.

- les ministères ont déploré la persistance de réflexes « *inquisitoires* », la dureté des positions de la direction du budget sur le volume des crédits et un manque de compréhension de sa part envers les travaux des ministères, notamment sur la justification au premier euro (JPE) et la performance.

Selon un directeur des affaires financières (DAF) auditionné par la mission, « *tout se passe comme si l'ancienne procédure avait été maintenue et que l'on avait seulement greffé la nouvelle par dessus* ».

Plusieurs raisons expliquent ce constat décevant : la nouvelle procédure a été mise en place alors que la nomenclature budgétaire n'était pas encore parfaitement maîtrisée. Ceci a généré des difficultés importantes, tant pour la direction du budget que pour les directions des affaires financières et les responsables de programme, qui ont eu du mal à formaliser un discours efficace sur les demandes budgétaires, notamment en termes de comparaison avec les exercices précédents : avec l'avancement du calendrier budgétaire, la précipitation s'est ainsi ajoutée à la confusion. Cela explique également que la direction du budget ait demandé cette année de décliner la ventilation des crédits en sous-actions, voire en deçà.

Le calendrier de la nouvelle procédure, globalement respecté jusqu'au début du mois d'avril, a ensuite été perturbé par la paralysie précédant le référendum du 29 mai ; le changement de Gouvernement a ensuite logiquement retardé l'adoption des lettres-plafonds, communiquées au début du mois de juillet.

La reconduction par le Gouvernement, dès le début de la procédure, de la norme de stabilité en volume des dépenses n'a pas été accompagnée en temps utile d'indications sur la répartition de l'effort entre les missions et programmes ; les ministères ont joué de cette imprécision pour ne pas intégrer d'emblée ce cadrage rigoureux à leurs propositions de budget.

Les conditions de la régulation 2005 – un gel de crédits de 1 Md€ complétant, à la mi-juillet, le gel initial – n'ont pas contribué à crédibiliser la logique de confiance qui sous-tend la réforme. Au contraire, elles ont confirmé les ministères dans leur impression que la réforme ne conduirait pas à leur confier la maîtrise pleine et entière d'un budget global.

Enfin, des incompréhensions ont été relevées, par exemple sur le sens de la justification au premier euro : celle-ci n'a pas vocation à justifier les demandes budgétaires des ministères, mais à expliciter les déterminants des crédits inscrits par le Gouvernement dans le PLF. Aucun des pays de l'OCDE qui a mis en place une réforme comparable à la LOLF n'a choisi d'avoir recours à une budgétisation uniquement fondée sur la performance attendue, qui déterminerait le niveau des crédits consacrés à une politique à partir du niveau de résultat souhaité – à partir du coût supposé des résultats.

Au total, il apparaît que le « jeu de rôle » de la procédure budgétaire, souvent dénoncé, a perduré en 2005.

La liberté nouvelle que les gestionnaires vont pouvoir éprouver en gestion, puisqu'ils seront libres d'effectuer les mouvements qu'ils souhaitent à l'intérieur des programmes, doit cependant contribuer rapidement à faire évoluer le rôle effectif de la direction du budget, chargée avant tout de s'assurer de la soutenabilité des budgets proposés.

2. La réforme du contrôle financier va dans le bon sens mais n'est pas encore entrée dans les faits

Le contrôle financier, dont l'abandon a pu être un temps réclamé, a été profondément réformé par le décret du 27 janvier 2005, qui le réoriente vers un contrôle de « soutenabilité budgétaire » et vers l'identification et la prévention des risques financiers :

- le contrôleur financier a désormais un rôle-clé pour s'assurer de la sincérité de la programmation budgétaire initiale, tant en crédits qu'en emplois ;
- le contenu et le périmètre du visa du contrôleur financier sont restreints : le refus de visa ne peut plus être fondé sur un motif de légalité ⁽⁶⁾ ; le visa, l'avis préalable ou l'avis motivé ne concernent plus de droit que certains actes limitativement énumérés ⁽⁷⁾ ; au-delà, seuls les actes particulièrement importants, par leur montant, leur nature, ou en fonction de la qualité des instruments de prévision et de suivi du ministère concerné, peuvent être soumis à visa ;
- le contrôleur financier reste chargé de mettre en œuvre les mesures de mise en réserve des crédits destinées à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire.

Les conditions d'application du décret du 27 janvier 2005 doivent être précisées, pour chaque ministère, par des arrêtés pris par le ministre chargé du budget.

À moins de quatre mois de l'entrée en vigueur du décret du 27 janvier 2005 dans ses dispositions générales, ces arrêtés ne sont pas encore parus ⁽⁸⁾, alors que les dispositions concernant le visa sur le document budgétaire de programmation initiale ont vocation à s'appliquer avant le début de l'exercice 2006, vers le début du mois de décembre. Ce retard est très préoccupant.

Certes, les arrêtés nécessitent une phase de consultation approfondie, qui doit inclure l'expression des ministères. Il est cependant à craindre que ces derniers disposent d'un temps très bref pour réagir aux propositions du ministère des finances.

Ceci explique sans doute que, intéressés par la démarche, les ministères fassent parfois preuve de scepticisme sur la réalité de la transformation des contrôles promise par le décret du 27 janvier 2005. Les allègements d'ores et déjà réalisés par le décret du 9 juillet 2003 relatif au contrôle financier dans les administrations centrales ont permis des avancées encore trop limitées à leurs yeux. Pour un responsable de programme, par ailleurs à la tête des fonctions support de son ministère, *« l'exécution est une « course de haies pour dépenser » : les mises en réserve de crédits, les blocages décidés par le contrôleur financier sont autant de motifs de retard des opérations, qui doivent parfois être reportées, ce que la direction du budget analyse comme une non-consommation de l'intégralité des crédits autorisés, donc de leur sur-calibrage ».*

La direction du budget fait valoir, pour sa part, la faiblesse des réorganisations engagées par les ministères pour sécuriser l'engagement de la dépense, dans un univers où ils ne pourront plus se reposer sur le « filet de sécurité » (y compris juridique) constitué par le contrôleur financier.

(6) Une exception est cependant prévue pour les projets d'actes de recrutement et de gestion des personnels ayant des conséquences budgétaires importantes, qui sont examinés au regard des dispositions statutaires ou indemnitaires applicables.

(7) Pour le visa : tout projet tendant à diminuer la réserve de précaution. Pour l'avis préalable : tout projet tendant à diminuer les crédits de personnel. Pour l'avis motivé : les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels.

(8) En revanche, les arrêtés spécifiques aux expérimentations de la LOLF pour 2005 sont parus au cours de l'été 2005.

La réforme doit pourtant marquer un changement en profondeur des relations entre le ministère chargé du budget et les autres ministères, ce qui suppose des efforts partagés :

- la liste des actes soumis au visa du contrôleur financier doit effectivement être réduite et ajustable en fonction des progrès réalisés par les ministères, notamment en matière de contrôle interne ⁽⁹⁾ ;

L'objectif doit demeurer une réduction progressive des actes présentés au contrôleur financier, pour centrer le contrôle sur les enjeux budgétaires essentiels.

- les ministères doivent s'engager dans une collaboration plus ouverte, en favorisant l'accès des contrôleurs financiers à l'information nécessaire lors de la préparation des projets d'actes relatifs à la programmation ou à l'exécution budgétaire, puis lors de l'examen des comptes-rendus d'utilisation des crédits et des emplois ;

Cela suppose notamment une évolution des directions des affaires financières, qui doivent communiquer plus régulièrement avec le contrôleur financier. Elles doivent également consolider leur propre système de contrôle interne de la dépense.

Pleinement satisfaisante dans ses principes, la réforme n'a pas encore pu être concrétisée. Ceci suscite des interrogations dommageables sur l'établissement des relations de confiance qui sont nécessaires au développement de la logique de responsabilité.

C. La réforme porte déjà ses fruits en matière de gestion publique

Le constat est plus encourageant lorsque l'on s'intéresse à l'évolution de la gestion publique, qu'il s'agisse de la structuration des politiques publiques, de la responsabilisation des acteurs ou de l'évolution des modes de gestion.

1. La nouvelle structuration de l'autorisation budgétaire en missions, programmes et actions produit ses premiers effets

a) Un mouvement positif sur la lisibilité des politiques publiques et sur l'évolution de l'organisation administrative

La construction d'une nouvelle architecture budgétaire, fondée sur l'identification des grandes politiques publiques transcendant les frontières administratives, vise une plus grande lisibilité des politiques et la diffusion de la logique de performance.

L'architecture présentée lors du débat d'orientation budgétaire (DOB), au début du mois de juillet 2005, compte 34 missions (dont 8 interministérielles) et 132 programmes et dotations pour le budget général, au lieu des quelque 850 chapitres budgétaires actuels. Ce résultat, qui ne préjuge pas de l'appréciation qui peut être portée sur le détail des choix relatifs à la structuration en missions, programmes et actions, constitue à lui seul un progrès important, donnant du sens à l'action de l'État, pour les citoyens mais également pour les agents de l'État.

(9) Le décret laisse par ailleurs ouvertes des possibilités de « blocage indirect » : pour les actes de dépense soumis à avis préalable, la demande d'informations ou de documents complémentaires a pour effet de suspendre le délai d'examen jusqu'à la production de ces informations ou documents.

L'analyse d'ensemble de la maquette budgétaire a été conduite, au printemps 2004 puis au printemps 2005, par les deux assemblées, qui ont bénéficié des éclairages donnés par la Cour des comptes. Sans revenir sur ces analyses ni porter une appréciation globale sur la maquette finalement arrêtée, quelques observations peuvent être effectuées :

- beaucoup de ministères ont « joué le jeu » et adopté une structure de programmes ne correspondant pas nécessairement à l'organisation de leur administration centrale, mais bien aux politiques menées ;

On peut citer l'exemple des programmes de la mission Culture ou du ministère des finances. Dans certains cas, la structuration des missions et programmes a pu accompagner ou préfigurer une réorganisation de l'administration centrale ⁽¹⁰⁾.

Il subsiste néanmoins un nombre non négligeable de programmes de soutien, baptisés « *Conduite et pilotage* [de telle ou telle politique] », qui rassemblent des moyens non ventilés entre les programmes de politiques publiques. Dans certains cas, notamment pour de petits ministères, ces crédits auraient pu, en tout ou partie, être ventilés entre les programmes.

Ces choix traduisent, en partie, les effets de l'arbitrage rendu en faveur du principe selon lequel un même agent ne peut relever que d'un seul programme, afin d'assurer une meilleure qualité d'analyse des coûts.

- la maquette a connu depuis la présentation du PLF 2005 au format LOLF des évolutions qui n'ont pas conduit à augmenter le nombre des missions et programmes ;

Par rapport à la présentation indicative retenue pour le PLF 2005, le nombre de missions et de programmes du budget général est stable (34 missions et 132 programmes). La suppression du programme Audiovisuel ⁽¹¹⁾ au sein de la mission Médias a réduit de neuf à huit le nombre de missions interministérielles.

Cette stabilité globale recouvre en fait des mouvements de suppression, création et transformation, même si les évolutions demeurent limitées par rapport à la maquette présentée en juin 2004 par le Gouvernement.

La fusion des deux programmes de soutien des missions Santé et Solidarité et intégration permettra de ne pas scinder en deux le pilotage et la gestion du réseau des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales. Cette évolution, qui conduit certes à faire figurer une partie des crédits de soutien de la politique de santé dans une autre mission, est très positive pour la dynamique de la gestion au plan local (cf. *infra*).

(10) Le ministère de la défense a ainsi saisi l'occasion de la LOLF pour affirmer la prééminence du chef d'état-major des armées, responsable du programme Préparation et emploi des forces et co-responsable du programme Équipement des forces.

(11) Les avances à l'audiovisuel public font désormais l'objet d'un compte de concours financiers, hors budget général.

En revanche, la mission estime exagéré de considérer que l'indépendance garantie par la Constitution et par la loi puisse être remise en cause par le rattachement à une mission, qui n'emporte que peu de conséquences en cours de gestion. Si l'on peut convenir que le positionnement antérieur des juridictions financières et des juridictions administratives dans la maquette budgétaire n'était pas optimal, la création d'une mission Conseil et contrôle de l'État, rassemblant les programmes Cour des comptes et juridictions financières, Conseil d'État et juridictions administratives et Conseil économique et social n'apparaît pas comme un progrès. Bien d'autres structures participent au conseil et au contrôle de l'État ; l'indépendance de la justice administrative ou financière n'était pas menacée au sein des missions Justice et Gestion et contrôle des finances publiques, pas plus que l'indépendance de la justice judiciaire n'est compromise par son rattachement à la mission Justice.

La création d'un programme relatif à l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie, doté d'environ 106 M€⁽¹²⁾, traduit une application peut-être trop pointilliste du concept de politique publique.

In fine, la stabilité relative de la maquette depuis l'été 2004 constitue un facteur important de lisibilité pour la majeure partie des missions et programmes.

- l'identification de « départements ministériels » constitue un progrès à promouvoir

Au-delà, la mise en œuvre de la LOLF a nécessité l'identification de « départements ministériels » de rattachement pour chacun des programmes, afin de permettre l'application des dispositions de la loi organique sur le plafond ministériel des emplois⁽¹³⁾ et sur les possibilités de virements entre programmes⁽¹⁴⁾. En effet, le périmètre d'application de ces dispositions ne peut être fondé sur la configuration gouvernementale, caractérisée par une forte instabilité et s'écartant parfois du cadre naturel de gestion des effectifs.

Quinze départements ministériels de rattachement⁽¹⁵⁾ ont donc été identifiés pour les programmes, en appliquant deux règles : constituer des périmètres ministériels par référence aux seuls ministres de plein exercice et avoir au moins une mission (*i.e.* deux programmes) au sein d'un périmètre ministériel. Il a été proposé de retenir des intitulés les plus neutres possibles, afin de les banaliser et d'en assurer la stabilité dans le temps⁽¹⁶⁾.

Les départements ministériels ne sont, certes, que des objets budgétaires et comptables. Mais ils porteront également les emplois autorisés en lois de finances, ce qui en fait une unité pertinente (bien que non exclusive) pour la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et au moins pour les schémas d'emploi. Des changements de périmètre des ministères seraient donc lourds à traiter techniquement (par exemple pour recalculer à chaque fois le plafond d'emplois réels), mais également générateurs de coûts de gestion importants, tout en ne favorisant pas la lisibilité de l'organisation de l'État.

(12) Estimation à partir des crédits correspondants en PLF 2005.

(13) Paragraphe III de l'article 7 de la LOLF.

(14) Article 12 de la LOLF.

(15) Les dotations sont par définition hors périmètre ministériel.

(16) Ces départements ministériels sont : Affaires étrangères, Agriculture, Culture, Défense et anciens combattants, Écologie, Économie, finances et industrie, Éducation nationale et recherche, Équipement, Intérieur et collectivités locales, Jeunesse et sports, Justice, Outre mer, Santé et solidarités (et non plus Affaires sociales, pourtant plus neutre), Services du Premier ministre, Emploi, cohésion sociale et logement (et non plus Travail, également plus neutre – le partage de compétence avec le périmètre Santé et solidarités est également moins parlant).

Ils constituent ainsi un « socle administratif » auquel les périmètres ministériels pourront être ancrés dans la durée. Ils devront être une référence d'organisation de l'État, sur laquelle viendront s'articuler les configurations gouvernementales.

b) La structuration actuelle laisse craindre des difficultés de pilotage, accrues dans le cas des missions interministérielles

- Il subsiste des difficultés résultant du périmètre des attributions du responsable de programme ou de la difficulté de coordination de plusieurs structures administratives.

Ce constat n'est pas surprenant, puisque la dynamique de la LOLF en matière de gestion publique est de révéler les tensions entre la logique de finalité et d'efficacité des politiques, qui doit désormais être première et la logique organisationnelle.

Sur la base du questionnaire élaboré par la mission, auquel près des deux tiers des responsables de programme ont répondu, il apparaît que près d'un sur trois (34%) relèvent des différences importantes entre les services couverts par le ou les programmes dont ils sont responsables et les services dont ils sont chargés au plan administratif. Surtout, une large majorité (52%) d'entre eux considère que l'organisation et / ou les modes de gestion actuels de leur administration centrale ne sont pas adaptés à une bonne identification des responsabilités dans le cadre de la maquette retenue et que cette organisation ou ces modes de gestion devraient ou pourraient évoluer à terme. Les réponses plus détaillées fournies par certains d'entre eux montrent que c'est le plus souvent la structure même du ministère qui est en cause.

On peut citer, par exemple, le cas du programme Enseignement privé du premier et du second degré, confié au directeur de l'enseignement scolaire, aux côtés des programmes Enseignement public du premier degré et Enseignement public du second degré : le service qui gère effectivement les crédits de ce programme fait aujourd'hui partie de la direction des affaires financières. D'autres cas sont particulièrement parlants, comme celui du programme Développement des entreprises, dont le responsable est le vice-président du conseil général des mines et qui regroupe des crédits de la direction générale du trésor et de la politique économique, de la direction générale des entreprises, de la direction générale de l'énergie et des matières premières, de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales et du conseil général des mines.

Il convient de se garder de toute approche dogmatique : l'objectif est à la fois de disposer d'une nomenclature budgétaire identifiant clairement les politiques publiques et d'une organisation efficace des administrations centrales et déconcentrées, permettant d'optimiser la dépense. Ceci ne signifie pas qu'une adéquation stricte entre l'architecture budgétaire et les directions opérationnelles d'administration centrale soit partout indispensable : certains changements de structure s'avéreront nécessaires, mais de tels changements ne devront pas être systématiquement recherchés. Il importe en revanche que le regroupement des crédits dans un programme se traduise par une coordination effective des actions conduites par tous les services concernés.

Ainsi, le schéma de fonctionnement mis en place autour du programme Patrimoines peut permettre au directeur de l'architecture et du patrimoine, qui en est responsable, d'en maîtriser le pilotage en associant les autres directeurs d'administration centrale, chargés de l'exécution d'une partie des crédits : les BOP, confiés aux directions correspondantes, constitueront l'interface où il pourra faire valoir ses priorités et ses orientations stratégiques en tant que responsable de programme. Tôt ou tard, cependant, se posera la question de la réorganisation des structures centrales ; une bonne appropriation par le directeur de l'architecture et du patrimoine des BOP confiés aux autres directions peut faciliter la transition et guider la construction de l'organisation cible.

- Les missions interministérielles posent des problèmes spécifiques, qui ne doivent pas conduire à restreindre leur portée

La définition de missions interministérielles conduit à identifier de grandes politiques publiques reposant sur plusieurs structures et à harmoniser leurs stratégies et leurs objectifs, telles les missions Sécurité ou Recherche et enseignement supérieur, par exemple.

Ces missions rencontrent deux catégories de difficultés :

- de périmètre, car il est rare que l'intégralité des crédits relevant de cette politique ait été intégrée à la mission ;

On peut citer le cas de la mission Recherche et enseignement supérieur, qui intègre les crédits relatifs à la recherche duale (civile et militaire), qui ne figuraient pas dans le budget coordonné de la recherche et du développement, mais à laquelle manquent d'une part les crédits de recherche des périmètres Santé, Travail, Justice, Intérieur et du Plan⁽¹⁷⁾, d'autre part des crédits de l'enseignement supérieur (écoles de l'Équipement, de la Défense, de l'Industrie, de la Culture), pour des montants plus substantiels.

Pour prendre un autre exemple, la mission Sécurité civile est constituée de deux programmes relevant du ministère de l'intérieur, alors qu'une mission interministérielle associant les ministères de l'intérieur et de l'écologie, voire de l'équipement, aurait été plus cohérente pour la politique de maîtrise des risques et de protection des populations⁽¹⁸⁾. Sur le périmètre finalement retenu, l'existence de deux programmes pose problème, car elle est artificielle en gestion, avec une concentration du soutien sur un seul programme.

La solution du document de politique transversale (DPT)⁽¹⁹⁾, proposée soit pour coordonner des crédits relevant de missions et de programmes distincts (exemple du DPT Sécurité routière), soit pour constituer le support d'une mission interministérielle (exemple du DPT Recherche et enseignement supérieur), ne résout que partiellement les difficultés, notamment pour le pilotage des missions interministérielles.

- de pilotage, car le dialogue entre responsables de programme est moins structuré qu'au sein d'un même ministère.

(17) Soit 0,3% seulement du BCRD.

(18) Incluant notamment la prévention des risques industriels, l'intégralité des crédits de l'Écologie, Météo France. Ce schéma avait été proposé par les assemblées et correspondait mieux au périmètre de cette politique.

(19) Défini par le Guide de la performance comme « un document annexé au projet de loi de finances, [qui] présente, pour une politique interministérielle concernant plusieurs programmes, les objectifs de ces différents programmes concourant à la finalité de la politique transversale ».

Les arbitrages réalisés par le Premier ministre à l'issue de la procédure de budgétisation portent sur le volume de crédits des missions. Ces arbitrages peuvent s'accompagner d'indications sur les éléments sous-jacents, par exemple sur le volume des crédits de tel ou tel programme, mais ce n'est pas systématiquement le cas. Par ailleurs, les lettres-plafonds ont été notifiées aux ministres, mais les périmètres des crédits notifiés dans le cas des missions interministérielles n'ont pas été parfaitement homogènes.

Ainsi, dans le cas de la mission Enseignement scolaire, les crédits ont été notifiés au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche hors crédits de l'enseignement technique agricole, notifiés au ministre de l'agriculture. En revanche, l'intégralité des crédits de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur a été notifiée au ministre ; les autres ministres concernés par la mission Recherche n'ont eu connaissance que très tardivement des montants de la lettre-plafond et ont été imparfaitement associés aux arbitrages – comme ils l'avaient été à l'élaboration des demandes. Ceci résulte pour une part des pratiques issues du budget coordonné de la recherche et du développement (BCRD), mais n'en constitue pas moins une entorse au principe de responsabilisation promu par la LOLF.

Enfin, la coordination des stratégies de performance des missions interministérielles ou des programmes concourant à une même politique interministérielle a diversement progressé :

- le DPT sur la Sécurité routière a permis de dégager des objectifs et indicateurs globaux, comme le nombre de morts sur les routes, qui ne se réduisent pas à l'agrégation des objectifs et indicateurs des projets annuels de performance des différents programmes qui alimentent le DPT ;
- en revanche, la coordination semble avoir été insuffisante dans le cas de la mission Recherche et enseignement supérieur.

Le programme Orientation et pilotage de la recherche ne peut constituer l'outil de coordination de la mission interministérielle, contrairement aux présentations effectuées, car un responsable de programme n'a aucun droit de regard sur les programmes confiés à d'autres que lui. Les supports de coordination existants sont à la fois complexes et trop nombreux : ainsi, seront joints au PLF 2006 un DPT sur l'Enseignement supérieur (mais pas de DPT Recherche) et deux « jaunes » budgétaires, l'un sur le budget coordonné de l'enseignement supérieur⁽²⁰⁾ et l'autre sur le périmètre de la mission Recherche et enseignement supérieur, élaboré à partir du jaune traditionnel sur le BCRD, mais accompagné d'une partie relative à la performance.

Selon la directrice de la recherche, responsable de programme, « *le DPT ne constituait pas aux yeux du ministère de la recherche le support pertinent pour le pilotage et la coordination de la politique interministérielle de recherche et développement* », ce qui justifie le choix de privilégier l'instrument traditionnel du jaune par rapport au DPT. Inverse au choix retenu pour l'enseignement supérieur, cette solution devra être transitoire et suppose que soit bâti un DPT qui satisfasse les objectifs des responsables de programme.

Certains programmes sont sollicités par un nombre trop important de DPT : le programme Accueil des étrangers et intégration est sollicité par quatre DPT extérieurs et le ministère de l'intérieur pourrait également souhaiter coordonner la politique des migrations.

(20) Ce jaune est appelé à disparaître (la suppression d'un jaune nécessite une disposition législative).

Ainsi, la portée des DPT et leur place par rapport aux jeunes budgétaires⁽²¹⁾ reste à préciser : s'agit-il d'un simple outil de présentation ? d'un outil collégial de coordination ? ou le responsable qui en est chargé peut-il d'autorité définir des orientations qui s'appliquent à l'ensemble des programmes concernés ? En ce dernier cas, l'association des responsables de programme à la définition de la stratégie doit être assurée.

De manière générale, les missions interministérielles, qui constituent un élément important de la lisibilité des politiques publiques, doivent faire l'objet d'un effort de coordination particulier.

2. De nouveaux acteurs sont en situation de responsabilisation

a) Les responsables de programme prennent leurs marques

En attachant la recherche de la performance aux programmes, la LOLF met au cœur de la modernisation de la gestion publique de nouveaux acteurs, qu'elle ne mentionne pas et qui ne sont d'ailleurs prévus par aucun texte, mais qui se voient confier la responsabilité d'organiser les moyens d'une politique en vue d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés, au niveau central et au plan local : les responsables de programme et les responsables de budgets opérationnels de programmes, qui ont vocation à décliner le programme dans un budget « en modèle réduit », *a priori* sur un ressort territorial déterminé.

Les responsables de programme représentent l'innovation principale, compte tenu de l'organisation traditionnelle des administrations centrales en France, qui accorde une place importante aux directions transversales, en particulier aux directions des affaires financières.

Des auditions menées par la mission (plus d'une vingtaine de responsables de programme ont été entendus) et des réponses apportées au questionnaire⁽²²⁾, il ressort que les responsables de programme ont pris conscience de leur nouveau rôle, comme le montre leur importante participation aux forums organisés pour eux par la DRB.

Les responsables de programme s'estiment plutôt bien préparés à leurs responsabilités futures, tout en convenant que certaines dimensions de leur nouveau rôle leur sont encore relativement peu connues⁽²³⁾.

Ainsi, 60% d'entre eux environ considèrent que les fonctions exercées au cours de leur carrière leur ont donné une expérience approfondie en matière de gestion financière (57%), de gestion des ressources humaines (65%) ou de pilotage par la performance (59%). Il est à noter que 8% d'entre eux environ considèrent leur expérience comme non significative (8% en matière de gestion financière, 6% en matière de gestion des ressources humaines et 10% en matière de pilotage par la performance).

(21) Annexes générales informatives accompagnant le PLF, prévues à l'article 51 de la LOLF, mais qui ne sont soumises à aucun formalisme.

(22) Une présentation synthétique des résultats figure en annexe.

(23) Il convient de noter qu'une douzaine environ de responsables de programme sont par ailleurs directeur des affaires financières, des affaires générales ou secrétaire général de leur ministère, ce qui peut poser d'autres problèmes (cf. *infra*) mais qui les conduit à avoir une bonne préparation technique aux fonctions de responsable de programme.

Malgré ces marques d'implication dans leurs nouvelles missions, il ressort des travaux de la mission que le pilotage d'ensemble de la réforme a partout été mené par les DAF ou par les directions des affaires générales, avec la mise en place d'une équipe *ad hoc* (chargés de mission LOLF). Les responsables de programme, désignés fin juin 2004, n'ont commencé à s'investir dans leurs nouvelles responsabilités que récemment, par exemple en créant auprès d'eux des postes de « secrétaire général de programmes », chargé d'en assurer le suivi, ou de contrôleur de gestion, ou encore en organisant le recours à des personnels relevant des fonctions supports du ministère (ce qui est prévu pour la moitié environ des responsables de programme).

Les perspectives pour l'exercice 2006 sont plutôt encourageantes, puisque 70% des responsables envisagent de faire des mouvements de crédits entre BOP et que plus de la moitié envisage de mettre en œuvre la fongibilité asymétrique. L'exercice de la fongibilité asymétrique ne saurait constituer un objectif en soi ; le fait de l'envisager illustre néanmoins une appropriation substantielle des règles de la LOLF par les responsables de programme.

Les responsables ont en général été plus impliqués dans la préparation des stratégies de performance que dans l'élaboration fine de leurs budgets, ce qui correspond à leur positionnement traditionnel comme directeurs d'administration centrale opérationnels. Cependant, moins de 15% des responsables de programme déclarent disposer d'un système d'information sur la performance ; pour près de 70% des responsables, un tel système est seulement en cours de mise en place. Le résultat est que la moitié des responsables estiment qu'ils ne pourront assurer que partiellement (voire pas du tout, pour l'un d'entre eux) l'alimentation du dispositif d'indicateurs de performance en 2006.

S'agissant du pilotage de l'activité du programme à proprement parler, près de la moitié (43%) des responsables disposent d'une cellule dédiée au contrôle de gestion ; une telle cellule est en cours de mise en place auprès d'un tiers des responsables (33%).

Le pilotage collégial, qui associe les autres directeurs d'administration centrale aux décisions, reste en vigueur *de facto* dans plusieurs ministères, que ce directoire soit officiel (pilotage du programme Équipement des forces pour le ministère de la défense) ou non (programmes du ministère de la culture ou certains programmes du MINEFI).

b) Le fonctionnement des administrations centrales se clarifie

Avant la mise en œuvre de la LOLF, en l'absence d'un secrétaire général du ministère, non seulement le rapprochement entre les moyens et les politiques conduites était mal effectué, mais il en était de même entre la gestion des crédits et la gestion des ressources humaines. La LOLF met en évidence ces dysfonctionnements, car le responsable de programme doit pouvoir s'appuyer sur des moyens identifiés.

Il faut donc qu'une instance soit capable d'assurer les tâches relevant du niveau « supra-programme », c'est-à-dire assure l'animation des responsables de programme et décide de certains arbitrages. Les analyses conduites dans le cadre des chantiers de réingénierie des processus, pilotés par la DRB mais réalisés par des ministères pilotes, ont abouti à définir trois fonctions à exercer au niveau supra-programme : la responsabilité de la stratégie et des arbitrages entre programmes, le pilotage d'ensemble du processus budgétaire, la gestion globale des ressources humaines (notamment la programmation des emplois et de la masse salariale au niveau ministériel).

La mise en place de secrétaires généraux, encouragée par les stratégies ministérielles de réforme, permet en général de renforcer la cohérence administrative du ministère, en particulier lorsqu'il n'existait pas auparavant de direction des affaires générales ou de structure à vocation similaire. La situation est cependant très différente, selon que le secrétaire général est seulement chargé de la stratégie de modernisation du ministère, ou qu'il est le véritable chef des fonctions support, voire un « vice-ministre » qui a autorité sur l'ensemble des directions du ministère (cas limité à ce jour aux Affaires étrangères).

Désormais, la plupart des ministères disposent d'un secrétaire général ou d'un directeur des affaires générales ayant le même type d'attribution. Il appartient à chaque ministère de définir le profil précis de l'autorité dévolue au secrétaire général ; néanmoins, l'absence d'autorité sur les fonctions transversales, relevé par exemple aux Affaires sociales, semble préjudiciable à la bonne coordination des fonctions support.

Certains secrétaires généraux ou directeurs des affaires générales sont par ailleurs responsables de programme. Il s'agit, le plus souvent, des programmes de conduite et pilotage (programmes de soutien), ce qui ne pose pas de problème particulier, dès lors que ces moyens sont au service des autres programmes ; il importe cependant de respecter la « hiérarchie implicite » entre les programmes et de concevoir la stratégie des programmes de soutien en fonction des besoins des programmes opérationnels.

Le fait de confier à des secrétaires généraux la conduite de programmes opérationnels peut apparaître plus problématique.

Dans certains cas, cela s'explique par le profil particulier du secrétaire général, qui a autorité sur une partie des directions opérationnelles (secrétaire général du ministère de l'Intérieur ou secrétaire général pour l'administration au ministère de la Défense, pour le programme Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant). Dans d'autres, il s'agit de trouver un pilote à un programme multi-directionnel pour lequel il apparaîtrait difficile de désigner un directeur opérationnel plutôt qu'un autre (secrétaire général du MINEFI). Cette dernière situation a vocation à être transitoire. Au total, les schémas actuels ne posent pas de difficultés majeures.

En effet, l'essentiel n'est pas d'interdire aux directeurs chargés de politiques transversales de gérer des crédits, mais de permettre aux responsables opérationnels d'avoir une véritable capacité de piloter la gestion de la politique dont ils sont chargés.

De fait, les modes de gestion sont en train d'évoluer, à un rythme inégal selon les ministères.

3. Grâce à l'extension des expérimentations, les nouveaux modes de gestion commencent à s'implanter

a) La déconcentration fonctionnelle est diversement avancée au niveau central

Entrer pleinement dans la logique de la LOLF suppose de définir un système de gestion où le responsable de programme dispose des moyens effectifs d'assumer sa responsabilité. La problématique du périmètre des programmes et de leur recouvrement avec les structures administratives a été évoquée auparavant. Les modes de gestion des programmes révèlent, pour leur part, une insuffisante déconcentration des responsabilités vers les responsables de programme.

➤ En premier lieu, la déconcentration fonctionnelle reste limitée par le poids des DAF dans le pilotage de la procédure budgétaire.

Lors du deuxième forum des responsables de programme, le 13 juillet dernier, consacré aux relations du responsable de programme avec les fonctions financières et de ressources humaines, comme lors des auditions conduites par la mission, les différences d'association des responsables de programme aux décisions de gestion sont apparues de manière frappante. Certains DAF construisent seuls les propositions d'arbitrage soumises ensuite au secrétaire général ou au cabinet du ministre ; d'autres consultent les responsables de programme, mais n'agissent pas de la même manière avec tous ; d'autres enfin ont tenté récemment de les associer à la décision (cas par exemple du ministère de l'équipement).

La centralisation des décisions par les DAF, au détriment des responsables de programme, est justifiée selon eux par la nécessité de bénéficier d'une forte réactivité, notamment pour des budgets comportant une part importante de crédits d'intervention destinés à faire face aux crises et, de manière plus générale, par la rigueur budgétaire. Cette argumentation prend en fait le contre-pied parfait de la LOLF, qui vise au contraire à diffuser la contrainte pour que chacun se sente mieux responsabilisés sur ses crédits.

Ainsi, il n'est pas acceptable qu'un DAF prévoie une délégation des crédits aux services échelonnée jusqu'au mois d'octobre, afin de préserver le plus longtemps possible une marge de gestion au niveau ministériel, déresponsabilisant ainsi les gestionnaires.

➤ D'autres recouvrements fonctionnels sont délicats à résoudre, impliquant un meilleur dialogue entre les directions transversales chargées des moyens et les directions opérationnelles, traditionnellement juxtaposées au sein des administrations centrales.

Au ministère de l'éducation nationale par exemple, la direction de l'enseignement scolaire décide de l'allocation des moyens, alors que la direction des personnels enseignants détermine l'affectation des personnels. Les décisions de ces deux pôles ne sont pas harmonisées et des cas « *ubuesques* » ont pu être exposés à la mission, par exemple lorsque la direction de l'enseignement scolaire prévoit des suppressions d'emplois dans une académie, alors que la direction des personnels enseignants décide finalement d'affecter des professeurs supplémentaires... L'idée a été émise de faire émerger progressivement une direction chef de file qui soit l'interlocuteur central des académies. La mission de préfiguration du secrétariat général pourrait ainsi conclure à une meilleure intégration des décisions de la direction de l'enseignement scolaire par la direction des personnels enseignants. Ceci reviendrait à faire évoluer cette fonction transversale vers une fonction de prestataire de service, permettant de ne plus gérer les personnels selon une logique autonome, qui ne tient pas suffisamment compte des objectifs de la politique publique concernée.

Plus globalement, les travaux de la mission comme les échanges tenus à l'occasion du forum du 13 juillet dernier montrent que, sauf exception, les directions chargées des ressources humaines n'ont pas encore pleinement intégré la démarche de déconcentration fonctionnelle au profit des responsables de programme qu'implique la LOLF. En miroir, capitalisant sur l'expérience de globalisation des crédits des préfectures – antérieure à la LOLF – la DRH du ministère de l'intérieur apparaît toujours comme un « bon élève » trop singulier.

➤ L'exercice de la responsabilité suppose aussi que le responsable de programme puisse disposer d'outils administratifs classiques complétant le pilotage direct des crédits, comme la capacité à exercer la tutelle de l'État sur ses établissements publics.

Dans le cas du programme Patrimoines, relevant du ministère de la culture, il existe un décalage entre le périmètre de responsabilité du programme et le périmètre des établissements sous tutelle, opérateurs du programme qui sont destinataires d'une partie importante des crédits. Le directeur de l'architecture et du patrimoine, responsable du programme, n'exerce actuellement pas la tutelle sur les musées nationaux, confiée à la direction des musées de France et à la direction de l'administration générale. Au moment où le directeur de l'architecture et du patrimoine a été auditionné (en mai 2005), les modalités de sa participation aux négociations portant sur le prochain contrat de performance du musée du Louvre, opérateur qui sera le premier bénéficiaire du programme Patrimoine et recevra environ 100 M€ chaque année, n'étaient pas précisées. Une triple tutelle du ministère de la culture (s'ajoutant à la tutelle du ministère des finances) serait excessive, mais il est contraire à la logique de responsabilisation de ne pas prévoir au minimum une représentation du responsable de programme lors des négociations.

b) La déconcentration administrative n'apparaît pas optimale

- La cartographie des BOP révèle des tensions dans le choix du niveau opérationnel à responsabiliser

L'élaboration de la cartographie des BOP devait initialement avoir lieu pendant le dernier trimestre 2004. Elle n'a en fait été achevée que le 22 juillet 2005, les ministères ayant été confrontés à des difficultés imprévues.

Deux logiques sont à l'œuvre au moment d'effectuer les choix de gestion :

- une logique privilégiant la capacité de programmation ;

Elle conduit à positionner le BOP à un niveau de responsabilité suffisant pour pouvoir dégager des marges de manœuvre ; mais si cette logique est poussée à l'extrême, il peut en résulter une centralisation excessive, ne permettant pas de bénéficier de l'optimisation de la dépense que l'on peut attendre d'une plus grande proximité entre le décideur et le terrain ;

- une logique privilégiant la capacité opérationnelle.

Elle cherche à rapprocher le plus possible le niveau d'allocation des moyens et le niveau opérationnel. Dans ce cas, c'est l'éparpillement et la difficulté à maîtriser la gestion concrète comme à assurer un bon dialogue de gestion, du point de vue du responsable de programme, qui constituent le risque principal.

Le positionnement de certains BOP et la définition de la ligne de partage entre BOP et unité opérationnelle (UO) ont été difficiles. Ces préoccupations, étroitement liées au mode de pilotage du programme, ont été complétées par l'appropriation inégale des contraintes à prendre en compte pour faire du BOP le bon niveau de responsabilité. Ces contraintes supposent, par exemple, que les masses financières et d'ETPT concernées soient suffisamment importantes pour permettre une souplesse de gestion et favoriser l'exercice de la fongibilité. De même, le regroupement de crédits doit offrir aux services une taille critique pour procéder à des redéploiements, faire face aux aléas ou faire apparaître des économies d'échelle. Enfin, les choix retenus doivent être compatibles avec les possibilités offertes par les systèmes d'information⁽²⁴⁾. Mal maîtrisés, ces éléments de cadrage structurel ont provoqué des itérations nombreuses entre la DRB et les ministères.

(24) Dans l'Accord LOLF, une même UO ne peut exécuter les crédits de plusieurs BOP d'un même programme.

Le choix a été fait de laisser les ministères libres de déterminer la cartographie des BOP de leurs programmes, dans le respect des règles générales élaborées sous l'égide de la DRB. La mission estime que ce choix était judicieux. En effet, seuls les ministères pouvaient effectuer les choix les mieux à même d'implanter la réforme au cœur de leur action. La cartographie des BOP tient ainsi compte de certains paramètres structurants de la gestion, car elle n'a pas vocation à faire table rase de l'existant. Elle révèle aussi le degré d'appropriation de la réforme par les instances chargées du pilotage ministériel.

La réforme de l'administration territoriale, traduite, notamment, dans le décret du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, conforte l'échelon régional dans l'animation et la coordination des politiques de l'État. De fait, la plupart des ministères ont choisi de décliner au niveau régional la mise en œuvre de leurs politiques. Ainsi, 51 BOP seront positionnés à ce niveau, soit plus de la moitié du nombre total de BOP faisant l'objet d'une exécution déconcentrée.

Certains ministères ont positionné leur BOP au seul échelon de services déconcentrés dont ils disposent (par exemple les DIREN, les DRIRE, les délégations régionales de l'INSEE ou les DRAC). D'autres ont décidé de tirer parti de la LOLF pour modifier leur mode de gestion afin de renforcer l'échelon régional. Ainsi, les crédits de l'enseignement scolaire du premier degré, jusqu'ici directement affectés aux inspections académiques, feront désormais l'objet d'un BOP placé sous la responsabilité du recteur ⁽²⁵⁾.

La cartographie des BOP fait cependant apparaître d'autres niveaux de positionnement, qui peuvent susciter des interrogations sur le pilotage des BOP ou des programmes concernés.

➤ Des administrations traditionnellement organisées au niveau départemental ont retenu des BOP départementaux : cinq types de BOP, relevant de trois ministères différents, sont gérés, respectivement, par les préfetures, les trésoreries générales, les directions des services fiscaux, les DDAF et les directions départementales des services vétérinaires.

Trois questions peuvent donc être posées : les services concernés ont-ils tous une taille suffisante pour justifier de l'établissement d'un BOP à leur niveau ? Comment articuler ces choix avec les projets actuels de réorganisation des services de l'État au niveau départemental ? Comment le responsable de programme va-t-il organiser le dialogue de gestion avec un nombre aussi important de responsables de BOP ?

Cette dernière question prend encore plus d'importance pour le programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, dès lors que les trésoreries générales et les directions des services fiscaux relèvent du même programme. La mission remarque que, dans ce dernier cas, le dialogue de gestion est structuré au niveau régional (DGCP) ou interrégional (DGI) ⁽²⁶⁾, ce qui traduit bien le caractère non optimal d'un choix qui privilégie les structures administratives. Une programmation plus éclatée rend d'ailleurs le niveau central plus fort, car il peut plus facilement limiter l'étendue et l'usage des marges de manœuvre.

(25) Le découpage académique est ici assimilé au découpage régional.

(26) Dans le cas de la DGI, le choix effectué pour le positionnement des BOP constitue d'ailleurs un recul par rapport à la situation actuelle, où le budget de fonctionnement des DSF est déterminé au niveau interrégional, à partir de clés de répartition fixées au niveau national.

Pour le programme Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation, les directions départementales des services vétérinaires comptent parfois à peine une dizaine d'agents, population très inférieure au seuil critique permettant de réaliser une programmation solide.

➤ Dans certains cas, le périmètre des BOP dépasse celui de la région et devient, soit interrégional, soit zonal.

Plusieurs préoccupations ont guidé ces choix :

- le niveau zonal ou interrégional peut correspondre à une réalité administrative ou fonctionnelle ;

C'est le cas, par exemple, pour les BOP de la police nationale, positionnés au niveau de la zone de défense, pour les BOP de l'administration pénitentiaire, positionnés au niveau des neuf directions « régionales », mais qui ont en fait des ressorts suprarégionaux, pour les BOP du programme Justice judiciaire, placés auprès des cours d'appel, ou encore pour les deux « BOP de bassin », placés auprès de deux DIREN déléguées de bassin. Dans ce cas, le choix du niveau supra-régional apparaît approprié.

- la taille des unités élémentaires de gestion n'a pas paru suffisante pour les faire bénéficier d'un BOP.

C'est le cas, par exemple, des services des Douanes ou de ceux de la Consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, qui relèvent pour une part du même programme et qui seront pilotés, respectivement, au niveau de 12 et 7 interrégions. Le responsable de programme y gagne en lisibilité et en capacité de pilotage de ses BOP, mais, en miroir, la faiblesse intrinsèque du niveau interrégional dans le schéma d'organisation des services concernés handicaperait la capacité du responsable de BOP à exercer un pilotage effectif sur les unités placées dans son périmètre d'intervention : sans structuration des services à ce niveau, le schéma risque d'être privé de sens.

➤ Il existe également des BOP positionnés au niveau central.

Ce choix est justifié lorsque, par nature, la dépense a un caractère national (par exemple la contribution de l'État au fonds CMU-complémentaire, le paiement des intérêts de la dette ou la compensation des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale).

En revanche, certains BOP centraux comportent des crédits exécutés localement. Le ministère de l'Agriculture n'envisage ainsi de déconcentrer la gestion des crédits des personnels des DDAF qu'à partir de 2007. Ce choix constitue une volonté de concentration des choix de gestion entre les mains du responsable de programme ou du DAF.

Certains BOP centraux voient leur gestion partagée entre l'administration centrale et un ou plusieurs niveaux déconcentrés. Ce schéma exceptionnel peut se justifier lorsque le volume des dépenses du BOP central est faible ou ponctuel (par exemple les crédits d'organisation des élections). Il est également compréhensible lorsque les règles d'attribution des concours de l'État sont si précises que la notion de pilotage local n'a pas grand sens (par exemple pour les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales qui subsistent en dépenses budgétaires, même si les gestionnaires locaux pourraient bénéficier d'une plus grande lisibilité si ces moyens étaient déconcentrés).

Cependant, le principe du BOP partagé entre niveau central et niveau local traduit en général une volonté de (re)concentration peu compatible avec la logique de responsabilité voulue par la LOLF.

L'indice d'une programmation d'inspiration centralisatrice se trouve, pour un programme donné, dans la coexistence au même niveau territorial d'un BOP et d'une UO relevant d'un BOP central : cette organisation favorise le fléchage des crédits et la centralisation des éventuelles marges de manœuvre au niveau central.

Dans tous les cas où le niveau local n'a compétence que pour exécuter la dépense (il est unité opérationnelle), il s'expose à une pratique classique de fléchage des crédits par l'intermédiaire des délégations consenties au fil de l'année par son administration centrale, plutôt qu'en bloc. Elle seule, d'ailleurs, est compétente pour effectuer la programmation stratégique des actions, dans ce schéma.

Dans d'autres cas, le ministère a retenu la solution d'un BOP dit « mixte » : les crédits restent au niveau central et les paiements sont effectués par lui, alors que l'engagement des actions et des dépenses correspondantes relève du niveau local. Ce schéma convient aux situations où les concours de l'État transitent par un organisme payeur, comme l'ANPE dans le domaine de l'emploi ou le CNASEA dans le domaine de l'emploi ou de l'agriculture. Mais la façon dont sont délégués au niveau local les « droits à engager » peut laisser la porte ouverte à un contrôle fin de leur utilisation.

- Les règles de gestion du programme peuvent *de facto* limiter la déconcentration des responsabilités

À l'intérieur même d'un programme, une administration qui veut conserver une influence sur l'utilisation des crédits par les services déconcentrés n'est pas sans arme.

Les règles de gestion interne associées à la mise en place d'un BOP, définies par chaque ministère, peuvent servir de support à un encadrement encore plus strict de la gestion locale. C'est ainsi qu'un préfet de région s'étonnait, devant la mission, que certains services déconcentrés se soient vus opposer l'interdiction de fongibiliser les crédits d'un BOP entre ses différentes actions ou qu'une administration centrale, souhaitant se constituer une réserve pour la maîtrise des aléas de gestion, en ait calibré le volume à 40% de la dotation initiale des BOP. L'adoption tardive de certains BOP de services expérimentateurs⁽²⁷⁾ a même été mise sur le compte des réticences de l'administration centrale à leur consentir une vraie autonomie de gestion.

Un responsable de programme a également indiqué que « *la charte de gestion* [des programmes du ministère], dans sa forme actuelle, met la direction des affaires financières en position d'arbitrer les réallocations internes à un programme, empiétant ainsi sur les prérogatives des responsables de programme, alors qu'elle devrait être en position d'expert technique ».

Ces exemples montrent que la déconcentration des actes de gestion, pièce maîtresse du rapprochement des décisions sur les moyens et sur les politiques, présente encore des marges de progrès importantes.

(27) Une proportion non négligeable de BOP expérimentateurs 2005 n'a été adoptée qu'au mois de juin. Pour la gestion 2006, les BOP devront être approuvés en décembre 2005.

c) Les expérimentations locales ont permis de dynamiser la gestion en rapprochant allocation des moyens et décisions opérationnelles

- Les expérimentations ont enrichi le dialogue de gestion et suscité des évolutions de l'organisation des services et des méthodes de travail

De nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné que la mise en place des expérimentations a permis d'enrichir considérablement le dialogue entre l'administration centrale et les services déconcentrés : « *le dialogue de gestion n'est pas qu'un dialogue budgétaire* ». À ce titre, il constitue un instrument essentiel de la modernisation de la gestion publique, en permettant d'abandonner un discours exclusivement revendicatif, portant essentiellement sur l'évolution souhaitée des moyens ou de la réglementation, au profit d'un exercice portant sur la stratégie, le contexte et l'articulation entre objectifs, cibles et moyens. Les changements les plus profonds apparaissent dans la phase aval du dialogue de gestion, lorsque, à l'issue de l'exécution, le dialogue peut porter sur le suivi des résultats, l'analyse des écarts et la recherche des correctifs.

L'expérimentation de BOP a suscité des questions sur les organisations (comment mieux coordonner les services chargés des moyens – budget, fonctionnement général, informatique – constitués au sein de la direction régionale ?), sur les méthodes (comment faire vivre le volet « performance » du BOP ?), sur les ressources (comment fidéliser les cadres dans une région considérée comme peu attractive ?), voire sur la complexité du rapport à l'argent public : pour certaines catégories bien définies de dépenses, « *on part du néant de la connaissance et d'une absence totale de contrôle : la LOLF oblige à remettre de l'ordre* ».

Plusieurs services expérimentateurs ont décidé d'ajuster leurs méthodes de travail, en vue de renforcer l'efficacité des fonctions support positionnées auprès d'eux, et de répondre à l'exigence de professionnalisation qu'implique la gestion orientée vers les résultats. Une direction régionale a ainsi pris l'initiative de constituer en unités opérationnelles plusieurs groupes de petits établissements pénitentiaires dont elle assurait jusqu'alors directement la gestion – cette solution n'étant adoptée que pour les crédits de fonctionnement courant et non pour les crédits de personnel, la taille critique ne pouvant être atteinte pour ces UO.

- L'autonomie de gestion permet de réagir aux besoins et d'identifier les économies potentielles

Incités à analyser finement les déterminants de la dépense, ce qui était nouveau, au moins pour la masse salariale, les gestionnaires ont pu découvrir quelques sources d'économies. Au rectorat de Bordeaux, par exemple, l'analyse de la dépense a conduit à anticiper le calendrier de nomination des professeurs remplaçants : cela a permis de diminuer les indemnités versées à ce titre – d'où un gain budgétaire, tout en informant plus tôt les intéressés sur leur prochain lieu d'affectation – d'où un gain en qualité de vie.

Dans l'exercice effectif de leur compétence gestionnaire, les responsables de BOP ont apprécié la plus grande autonomie offerte au cours de l'exécution, notamment pour faire face à des difficultés ponctuelles de financement, lorsqu'elles restent d'ampleur limitée : la possibilité d'identifier rapidement les dépenses susceptibles d'être réduites ou repoussées a facilité l'absorption des petits aléas de gestion ⁽²⁸⁾. De même, les tensions qui pouvaient se faire sentir sur certains postes de dépenses insuffisamment dotés ont pu être partiellement absorbées grâce à la fongibilité des crédits et à la proximité entre la source de la dépense et le centre de décision. Plusieurs responsables de BOP ont cependant souligné que la fongibilité prend un tour moins positif lorsqu'elle inclut dans son périmètre des crédits qui font l'objet de sous-budgétisations structurelles.

La fongibilité des crédits a permis d'utiliser, au plus près des besoins, les marges qui sont apparues en exécution, notamment – mais pas uniquement – sur les dépenses de personnel. Les responsables ont donc pu décider d'en affecter une partie à l'amélioration de l'accueil des usagers (notamment des personnes handicapées), aux conditions de travail des agents (par exemple en remplaçant des véhicules anciens – ce qui a également permis de réaliser des économies dérivées sur les frais d'entretien), en accélérant le déploiement de nouveaux matériels informatiques ou en lançant de façon anticipée des programmes de rénovation des bâtiments publics. Certains services ont décidé de mettre en place une politique indemnitaire locale, tout en ayant conscience des difficultés de l'exercice. Le rectorat de Bordeaux a pu, grâce au redéploiement de crédits disponibles, assainir sa situation financière vis-à-vis des indemnités de jury d'examen et accélérer le règlement des indemnités de l'année.

En tout état de cause, les potentialités ouvertes par la globalisation et la fongibilité des crédits incitent, selon un préfet rencontré par la mission, à « *développer une pédagogie de l'économie* », ce qui conduit *in fine* à une meilleure utilisation de l'argent public. À condition que les règles de partage des marges de gestion soient clairement définies *a priori*, la fongibilité des crédits, qu'elle affecte ou non les dépenses de personnel, peut donner lieu à des opérations « gagnant – gagnant » significatives. La mission considère qu'il s'agit là d'un excellent moyen d'inciter les services à entrer dans une démarche gestionnaire et à s'approprier des principes d'efficacité.

d) La place des préfets comme garants de la cohérence territoriale a été confirmée

Le corps préfectoral a évoqué très tôt un risque de « verticalisation » et de cloisonnement de l'action de l'État du fait du caractère ministériel des programmes, qui aurait pu contrarier la pratique interministérielle au plan local, sous l'autorité des préfets. La solution extrême tendant à modifier la LOLF, un temps envisagée, a été écartée.

Au plan budgétaire, le programme Interventions territoriales de l'État (PITE), qui relève de la mission Politique des territoires, est placé sous la responsabilité du Premier ministre mais géré par le ministère de l'intérieur. Il est chargé de concentrer quelques interventions territoriales spécifiques mises en œuvre par les préfets de région concernés. Afin de ne pas contrevenir à la logique de nomenclature par destination, le PITE garde une ampleur limitée : huit actions ont été définies pour construire le PITE du projet de loi de finances pour 2006. Elles sont, certes, territoriales dans leur intitulé et dans leur destination, mais ne sont aucunement différentes des interventions qui seront entreprises au sein des programmes ministériels dans leur mode de gestion. Le PITE ne peut avoir ni crédits de personnels, ni autorisations d'emplois propres.

(28) Les préfetures qui ont eu avant les autres l'expérience de la globalisation des crédits avaient montré l'exemple.

L'outil principal de la prise en compte de la dimension territoriale dans la conception puis l'exécution des programmes est en fait l'intervention du préfet dans le processus de validation des BOP, définie par le décret du 29 avril 2004⁽²⁹⁾.

Le préfet est confirmé comme ordonnateur secondaire des crédits des services déconcentrés de l'État placés sous son autorité (art. 20) et peut désigner des ordonnateurs secondaires délégués (art. 21), qui sont normalement les chefs des services concernés. Le « schéma d'organisation financière » (SOF), associé au BOP, est élaboré par le responsable de BOP qui reçoit délégation de signature. Ce schéma organise les modalités d'exécution de la dépense en définissant les unités opérationnelles appelées à mettre en œuvre le BOP et concrétise ainsi la délégation de responsabilité aux gestionnaires.

Surtout, le préfet donne son avis sur les projets de budget des services déconcentrés, quel que soit leur niveau de rattachement, pour les missions relevant de son autorité (art. 23 et 33), afin de faire valoir les priorités de l'action de l'État sur le territoire de son ressort en recherchant une plus grande cohérence interministérielle. À cet effet, le responsable d'un BOP présente au préfet l'ensemble des éléments afférents à son budget : objectifs et indicateurs, programmation en AE et en CP notamment.

Enfin, le décret désigne le préfet comme garant de la mesure des résultats obtenus par les services déconcentrés en matière de performance, ce qui lui donne compétence pour animer un dispositif interministériel de contrôle de gestion, déjà mis en place dans certains départements et régions. Il apparaît en effet indispensable de sécuriser la chaîne de production des résultats. Ils serviront de support au dialogue de gestion et seront ensuite synthétisés dans les rapports annuels de performance des programmes soumis au Parlement. Certains préfets ont ainsi mis en place une cellule de contrôle de gestion interministérielle, qui joue un rôle de conseil pour les services déconcentrés et permet au préfet de structurer son avis sur la soutenabilité initiale puis sur les conditions d'exécution des BOP.

L'association, souhaitable, de l'autorité de cohérence territoriale incarnée par les préfets soulève deux questions : le périmètre de l'avis donné par le préfet, qui risque d'être noyé sous les BOP et UO, et la définition des modalités d'articulation entre les niveaux départemental et régional, compte tenu des différents positionnements des BOP exposés ci-dessus. Le nombre de BOP placés au niveau départemental et soumis à l'avis du préfet est très limité ; en revanche, un grand nombre d'unités opérationnelles sont placées à ce niveau.

Le comité de l'administration régionale (CAR), qui associe les préfets de département⁽³⁰⁾, est l'instance privilégiée de concertation sur les modalités de mise en œuvre territoriale des programmes. Le CAR – dont le format est plus resserré que la conférence administrative régionale qu'il a remplacée – est apprécié des préfets : c'est un lieu où l'on peut avancer sur les questions de stratégie, parce qu'il est réactif et qu'il apparaît comme un vrai ferment de cohérence régionale. Il est perçu comme une instance qui légitime la dimension territoriale qui a vocation ensuite à être défendue si nécessaire vis-à-vis du responsable de programme dans le processus de validation des BOP.

(29) Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.

(30) Présidé par le préfet de région, le CAR rassemble les préfets de département, les chefs de pôles régionaux, le secrétaire général pour les affaires régionales et le secrétaire général placé auprès du préfet du département chef-lieu de région, avec la participation du TPG de région.

Quelques incertitudes demeurent, cependant, sur l'intensité avec laquelle il convient de solliciter le CAR : un secrétaire général aux affaires régionales a estimé que tous les BOP devront être examinés en CAR, même si une dizaine seulement feront ensuite l'objet d'un dialogue avec le responsable de programme ; un préfet d'une autre région a au contraire estimé que le CAR n'aura à travailler que sur les BOP jugés prioritaires, de par leur enjeu local, sur la base d'une liste établie d'un commun accord entre le préfet et le TPG. Ces choix conditionneront l'efficacité de l'action déconcentrée et le respect des calendriers prévisionnels d'adoption des BOP.

De même, toutes les interrogations n'ont pas été levées sur l'articulation des niveaux central, régional et départemental dans la conduite locale des politiques publiques. Au sein d'un périmètre ministériel donné, le niveau de l'unité opérationnelle ne peut influencer sur la programmation stratégique associée au BOP que dans la mesure où le responsable de BOP décide de l'associer, ce qui a pu être observé par la mission (par exemple, dans l'expérimentation conduite par le rectorat de Bordeaux) mais ne présente pas un caractère systématique.

Ainsi, dans certains cas de BOP régionaux, les expérimentations LOLF ont pu être vécues comme une perte d'autonomie. En réaction et au nom de l'objectif de cohérence territoriale qui est le sien, le préfet de département a pu être tenté de revendiquer l'expression d'un avis systématique sur tous les BOP, que le département soit ou non le siège d'une unité opérationnelle relevant du BOP.

La mission considère globalement que, s'agissant de la déclinaison territoriale de la LOLF, les préfets sont en mesure de remplir la mission qu'ils tiennent du décret du 29 avril 2004. Les conditions d'exercice de cette compétence demeurent néanmoins à préciser, pour éviter d'ajouter des niveaux de contrôle là où l'esprit de la LOLF a été d'en supprimer et pour conserver à l'avis préfectoral un rôle de « filet de sécurité » plutôt que d'analyse systématique au fond. Ceci fait l'objet de recommandations de la mission, exposées dans la partie qui suit.

III. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION : APPROFONDIR LA LOGIQUE DE RESPONSABILISATION DES ACTEURS

Des propositions ont été formulées dans les notes d'étape établies à l'attention du ministre du budget, de la réforme de l'État et de la réforme budgétaire, au fur et à mesure des travaux de la mission. À l'issue de six mois de réflexion, il apparaît nécessaire de présenter de manière synthétique les principales recommandations de la mission, articulées entre, d'une part, les pratiques budgétaires et, d'autre part, la modernisation de la gestion publique. La question de l'extension des principes de la LOLF au-delà de l'État est également traitée.

Ces recommandations respectent le cadre actuel de la LOLF et ne constituent donc pas un projet de nouvelle réforme « clés en mains ». En effet, la première conclusion de la mission est que la parenthèse du projet de loi organique modifiant la LOLF, discuté à l'automne et au printemps, est désormais refermée : le texte doit aujourd'hui être appliqué dans toutes ses dimensions. Ce n'est qu'à l'issue d'une application complète des dispositions de la loi organique, soit après le premier examen d'une loi de règlement portant sur un budget exécuté selon la nouvelle nomenclature, en 2007 pour l'exécution 2006, qu'un premier bilan d'application pourra être tracé et d'éventuelles modifications envisagées. Dans l'intervalle, le texte de la loi organique doit être sacralisé, afin de pouvoir produire tous ses effets, notamment en matière de gestion publique.

A. Rénover les pratiques budgétaires dans le cadre organique existant

Les propositions de la mission sur les pratiques budgétaires visent à assurer une rénovation des pratiques existantes. Elles portent sur le contenu des lois de finances puis, de manière séquentielle, sur leur mode d'élaboration par le Gouvernement, en exécution, sur les modalités de la régulation des crédits et enfin, sur l'évolution du travail parlementaire.

1. Les lois de finances doivent faire vivre le principe de sincérité

Chargée de sensibiliser les acteurs aux principes énoncés en 2001, la mission a naturellement considéré que ceux-ci devaient inspirer ses propres propositions. La LOLF a, en matière budgétaire, explicitement consacré un principe dégagé par le Conseil constitutionnel et dont les gestionnaires attendent beaucoup : la sincérité budgétaire.

Organiser une partie des recommandations finales autour de cette idée pourrait être perçu comme une volonté de polémique. La mission a jugé que son caractère bipartisan et l'exercice, par ses deux membres, de responsabilités budgétaires sous cette législature comme sous la précédente ne laissent place à aucune ambiguïté. C'est bien en tant que contribution au bien public que doivent être appréciées les propositions qui suivent, qui portent sur le contenu des lois de finances.

a) Découpler le collectif de fin d'année du projet de loi de finances de l'année suivante

Le collectif budgétaire de fin d'année est destiné à ajuster l'autorisation parlementaire en matière de dépense aux plus récentes informations relatives aux conditions d'exécution, en inscrivant cet ajustement dans un nouvel équilibre budgétaire qui tient compte des dernières révisions apportées aux évaluations de recettes de l'année en cours et des décisions relatives aux recettes. Le collectif contient également, en deuxième partie, des dispositions permanentes n'ayant pas d'effet sur les recettes, les dépenses ou le solde de l'année, qui peuvent être nécessaires, mais que le Gouvernement n'a pas eu le temps de finaliser avant le dépôt du projet de loi de finances, antérieur de plusieurs semaines à celui du collectif.

Sauf exception, le volet purement budgétaire du collectif ne mobilise guère l'attention du Parlement au cours des débats. C'est peut-être pourquoi il est si souvent détourné de son sens – qui est de « boucler » les conditions d'exécution de l'année finissante – pour se transformer en une session de rattrapage du PLF dont l'examen se poursuit en même temps. Compte tenu du calendrier d'adoption de la loi de finances rectificative, une part importante des crédits ouverts viendra, une fois reportée sur l'année suivante, combler les insuffisances de la budgétisation initiale, connues dès l'origine et parfois organisées dans le cadre des pratiques d'« abattements reports »⁽³¹⁾.

L'assouplissement de la contrainte qui pèse sur le PLF est alors compensé par le resserrement de la contrainte qui pèse sur la LFI en exécution. Lorsque le Gouvernement se fixe pour objectif de ne pas dépenser plus que le montant des crédits ouverts en LFI, le report des crédits ouverts dans le collectif devient une menace. Le Gouvernement n'a d'autre solution que de faire revenir l'ensemble « dans les clous » par une régulation qui sera d'autant plus sévère que la budgétisation initiale a été insuffisamment sincère, toutes choses égales par ailleurs.

Le couplage budgétaire du collectif et du PLF doit être proscrit comme contraire au principe de sincérité posé par la LOLF : les deux textes, qui doivent l'un et l'autre respecter le principe de sincérité, portent sur des exercices distincts et le premier ne doit pas servir à solder les manques du second.

b) Restreindre la substance des crédits évaluatifs en s'appuyant sur la définition stricte qu'en a donnée la LOLF

La LOLF a fortement resserré le périmètre des crédits évaluatifs, car ceux-ci représentent une atteinte significative au principe d'autorisation de la dépense par le Parlement. Le législateur organique a cherché à construire un nouvel équilibre visant :

- à encadrer le champ des crédits évaluatifs : seuls les crédits correspondant à des dépenses difficilement prévisibles et dont les fluctuations ne peuvent être couvertes par les mécanismes habituels d'ajustement en gestion ont vocation à être évaluatifs ;
- à mettre fin à la sous-budgétisation systématique de certains postes de dépenses estimés dans le cadre de crédits évaluatifs ;
- à accroître la responsabilité des gestionnaires sur ces crédits comme sur les crédits limitatifs.

(31) L'abattement reports consiste à minorer les crédits de la LFI $n + 1$ à due concurrence d'un montant « préprogrammé » de reports qu'il est prévu d'effectuer à partir de l'année n .

La détermination précise du périmètre des crédits évaluatifs doit épouser cet esprit.

Construire une maquette budgétaire conforme à cet équilibre suppose de procéder à des reclassements et, notamment, de rechercher si, en raison de la nature des dépenses qu'ils couvrent, certains crédits susceptibles de rester évaluatifs en 2006 ne devraient pas, en fait, devenir limitatifs. La question peut être posée pour certaines dépenses imputées sur les crédits relatifs aux charges de la dette, qui pourraient relever d'une logique de moyens de fonctionnement, ou aux remises de débits, qui, s'ils sont des dégrèvements, relèvent d'actes discrétionnaires. En sens inverse, certaines dépenses, couvertes par des crédits susceptibles de devenir limitatifs, pourraient en fait relever d'une logique de remboursement ou de dégrèvement et rester, en conséquence, sous le régime des crédits évaluatifs.

La mission a fait valoir, dans une note d'étape, quels étaient selon elles les principes à appliquer pour déterminer le périmètre des crédits évaluatifs.

Deux points peuvent être soulignés :

- d'une part, **les solutions qui seront retenues pour 2006 ne doivent pas être considérées comme figeant définitivement les reclassements de crédits** : si certains ajustements n'ont pu être effectués à temps dans le cadre de la construction du PLF 2006, il conviendra qu'ils le soient dans le PLF 2007 ;
- d'autre part, **le fait que certains crédits restent évaluatifs ne saurait exonérer l'administration des principes de bonne gestion et de performance** : l'absence de contrainte budgétaire apparente ne signifie pas qu'il ne faille pas déterminer les objectifs poursuivis dans l'utilisation des crédits, notamment pour ceux d'entre eux qui résultent de décisions discrétionnaires. Les crédits évaluatifs doivent également être estimés avec plus de rigueur avant le dépôt du PLF.

c) Résister à la tentation de la dépense fiscale et bien évaluer celles qui existent

Depuis quelques années, le pilotage de la politique budgétaire au moyen d'une norme de progression des dépenses s'est imposé comme un principe structurant. Indépendamment du taux retenu pour la progression des crédits par rapport à l'année précédente – qui relève des choix politiques propres à chaque majorité – il est désormais admis que la crédibilité de la politique budgétaire, vis-à-vis de la Nation ou de nos partenaires européens dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, doit reposer sur l'instrument que le Gouvernement est le mieux à même de contrôler : la dépense de l'État.

Toutefois, plus le principe d'une norme de progression des dépenses s'impose dans les esprits et dans les faits, plus la réalité de la contrainte budgétaire tend à susciter la tentation du détournement. Confrontée à la nécessité, l'imagination des gouvernants est bien souvent fertile.

La dépense fiscale permet de ne pas porter atteinte à la norme de dépense. Elle est éminemment critiquable lorsqu'elle ne résulte pas d'une analyse économique démontrant la supériorité du mécanisme fiscal sur une intervention directe.

Le plus évident est, bien sûr, qu'une dépense fiscale contribue à la dégradation du solde budgétaire. De plus, constitué sous forme de dépense, le concours de l'État est précisément chiffrable, parfaitement maîtrisable et susceptible d'être remis en cause aisément ; constitué sous forme de dépense fiscale, il ne peut faire l'objet que d'évaluations, il est en « pilotage automatique » et échappe au principe d'annualité, devenant un véritable droit acquis.

Certes, la LOLF a prévu que les dépenses fiscales seront évaluées, non seulement dans le tome 2 du fascicule des Voies et moyens, mais aussi dans les projets annuels de performance joints à chaque programme, dès lors que la dépense fiscale concourt aux objectifs du programme concerné. Il est prévu qu'une dépense fiscale ne pourra être rattachée qu'à un seul programme, celui aux objectifs duquel elle concourt à titre principal ; le cas échéant, elle serait rappelée, mais non pas détaillée, dans les PAP des programmes aux objectifs desquels elle concourt à titre accessoire. La mission considère que ce principe de présentation est pertinent.

Les dépenses fiscales seront donc plus transparentes et associées plus clairement qu'aujourd'hui aux finalités poursuivies. La qualité de leur évaluation devra évoluer en conséquence. On ne peut exclure que la confection du PLF 2006 soit aussi l'occasion de révéler quelques dépenses fiscales dont les finalités d'intérêt général sont aujourd'hui plus obscures que ce qu'elles ont pu être au moment de leur adoption, ou qui sont difficilement rattachables à une politique publique déterminée : il faudra alors mettre à profit les progrès de la transparence pour s'interroger sur leur pertinence.

La mission voudrait enfin souligner qu'il ne serait pas conforme à l'esprit de la LOLF que des dépenses fiscales échappent aux exigences de transparence, donc de justification, posées par le texte organique en étant artificiellement reclassées comme partie intégrante du barème de l'impôt.

d) Ne pas étendre le champ des prélèvements sur recettes

Lors de la discussion récente du projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, il a été envisagé de créer un nouveau prélèvement sur recettes, visant à financer les allègements généraux de cotisations sociales par un prélèvement sur les recettes du budget général, plutôt que par une dépense budgétaire ou une recette affectée à la Sécurité sociale, solutions qui, l'une et l'autre, avaient le mérite de déterminer précisément le financeur de cette politique publique.

La mission tient à souligner son opposition à toute idée de prélèvement sur recettes au profit des organismes de sécurité sociale. Cette idée avait d'ailleurs été écartée après débat lors de la discussion de la LOLF, en 2001.

Un prélèvement sur recettes établi au profit des organismes de sécurité sociale ne correspond pas à la logique reconnue par la LOLF (article 6) au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes. Ces deux cas concernent des personnes morales qui disposent d'un budget pour mener les politiques qui relèvent de leurs compétences, qui se voient affecter par prélèvement sur recettes un complément de ressources. Les organismes de sécurité sociale constituent un système d'assurance dont les dépenses sont presque entièrement déterminées par l'application du droit ouvrant des prestations à ses bénéficiaires. Ils ne bénéficient pas de cette autonomie.

Les domaines des lois de finances et des lois de financement sont séparés, la Constitution confiant à chacun d'eux le soin de définir, d'une part, les ressources et les charges de l'État et, d'autre part, les conditions générales de l'équilibre financier et, compte tenu des prévisions de recettes, les objectifs de dépenses des organismes de sécurité sociale. Depuis 1996, l'autonomie des lois de financement est une donnée structurelle du débat sur les finances publiques, qui doit être préservée.

Par ailleurs, un prélèvement sur les recettes de l'État constituerait, sous son apparente simplicité, une mécanique dangereuse. Ce serait créer un nouveau « tuyau » reliant le budget de l'État et les comptes sociaux, sans aucun mécanisme régulateur, pouvant aussi bien s'apparenter à un « droit de tirage » totalement déresponsabilisant de la Sécurité sociale sur l'État ou aboutir à la définition de règles de calcul défavorables à la Sécurité sociale, alors même que la logique de la LOLF comme de la récente loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale consiste à renforcer le principe de responsabilité.

2. L'élaboration des lois de finances doit suivre une procédure plus collégiale permettant un changement d'état d'esprit

La mission insiste sur la nécessité de changer l'état d'esprit dans le processus de construction du budget, afin de bénéficier à plein des souplesses induites par la LOLF mais également d'appliquer les principes qu'elle consacre afin d'améliorer l'efficacité de la dépense :

- la collégialité doit s'imposer afin de responsabiliser les ministres sur l'ensemble des choix budgétaires ;
- les négociations budgétaires doivent être claires et transparentes pour les parties concernées, afin d'aboutir à des positions dénuées d'ambiguïté, quitte à faire ensuite l'objet d'un arbitrage au niveau du Premier ministre ;
- la direction du budget doit s'intéresser à la sincérité et à la soutenabilité des demandes qui lui sont adressées ;
- il convient de dissocier les questions relatives aux dotations en crédits de celles relatives à la performance.

a) La nécessaire collégialité

Il est indispensable que tous les ministres prennent conscience qu'ils sont parties prenantes d'un édifice budgétaire global. Ils doivent abandonner l'idée que les enveloppes de leurs missions et programmes obéissent à des déterminants autonomes, et adhérer pleinement au référentiel commun qu'est la norme d'évolution des dépenses, d'ailleurs fixée dès le début de la procédure budgétaire. Leur responsabilité budgétaire n'est pas que ministérielle mais a aussi une dimension collective.

Le dialogue purement bilatéral favorise une culture du « toujours plus » : plus que l'année précédente, plus que les autres. Chaque ministre, ignorant ce que ses collègues demandent, est naturellement tenté de « gonfler » ses propres demandes par crainte que, les autres agissant de même, il ne soit lésé à l'issue de la négociation. Un processus partagé, transparent, favorise au contraire la responsabilité et la sincérité.

La mission recommande donc que les décisions structurantes sur la construction budgétaire soient prises lors de réunions collégiales, présidées par le Premier ministre, qui tranche en dernier lieu. Il s'agit en particulier du séminaire gouvernemental préparant le cadrage initial, en janvier, et d'un séminaire de même format à mettre en place pour préparer les lettres-plafonds fin avril, de façon à mettre le Premier ministre en situation de véritable arbitre entre des positions que tous les ministres connaîtront clairement, les uns par rapport aux autres.

b) La clarté du dialogue

La négociation budgétaire actuelle repose bien souvent sur le sentiment que l'asymétrie d'information et le fait de « cacher » certains éléments, du côté du ministère du budget comme des autres ministères, sont de nature à favoriser les intérêts du négociateur. L'esprit de la LOLF, transparence, sincérité et efficacité, est tout différent.

Il est donc nécessaire d'introduire des éléments de clarté dans le dialogue budgétaire :

- le cadrage de janvier doit être suffisamment précis pour que chaque ministre puisse bâtir ensuite des demandes qui tiennent compte des arbitrages transversaux ;
- la « justification au premier euro » doit être bien comprise : il ne s'agit pas de justifier les demandes présentées lors de la négociation budgétaire intra gouvernementale, de manière à les « sanctuariser », mais d'explicitier les crédits inscrits dans le PLF à l'issue de cette phase ;
- les travaux préparant les réunions ministérielles (réunions de budgétisation en avril et réunions de répartition en mai-juin) doivent déboucher sur des positions explicites, de la part du ministère des finances comme des autres ministères ; les ministres doivent savoir à quoi s'en tenir dès les réunions d'avril ;

Les conclusions des réunions, collégiales et bilatérales, doivent être claires, définir précisément l'étendue des accords et des éventuels désaccords à soumettre à l'arbitrage et ne pas laisser chacun sur une idée vague des positions de ses interlocuteurs, nécessitant interprétation, voire arbitrage, du ou des cabinets.

c) Le rôle de la direction du budget : rechercher la sincérité et la soutenabilité

De son côté, la direction du budget ne doit plus négocier « ligne à ligne » pour tenter d'obtenir que les demandes soient révisées à la baisse grâce à une accumulation de réductions de détail ou même simplement pour être capable d'analyser à la place des responsables de programme les priorités à financer. Il serait plus efficace qu'elle se livre à un double contrôle des demandes, exercé de façon plus globale :

- **un contrôle de sincérité**, au sens de la LOLF, c'est-à-dire non pas un procès d'intention mais un contrôle de réalisme (les crédits demandés sont-ils excessifs / insuffisants par rapport à ce qui a pu être observé dans le passé et aux projets du ministère concerné ? les économies attendues d'une réforme sont-elles évaluées de façon sincère ?) ;

- **un contrôle de soutenabilité** (les crédits demandés cadrent-ils avec la programmation à moyen terme ? les évolutions futures sont-elles prises en compte et maîtrisées, notamment sur la masse salariale ?).

La direction du budget peut s'appuyer dans cette tâche sur le nouveau rôle des contrôleurs financiers, bien placés pour connaître la réalité de la dépense, et qui devront s'efforcer désormais de mettre davantage l'accent sur la soutenabilité que sur le contrôle *a priori*.

d) Distinguer la performance de l'attribution des crédits

La rigueur, la transparence, la précision et la sincérité doivent être dès aujourd'hui les principes directeurs du processus d'attribution des crédits. En revanche, la gestion de l'État n'a jamais été orientée vers les résultats et les instruments de mesure de la performance (objectifs, cibles, indicateurs de résultats) connaîtront une phase de rodage, puis une révision tirée des enseignements de l'expérience. Il importe que chacun, responsables de programmes et direction du budget, prenne l'exercice au sérieux afin d'améliorer rapidement le pilotage de la performance.

La manière dont la détermination des crédits pourrait tenir compte des résultats atteints, par rapport aux cibles fixées, doit faire l'objet d'une réflexion approfondie, qui n'a pas encore été engagée. On peut néanmoins relever à ce stade qu'aucun des pays de l'OCDE ne procède à une budgétisation par la performance.

Dès maintenant, la direction du budget doit se livrer à un « contrôle qualité » des projets annuels de performance, mais il n'est pas encore possible d'en tirer des conclusions directes sur les dotations en crédits : les deux processus doivent rester parallèles.

3. Encadrer la régulation pour ne pas porter atteinte à la responsabilisation des gestionnaires

La régulation de la dépense, qui consiste à rendre indisponibles et, le cas échéant, à annuler des crédits autorisés par le Parlement en loi de finances, fait l'objet de critiques récurrentes, renforcées avec l'entrée en vigueur de la LOLF. En effet, la régulation fait peser un doute sur le niveau des crédits dont les gestionnaires peuvent disposer en exécution, alors même que la LOLF commande qu'ils soient responsabilisés sur les moyens qui leur sont octroyés en vue d'atteindre leurs objectifs.

Dès lors, il convient de **tout mettre en œuvre pour limiter le recours à la régulation des crédits en cours de gestion et pour éclaircir l'horizon des gestionnaires sur les moyens dont ils peuvent disposer.**

a) La régulation des crédits bénéficie désormais d'un encadrement

Les modalités d'encadrement de la régulation ont été débattues au printemps, pour prendre place dans un amendement à la LOLF finalement adopté début juillet. La mission a activement participé à l'élaboration du schéma finalement retenu et considère qu'il s'agit d'un progrès important pour les gestionnaires de crédits :

- le volume des crédits éventuellement mis en réserve est déterminé par l'application d'un taux forfaitaire uniforme, défini chaque année en fonction des besoins anticipés (32), assurant ainsi une transparence et une visibilité plus grande sur les intentions du ministère du budget, « à égalité entre les programmes » ;
- ce taux est appliqué à une assiette large, comprenant l'ensemble des crédits des programmes limitatifs (33), avec un taux réduit pour les crédits de personnel ;
- les crédits mis en réserve restent identifiés au sein du programme, jusqu'à ce qu'ils soient annulés ou remis à disposition des responsables de programme, si les conditions de l'exécution le permettent ; ils ne constituent donc pas une « cagnotte » ;
- le Parlement est informé des intentions du Gouvernement dans une annexe au projet de loi de finances.

Le dispositif ainsi défini ne porte pas atteinte à la capacité des responsables de programme à atteindre leurs objectifs, puisque la « tranche ferme » des crédits dont ils peuvent disposer est connue des responsables de programme dès le dépôt du PLF.

Si le mécanisme est désormais clairement encadré, il convient de préciser les principes qui doivent guider la régulation à l'avenir et de formuler quelques propositions concrètes pour les modalités d'exercice de la régulation.

b) Si la régulation des crédits est nécessaire, elle doit être réduite dans son ampleur et n'intervenir qu'une fois dans l'année

Le recours à la régulation est motivé par la nécessité d'ajuster la consommation des crédits en cours d'année pour respecter le plafond d'autorisation de dépenses et le niveau du déficit figurant dans l'article d'équilibre, votés par le Parlement dans la loi de finances initiale. Elle est ainsi indispensable au pilotage de l'exécution budgétaire, quel que soit l'objectif que l'on fixe à celui-ci.

Plusieurs éléments sont à la source des tensions de financement qui s'exercent sur l'exécution budgétaire :

1. les reports de crédits de l'année précédente ;
2. les dépenses supplémentaires par rapport à la LFI : aléas de gestion, insuffisances éventuelles de la LFI et besoins nouvellement identifiés en cours d'année qui excèdent les possibilités de mouvements réglementaires et les capacités de redéploiement internes aux programmes et entre programmes ;
3. l'évolution du contexte économique détériorant l'équilibre budgétaire (moindres rentrées fiscales, dépenses d'intervention contraintes).

Face à ces besoins, deux axes peuvent être dégagés :

- agir sur les causes des besoins pour réduire le volume des crédits à réguler ;

(32) Ainsi que du volume des crédits devant faire l'objet d'un dégel de manière certaine (programmes d'interventions pour lesquels la dépense est exclusivement liée à l'exercice de droits objectifs par leurs bénéficiaires).

(33) Soit l'ensemble des crédits du budget général, hors dotations et programmes dotés de crédits évaluatifs.

- se limiter, hors circonstances exceptionnelles, à une régulation unique en début d'exercice, portant sur les crédits de la LFI.

La mise en œuvre de la LOLF réduit mécaniquement les besoins de régulation, en limitant les reports de crédits à 3% des crédits initiaux, sauf dérogation d'une loi de finances, et en incitant fortement à une meilleure programmation initiale des crédits, en application du principe de sincérité (cf. *supra*). La loi de règlement sera l'occasion de mesurer les écarts entre les crédits présentés en LFI et les ouvertures de crédits réalisées ultérieurement et d'en demander l'explication aux responsables de programme comme au ministère des finances.

En revanche, il n'apparaît pas opportun, ainsi que la mission a pu l'exposer dans une note d'étape, de durcir le régime des reports ; la mécanique engagée a déjà conduit les gestionnaires à réduire significativement les crédits dont le report doit être demandé et il est souhaitable de disposer de recul sur les conditions d'applications des dispositions nouvelles.

Il apparaît plus important d'apporter des garanties, non pas sur le volume des crédits mis en réserve, mais sur le calendrier suivi. Ainsi, les gestionnaires doivent avoir la plus grande visibilité sur la « tranche ferme » de leurs crédits, ce qui doit conduire à **privilégier un pourcentage plutôt élevé de mise en réserve, intégrant au mieux les prévisions de « dégels obligés » sur certains programmes et une mise en réserve unique dans l'année, hors circonstances exceptionnelles. Les reports de crédits de l'année précédente**, qui sont d'ores et déjà négociés avec la direction du budget, **ne devront pas faire l'objet d'une régulation** puisque les besoins correspondants auront déjà fait l'objet d'une analyse budgétaire.

La régulation intervenue en juillet 2005 éclaire *a contrario* les conséquences négatives d'une régulation réalisée « au fil de l'eau » : incertitudes puis incompréhension des services, démobilisation des responsables de programmes, tension au ministère des finances qui sait depuis plusieurs mois que la nouvelle régulation est inéluctable.

c) Prendre en compte le besoin accru de visibilité de la part des gestionnaires en encadrant les modalités d'exercice de la régulation par une circulaire annuelle

Déterminés avec précision par l'application du taux de mise en réserve aux crédits autorisés par le Parlement pour chaque programme, les crédits mis en réserve seront identifiés au sein du programme dans le document annuel de programmation budgétaire initiale, visé par le contrôleur financier à la fin de l'exercice précédent. Le responsable de programme aura alors le choix de répercuter la mise en réserve sur chaque BOP ou de constituer une réserve au niveau central (prélevée le cas échéant sur les crédits gérés en administration centrale) ⁽³⁴⁾.

La phase aval de la régulation, qu'il s'agisse de l'avenir des crédits mis en réserve ou d'une éventuelle mise en réserve supplémentaire, n'est en revanche pas encadrée actuellement. La LOLF n'a pas à le faire, dans la mesure où il s'agit d'actes de la compétence du seul exécutif. Ces modalités pourraient être précisées par une circulaire du ministre chargé du budget ou du Premier ministre, qui mettrait en place des **règles de comportement internes au Gouvernement**, par exemple en intégrant la régulation et le dégel dans la procédure budgétaire annuelle, au même titre que les négociations sur les crédits ou sur les reports, afin d'améliorer la visibilité du dispositif.

(34) Cette mise en réserve n'est pas exclusive des réserves pour aléa que les responsables de programme pourront décider de mettre en place par ailleurs.

Cette circulaire n'entrerait pas dans le détail des conditions d'évolution des crédits mis en réserve en cours d'année, sauf à renoncer à la fonction première de la régulation, qui est de faire face à des aléas. En revanche, elle pourrait prévoir des clauses de rendez-vous entre le ministre des finances et les autres ministres, pour discuter de l'éventuelle libération des crédits mis en réserve⁽³⁵⁾. Elle rappellerait également l'engagement du Gouvernement de ne pas procéder à des mesures de gels sur les reports de crédits.

4. Transformer le contenu du travail parlementaire sur les lois de finances et le budget

Le Parlement doit accompagner la modernisation de la gestion publique en rénovant les modes de discussion des projets de lois de finances. La mission a donc souhaité apporter sa contribution aux propositions et décisions qui seront prises, au début de l'automne, au sein de chacune des assemblées, par les commissions des finances et les conférences des présidents.

Les mois qui viennent seront cruciaux : le projet de loi de finances pour 2006 est préparé et sera discuté selon les modalités prévues par la LOLF, mais deux textes financiers resteront préparés et discutés selon les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : le projet de loi de finances rectificative pour 2005, à la fin de l'automne, et le projet de loi de règlement du budget 2005, qui sera déposé à la fin du printemps 2006. Au-delà des principes qui devront animer les travaux du Parlement en régime de croisière, il faut donc veiller, dans cette phase transitoire, à ce que ne se créent pas des précédents qui s'écarteraient de l'esprit de la LOLF – surtout pour la discussion des futurs projets de loi de finances de l'année.

a) En régime de croisière, placer le contrôle de l'exécution budgétaire au cœur du travail parlementaire

La LOLF instaure un système budgétaire fondé sur une gestion orientée vers les résultats. Parallèlement, elle prévoit que l'État tiendra une comptabilité d'exercice, qui permettra de donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Elle invite donc, d'une part, à rapprocher les intentions exprimées par le Gouvernement dans le PLF des résultats réellement obtenus par lui en fin de gestion, et, d'autre part, à compléter et éclairer l'examen du budget par celui des comptes.

Le Parlement doit alors s'emparer d'un dispositif où le compte-rendu est une clef de voûte du principe de responsabilité. Il est l'autorité budgétaire suprême, puisque c'est par son vote que sont autorisées la perception des ressources publiques et la réalisation des dépenses de l'État ; il lui revient de « boucler la boucle » en accordant une attention soutenue aux résultats et aux comptes.

- Le moment privilégié de ce contrôle est l'examen du projet de loi de règlement, dont la revalorisation, souvent évoquée comme une conséquence logique et souhaitable de la LOLF, doit devenir une réalité. À cette fin, la mission formule deux recommandations pratiques :

➤ **il convient de réserver une durée substantielle (par exemple une semaine) à l'examen de ce texte en séance publique** et de renforcer la substance des travaux préparatoires en commission ;

(35) Par exemple, au moment du débat d'orientation budgétaire (DOB) puis du dépôt du PLF de l'exercice suivant.

En effet, le Gouvernement devra rendre compte en détail de la façon dont l'exécution budgétaire a permis d'atteindre ou d'approcher les objectifs fixés à l'action publique : l'examen de la dépense et de la gestion des crédits sera couplé à celui des rapports de performance ; les documents d'exécution seront comparés aux documents de prévision.

Le débat sur le projet de loi de règlement a donc vocation à sortir du cercle étroit dans lequel il est confiné aujourd'hui, autour du seul ministre chargé du budget. Pour assumer pleinement leur responsabilité collégiale, les ministres devront rendre compte eux-mêmes de la gestion de leurs programmes et de la fiabilité des résultats affichés. L'audition de tous les ministres devrait être plus largement mise en œuvre et leur participation à la séance publique doit devenir la règle – nonobstant la capacité du Gouvernement à déterminer librement la façon dont il est représenté.

Pour leur part, les commissions des finances pourraient procéder à un examen exhaustif des programmes, éclairé par des « rapports d'exécution » établis par les rapporteurs spéciaux, qui seraient constitutifs d'une procédure de contrôle systématique de l'exécution budgétaire. Il serait également très souhaitable que les commissions sectorielles, jusqu'ici absentes de l'examen du projet de loi de règlement, à l'exception de celle de la défense à l'Assemblée nationale, apportent leur contribution comme elles le font pour l'examen du projet de loi de finances de l'année.

La discussion du projet de loi de règlement ne peut se contenter d'un survol des grandes masses budgétaires, mais doit répondre directement aux lois de finances intervenues durant l'année écoulée et permettre de rendre compte des écarts constatés entre budgétisation initiale et exécution, comme des résultats obtenus, programme par programme. S'il paraît difficile de prévoir une homothétie parfaite entre les discussions du PLF et du PLR, il n'en demeure pas moins que l'architecture globale des débats en séance publique devrait être organisée autour des missions et que leur contenu devrait porter sur l'exécution des programmes⁽³⁶⁾ : le programme est le lieu où s'inscrit la responsabilité du ministre – et celui-ci doit donc être directement sollicité – mais le débat ne doit pas pour autant être confisqué par une logique ministérielle.

➤ le calendrier parlementaire doit tenir compte de l'importance nouvelle donnée au contrôle de l'exécution.

Le calendrier budgétaire est encadré par des dispositions organiques suffisamment souples pour que la pratique permette de renforcer le « chaînage vertueux » instauré par l'article 41 de la LOLF⁽³⁷⁾. Deux éléments doivent être notés plus particulièrement : le projet de loi de règlement est déposé et distribué avant le 1^{er} juin⁽³⁸⁾, accompagné notamment de la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes⁽³⁹⁾ ; le rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, qui peut donner lieu à un « débat d'orientation budgétaire » devant les assemblées, est déposé au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, soit avant le 30 juin⁽⁴⁰⁾.

(36) Au-delà des aspects globaux que sont l'insertion de l'exécution budgétaire dans son environnement économique et social, les données générales de l'exécution et de la situation financière de l'État ou les grandes lignes du pilotage budgétaire par le Gouvernement.

(37) L'article 41 prévoit que le projet de loi de finances de l'année $n + 1$ ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année $n - 1$.

(38) Article 46 de la LOLF.

(39) Article 58-5° de la LOLF.

(40) Article 48 de la LOLF.

La mission estime qu'il serait utile de mobiliser la souplesse du texte organique, pour prévoir que la discussion du projet de loi de règlement trouve un débouché naturel dans le débat d'orientation budgétaire. Celui-ci devrait se tenir « dans la foulée », au mois de juin ou au tout début juillet et tirer les conséquences des constatations réalisées, tant pour l'architecture des missions et des programmes que pour le niveau prévisionnel de leurs crédits ⁽⁴¹⁾.

L'échéance du 1^{er} juin étant applicable par anticipation au dépôt du projet de loi de règlement du budget 2005 – dont le contenu reste cependant régi par les dispositions de l'ordonnance de 1959 – aucune impossibilité technique ne fait obstacle à ce que l'articulation proposée entre examen du PLR et débat d'orientation budgétaire soit mise en œuvre dès le printemps 2006. Aux yeux de la mission, une telle démarche serait très opportune.

• **Le contrôle de l'exécution** ne peut pas se limiter au seul rendez-vous du projet de loi de règlement. Il **doit devenir un élément plus important du travail des commissions des finances tout au long de l'année.**

La mission salue les progrès très significatifs qui ont été accomplis, ces dernières années, dans l'intensification et l'approfondissement du contrôle budgétaire exercé par les commissions des finances des deux assemblées. Les auditions de ministres ou, déjà, de responsables de programme, comme l'exercice effectif des pouvoirs de contrôle dévolus aux rapporteurs spéciaux ou la sollicitation de l'assistance de la Cour des comptes ne sont plus des événements exceptionnels, même s'ils doivent être encore encouragés.

Ces pratiques ont vocation à se généraliser et à être mises en œuvre de façon continue, tout au long de l'année, pour donner corps aux nouveaux pouvoirs de contrôle du Parlement : la présence « sur le terrain » des membres du Parlement est un instrument de contrôle tout aussi efficace, voire plus efficace, que des questionnaires budgétaires pléthoriques et redondants ou qu'un rapport spécial volumineux.

C'est à ces conditions que les commissions de finances pourront aiguïser leur analyse du projet de loi de règlement, pour rendre sa discussion plus pertinente et favoriser la prise en compte, dans le projet de loi de finances de l'année suivante, des enseignements tirés de l'exécution achevée. C'est à ces conditions également qu'elles pourront être au rendez-vous des nouveaux pouvoirs qui leur sont confiés par les articles 13 et 14 de la LOLF et que, en particulier, elles seront en mesure de donner, dès la première occurrence, leur avis sur les projets de décret d'avance.

b) Mettre à profit la phase de transition pour établir les « bonnes pratiques » parlementaires

L'enjeu principal de l'automne prochain est, bien sûr, la définition des modalités de discussion du projet de loi de finances pour 2006. Pour autant, l'examen du projet de loi de règlement du budget 2004 peut faire l'objet, lui aussi, d'une approche renouvelée.

➤ Engager dès cette année la modernisation de l'examen des projets de loi de règlement

(41) Le 4^o de l'article 48 de la LOLF prévoit d'ailleurs que le rapport déposé par le Gouvernement comporte « la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ».

La mission propose que **certains ministres, sur la base du volontariat, participent à titre expérimental à l'enrichissement de l'examen du projet de loi de règlement du budget 2004.** Ils pourraient ainsi être auditionnés par les commissions des finances, voire participer à la séance publique, en vue de rendre de compte de leur gestion.

Naturellement, deux obstacles empêchent de considérer cet exercice nouveau comme autre chose qu'une préfiguration imparfaite des futures discussions :

- le débat pourra, bien sûr, porter sur la performance des politiques suivies, mais ne pourra pas s'appuyer sur les instruments d'objectivation que seront les rapports de performance et les indicateurs qui y sont inclus ;
- le débat ne pourra pas porter sur des enveloppes « programmes », puisque le budget 2004 reste structuré en chapitres selon les dispositions de l'ordonnance de 1959. Mais les travaux conduits pour la préparation du PLF 2006 peuvent faciliter la tâche des ministères qui accepteraient d'entrer dans la démarche.

➤ Placer les missions et programmes au cœur de la discussion budgétaire et rééquilibrer le temps de parole entre discussion générale et débat d'amendements

L'examen du projet de loi de finances pour 2006 devra marquer une rupture avec les réflexes anciens, pour créer les conditions d'un changement culturel indispensable : un « bon budget » est avant tout un budget qui est orienté vers des résultats déterminés, qui fait l'objet d'une allocation des moyens rigoureuse et sincère et qui est géré de façon à optimiser l'emploi des crédits.

Il faut donc raisonner en termes de politiques publiques, **organiser la discussion autour des missions** – qui en sont la traduction budgétaire – et **proscrire impérativement les discussions générales par ministères** ou qui regrouperaient plusieurs missions.

À *chaque* mission devrait donc correspondre un « débat budgétaire » complet avec le ministre concerné : présentation du ou des rapports, examen des crédits, vote des amendements. Pour la discussion des missions interministérielles, la façon dont le Gouvernement décidera d'être représenté tiendra certainement compte du fait que les éventuels amendements pourront modifier la répartition des crédits entre programmes relevant de deux ministres différents.

Il faut également prévoir de rééquilibrer la répartition des temps de parole au détriment des discussions générales et au profit des amendements portant sur les programmes. Si la discussion générale peut être considérée comme le lieu naturel d'examen de la stratégie de performance, seuls les amendements de crédits pourront – l'expérience le montre bien – amener les ministres à justifier dans le détail leurs choix budgétaires. Or, la possibilité de discuter des amendements parlementaires ne portant pas seulement sur des réductions de crédits enrichira certainement le contenu de ces débats.

➤ Faciliter un exercice éclairé du droit d'amendement d'origine parlementaire

La possibilité d'amender les crédits des programmes, à condition de ne pas dépasser le plafond proposé pour les crédits de la mission, ouvrira aux parlementaires d'importantes possibilités de réallouer les moyens des politiques publiques, d'autant qu'un même amendement pourra porter sur plusieurs programmes, en supprimer, voire en créer.

Le rapporteur spécial de la commission des finances, dont le rôle consiste à éclairer l'assemblée sur les conséquences des votes qui lui sont proposés et à guider ses choix, doit donc voir son champ d'intervention naturel **être positionné sur le périmètre de la mission**. Il aura ainsi la capacité d'analyser les arbitrages qui pourront être proposés entre programmes d'une même mission. Ce principe général ne préjuge pas, cependant, d'ajustements ponctuels qui résulteraient, par exemple, du volume des crédits inscrits dans une mission ou du nombre et de la diversité des programmes groupés au sein d'une même mission ⁽⁴²⁾.

Par ailleurs, les assemblées auront tout intérêt à se doter d'une « boîte à outils » de l'amendement de crédits, qui facilite à la fois la mise en œuvre concrète du droit d'amendement (notamment en donnant des recommandations sur le contenu de l'exposé des motifs), la clarté du débat et l'organisation de la séance publique, notamment pour déterminer l'ordre d'appel des amendements. Il reviendra naturellement à chaque assemblée de préciser les conditions opérationnelles de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire, qui devront, notamment, écarter les amendements manifestement irréalistes. Il serait cependant illusoire de croire que disparaîtront comme par enchantement les amendements « d'appel » ou visant à allonger la durée des débats.

➤ Clarifier les conditions de la discussion des emplois

Le périmètre des missions ne coïncidant pas avec celui des emplois, notamment en raison de l'existence de missions interministérielles, la LOLF a prévu que les plafonds d'emplois feraient l'objet d'un vote unique. De ce fait, la décision du Parlement sur les moyens alloués à chaque politique publique est dédoublée : une première décision intervient au moment de l'examen des crédits, une autre – dans un périmètre différent – au moment de l'examen des plafonds d'emplois. Cela peut poser quelques difficultés :

- un amendement modifiant la répartition des crédits du titre II entre deux programmes d'une mission interministérielle relevant de deux ministères différents doit avoir une répercussion sur les plafonds d'emplois de ces deux ministères ;
- la LOLF n'empêche pas que le Parlement puisse prendre deux décisions contradictoires sur les crédits et sur les emplois, soit que l'équilibre des forces dans l'hémicycle soit différent entre deux débats qui pourront se dérouler à quelques jours d'intervalle, soit qu'un défaut de coordination empêche de répercuter correctement sur les emplois les conséquences d'un amendement portant sur les crédits.

Il faudra donc **étudier la possibilité de mettre en discussion à la fois les crédits des programmes d'une mission et les plafonds d'emplois des ministères qui y sont représentés**, en vue de donner du sens à la discussion des amendements.

(42) Par exemple, les commissions des finances des deux assemblées ont préféré ne pas confier à un seul rapporteur spécial l'examen respectif des crédits des missions Défense, Direction de l'action du Gouvernement, Transports, Recherche et enseignement supérieur, Ville et logement.

B. Aller plus loin pour faire naître une nouvelle gestion publique

Les recommandations de la mission portant sur les modes de gestion publique s'articulent en quatre temps : sont tout d'abord exposées les propositions visant à pérenniser la dynamique de la réforme, qu'il s'agisse de la structuration des programmes (1) ou de la chaîne de responsabilité des gestionnaires publics (2). Deux conditions essentielles du succès de la réforme, l'évolution des systèmes d'information et la mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'État, sont ensuite présentées (3). Enfin, la mission a souhaité indiquer quels pourraient être les principes directeurs d'une future revue des programmes (4).

1. Améliorer encore la structuration des programmes et des budgets opérationnels de programmes (BOP)

Les propositions qui suivent portent sur le cadre qui va désormais structurer l'adoption et l'exécution des lois de finances : les missions et programmes (qui sont déclinés en actions et sous-actions reflétant les politiques qui les composent) et les budgets opérationnels de programmes, qui sont une déclinaison du programme dans un périmètre territorial ou fonctionnel donné et sont fondés sur les mêmes principes de liberté et responsabilité.

Ces deux cadres sont de nature différente : la structuration en programmes est le support du vote du Parlement, puisqu'ils constituent l'unité de spécialité budgétaire ; elle doit donc viser la stabilité. La structuration en BOP répond, pour sa part, à de purs besoins d'organisation et de gestion internes, à l'initiative du responsable de programme. Elle pourra donc être plus fréquemment ajustée, bien que les organisations ou les modes de gestion internes n'aient pas vocation à être modifiés de façon répétée.

a) La maquette en missions et programmes doit être stabilisée à court et moyen termes tout en initiant une réflexion sur les évolutions qui paraissent souhaitables dès aujourd'hui

- **La mission insiste tout particulièrement sur le fait qu'il ne faut pas accroître le nombre actuel d'unités de vote (missions) et de spécialité (programmes), pour le budget général et les budgets annexes et comptes spéciaux.**

Il ne s'agit pas, bien entendu, d'affirmer que la structure retenue pour la première année d'application des nouvelles nomenclatures est d'emblée parfaite ou qu'il conviendrait, pour les lois de finances à venir, d'instaurer un cadre immuable de « 34 missions et 132 programmes » pour le budget général. Il est en revanche essentiel de rappeler que la limitation globale du volume des missions et des programmes est une garantie du respect des objectifs posés par la LOLF : meilleure lisibilité des politiques publiques et responsabilisation des gestionnaires. C'est d'ailleurs le principe qui a été retenu pour la préparation du PLF 2006.

On ne peut exclure qu'à l'avenir, des demandes soient néanmoins formulées en vue de créer de nouveaux programmes ou de nouvelles missions. Ces demandes devront être examinées en gardant à l'esprit l'économie générale de la structuration en missions et programmes et avec le souci constant d'éviter l'éparpillement des crédits

Ce principe doit être respecté pour l'ensemble du budget, notamment les budgets annexes et les comptes spéciaux. La mission tient à rappeler que ces derniers constituent des exceptions aux grands principes du droit budgétaire (unité et non affectation des recettes aux dépenses), qui doivent être strictement limitées aux cas prévus par la loi organique.

Par ailleurs, la LOLF prévoit qu'un budget annexe retrace « *les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* »⁽⁴³⁾, justifiant notamment qu'ils utilisent le plan comptable général. Deux des trois budgets annexes actuels, les Monnaies et médailles et les Journaux officiels, ne respectent pas parfaitement cette définition, car leur activité commerciale est non dominante. Cette situation devra trouver rapidement une solution.

- La mission recommande également de **stabiliser la structure actuelle en missions et programmes à court et moyen termes, après un ajustement de la répartition des crédits entre certains programmes.**

Une certaine stabilité est indispensable pour permettre la comparaison des budgets d'une année sur l'autre et pour donner du sens à la fois à la démarche de performance et à l'exercice de revue des programmes. Cela implique que les créations, fusions ou suppressions de programmes⁽⁴⁴⁾ soient véritablement exceptionnelles, même si des tentations ne manqueront pas de se faire jour, au nom d'une indépendance accrue ou pour des raisons de pur affichage.

Les seuls aménagements envisageables dès le PLF 2007 sont, aux yeux de la mission, ceux qui permettraient de mettre fin à des situations difficilement acceptables car contraires à l'esprit de la LOLF : ils concernent la répartition des crédits entre les programmes, essentiellement des crédits de personnels, trop souvent isolés dans les programmes supports, ce qui conduit, d'une part, à ce que les responsables des programmes de politiques ne disposent pas de l'intégralité des moyens qu'ils doivent utiliser et, d'autre part, à ce que les possibilités de fongibilité offertes aux gestionnaires (responsables de programme ou responsables de BOP) soient en fait limitées.

Certaines situations peuvent légitimement conduire à ne pas ventiler les crédits de personnel entre les programmes de politiques, compte tenu de la diversité des actions auxquelles participent les agents des services déconcentrés. Ceux-ci relèveraient en effet de plusieurs programmes opérationnels, comme par exemple pour le programme Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales, déjà issu d'un rapprochement entre deux programmes de soutien.

Tel n'est pas le cas d'autres programmes, comme par exemple le programme Conduite et pilotage des politiques d'Équipement, qui inclut les crédits de rémunérations de l'ensemble des personnels des services déconcentrés, alors qu'une part importante d'entre eux pouvait sans difficultés être rattachée au programme Réseau routier national (qui n'inclut que les crédits de rémunération de l'administration centrale - direction des routes).

(43) Article 18.

(44) Cas présenté *supra* au II.C.1.a.

La mission a eu à plusieurs reprises l'occasion de s'entretenir de ce sujet avec les responsables de la mise en œuvre de la LOLF au sein du ministère de l'équipement. Elle est sensible aux arguments avancés pour justifier ce choix, notamment la décentralisation d'une grande partie du réseau, qui entraîne des transferts de personnel – avec droit d'option – vers les collectivités territoriales, ainsi que l'importante réorganisation des services déconcentrés, en cours, qui rendent très difficile la correcte estimation de la masse salariale pour chaque structure déconcentrée et qui font du pilotage efficace des effectifs déconcentrés un objectif en soi du ministère. Tout en acceptant la solution retenue pour le PLF 2006, la mission souhaite néanmoins souligner que celle-ci ne peut être que temporaire. Le cas du ministère de l'équipement n'est d'ailleurs pas le seul exemple de cloisonnement des crédits au niveau des programmes.

- **Des pistes de réflexions doivent d'ores et déjà être explorées pour viser à terme une architecture de missions et programmes mieux représentative encore des politiques menées.**

Ceci impliquerait :

- d'élargir significativement le périmètre de certains programmes ou de certaines missions qui ne rassemblent pas tous les crédits du budget qui concourent à la politique menée (cas de la plupart des missions interministérielles et de la mission Sécurité civile, par exemple) ;
- de procéder à des réajustements pour les programmes trop composites, notamment du fait de la multiplicité des structures qui concourent à leur activité et qui pourraient connaître de ce fait des difficultés de pilotage (exemple du programme Développement des entreprises) ;
- de réduire les programmes supports (une dizaine environ actuellement, le nombre exact variant selon la définition retenue) aux seules situations qui ne permettent pas la ventilation des moyens entre les différents programmes opérationnels, en particulier pour des missions de taille réduite ;
- de poursuivre les travaux permettant, à terme, de ventiler les crédits de programmes dont la destination est en fait multiple et qui ne répondent pas aujourd'hui au principe fondamental de la LOLF consistant à regrouper les crédits selon leur finalité ou au contraire le regroupement de programmes.

Ces évolutions devront impérativement respecter le cadre des quinze départements ministériels désormais identifiés, qui serviront de support au suivi des emplois et aux mouvements de crédits.

b) Pour éviter que la cartographie des BOP ne conduise à un cloisonnement de la gestion locale, des évolutions plus importantes doivent être conduites par les ministères

Comme cela a été souligné au II du présent rapport, la mission constate que les bouleversements induits par les nouvelles règles budgétaires ont pu conduire à privilégier des solutions prudentes, peu déconcentrées, traduisant la volonté des administrations centrales de maîtriser l'exécution des crédits, en particulier dans le contexte budgétaire actuel.

Mais dès lors que la LOLF invite à responsabiliser les gestionnaires sur des résultats, elle doit se traduire par la disponibilité effective, à leur niveau, des moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques qui leur sont confiées. Cela implique une structuration des BOP qui permette réellement au gestionnaire opérationnel de procéder à des choix, au moment de l'élaboration des BOP comme en cours de gestion.

Les quelques recommandations de la mission sont centrées sur la cartographie des BOP, c'est-à-dire l'organisation de la déconcentration des moyens. Elles sont illustrées par quelques exemples, non exhaustifs.

➤ De manière générale, il est de bonne gestion de **limiter le nombre de BOP**, pour favoriser le développement d'un dialogue de gestion efficace, fondé sur l'analyse des résultats obtenus, y compris en terme d'utilisation des moyens.

Ceci conduit à ne pas encourager le maintien de BOP départementaux, en particulier pour le ministère des finances, qui a une longue pratique du dialogue de gestion déconcentré. Pour éviter que la programmation des moyens au niveau supra-départemental ne soit vécue comme une reconcentration par les services départementaux, ceci doit s'accompagner d'une structuration de la chaîne de responsabilité qui conserve la place de l'échelon départemental, pour la préparation des décisions et son information en temps réel (cf. *infra*).

➤ Symétriquement, **certains BOP placés au niveau national doivent être déconcentrés**, en particulier lorsqu'il existe également des BOP déconcentrés pour les mêmes programmes et / ou que les moyens sont mis en œuvre localement.

Par exemple, pour le programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural, est prévu un BOP central « à *déconcentration progressive* » pour les personnels permanents des DDAF, alors même qu'existe un BOP de fonctionnement au niveau départemental (rassemblant les crédits de fonctionnement et les crédits de vacataires). Cette structuration est très en retrait par rapport à la globalisation des moyens voulue par la LOLF et doit évoluer au plus vite. La gestion de ce BOP est annoncée comme devant être déconcentrée en 2007 ; il conviendra de veiller à ce que ce soit effectivement le cas.

De même, les crédits de fonctionnement actuellement gérés au sein du BOP central par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, délégués aux directions régionales (affaires maritimes et agriculture et forêt) ont vocation à être déconcentrés. Dans le cas du programme Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation, la déconcentration des crédits de titre II gérés dans un BOP central en 2006, alors qu'existent également des BOP départementaux pour les crédits de personnel et de fonctionnement (titres II et III), doit être complète alors qu'elle est annoncée comme partielle.

Le programme Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques comporte un BOP central (confié à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) et des BOP territoriaux, élaborés par les comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI), qui sont dotés de crédits d'intervention pour les mêmes actions (1 et 2).

Cette situation s'explique par le caractère très fluctuant des crédits gérés directement au niveau central, souvent abondés en cours d'année, en fonction des besoins. Dans la mesure où la fongibilité est totale au sein du programme, une déconcentration des moyens actuellement centralisés semble possible et permettrait une meilleure connaissance des besoins *ex ante*, quitte à prévoir des modalités spécifiques de délégation des crédits, afin de pouvoir faire face aux imprévus.

➤ Il convient également de **mettre fin aux BOP rassemblant des crédits relevant d'un seul titre, qui sont l'outil d'un fléchage des crédits par le niveau central** : le niveau déconcentré ne peut en effet fongibiliser les crédits relevant de BOP différents, même s'ils dépendent d'un même programme. Il s'agit en particulier de tous les BOP de masse salariale (exemple des programmes de la mission Transports, avec des BOP et unités opérationnelles – UO – dits de masse salariale) ou de BOP de crédits d'intervention (programmes de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales).

➤ Enfin, la volonté de simplifier la gestion publique qui a présidé au vote de la loi organique ne doit pas être perdue de vue : **la complexité de certaines cartographies des BOP et UO conduit à maintenir les directions financières dans un rôle d'expert** qui leur donne, plus qu'au responsable de programme, la capacité de déterminer les modalités d'allocation initiale ou de réallocation des crédits en cours de gestion. Ces cartographies **devraient donc être simplifiées**, pour éviter la multiplication des UO à un même niveau (*cf.* par exemple le programme Intervention des secours opérationnels du ministère de l'Intérieur, qui fige la répartition des moyens, cloisonnés entre quatre UO distinctes au niveau départemental).

Dans le cas du programme Prévention des risques et lutte contre les pollutions, la constitution de deux BOP de bassin est saluée par les chefs de services déconcentrés, permettant de régler « *un problème de cohérence budgétaire vieux de 40 ans* », pour la politique de l'eau. Mais le BOP de bassin demeure porté par l'échelon régional et l'éclatement subsiste au niveau des UO, y compris entre les services des différents ministères ; compte tenu de la taille des bassins et du choix d'UO départementales, un responsable de BOP peut se trouver à gérer deux BOP et 34 unités opérationnelles entre lesquelles les moyens doivent être répartis (dont 32 au niveau départemental).

Dans le cas du programme Forêt, le niveau régional est à la fois responsable d'un BOP (pour lequel il est UO, aux côtés des services départementaux) et UO d'un BOP central portant sur les mêmes actions (1 à 4) et rassemblant des crédits des mêmes titres (3, 5 et 6), ce qui reflète un fléchage des crédits auquel il doit être mis fin.

Ces propositions visent à conforter le mouvement d'adaptation de l'organisation des administrations au pilotage par objectifs, enclenché dans de nombreux ministères, afin de structurer une chaîne de responsabilité cohérente.

2. Structurer une chaîne de responsabilité efficace, du ministre au gestionnaire déconcentré, autour du responsable de programme

L'un des objectifs du législateur organique est de responsabiliser les acteurs impliqués dans la gestion publique, dans un cadre plus transparent. Du ministre au gestionnaire opérationnel déconcentré, en passant par le responsable de programme, la LOLF a forgé une chaîne de responsabilité, dont les maillons doivent dialoguer sur le contenu et la mise en œuvre de la politique menée, sur les choix budgétaires qui lui sont associés et sur les objectifs poursuivis en matière de gestion. Le rôle de chacun doit être précisément défini.

a) En amont du responsable de programme : resserrer le nombre de ministres et le format des cabinets, clarifier la responsabilité des responsables de programme

Actuellement, les champs respectifs de la responsabilité politique et de la responsabilité de gestion ne sont pas clairement définis, ce qui constitue un frein à la recherche de la performance, à l'effectivité des contrôles et à la mise en œuvre des réformes. Une forme d'irresponsabilité partagée – quant à la qualité de la gestion des fonds publics – résulte de cette confusion : lorsqu'un rapport dénonce un gaspillage, une erreur de gestion, le ministre peut toujours s'abriter derrière ses fonctionnaires, considérant qu'il ne peut suivre matériellement la gestion quotidienne de son ministère, le fonctionnaire peut toujours s'abriter derrière les instructions données par son ministre et son cabinet, le cas échéant contraires à ce qu'il aurait souhaité faire. Ces deux affirmations, en pratique invérifiables, peuvent susciter une impression de laxisme ou de frilosité pour les citoyens et ne favorisent pas la transparence nécessaire à la recherche de la performance et des meilleures pratiques.

En identifiant des responsables de programme disposant d'une plus grande autonomie de gestion et devant en contrepartie rendre des comptes devant la représentation nationale, en particulier dans les rapports annuels de performance, la mise en œuvre de la LOLF conduit à repenser la chaîne de responsabilité au sein de l'État. Pour la représentation nationale et, en premier lieu, ses commissions chargées des finances, la volonté d'apprécier la performance d'un programme et, à travers elle, celle de son responsable, mais aussi le souhait de discuter la pertinence des priorités et des objectifs énoncés par le ministre, impliquent que soient clairement délimitées les compétences de chaque acteur de la gestion publique.

Trois propositions découlent de ces constats, pour structurer une chaîne de responsabilité effective en amont du responsable de programme, précisant ses responsabilités propres :

- La réduction du nombre de ministres

La LOLF ne détermine aucune norme pour la structure gouvernementale. Sa bonne mise en œuvre appelle toutefois une réduction de l'appareil de gouvernement, tant au niveau des ministres que de leurs cabinets, proposition qui découle également de la comparaison avec les autres pays de l'OCDE, dans lesquels le format des Gouvernements et des cabinets est plus resserré.

La structuration du budget de l'État en missions et en programmes fera apparaître encore plus clairement l'existence de ministres ou secrétaires d'État disposant de peu ou pas de moyens humains et financiers, ayant peu d'influence dans la détermination des priorités de l'action publique et appelés à jouer davantage un rôle de représentation symbolique. Les Gouvernements auront toujours la tentation de vouloir exprimer des priorités ou des orientations politiques à travers la création de portefeuilles ministériels dont les compétences effectives sont des plus réduites.

Or, avec la LOLF, un ministre ne peut plus être un figurant budgétaire : il doit prendre sa part à la définition et à la mise en œuvre du cadrage financier global arrêté par le Gouvernement, dans un processus plus collégial qu'aujourd'hui ; il doit être un arbitre de la contrainte budgétaire pour les missions et programmes placés sous sa responsabilité ; il doit gérer les crédits d'un ou plusieurs programmes et des emplois sous un plafond voté en loi de finances ; il doit rechercher l'optimisation des ressources publiques qui lui sont confiées, dans le cadre de la démarche de performance associée aux programmes qui relèvent de sa compétence, lieux d'expression des priorités de politiques publiques ; il doit rendre compte au Parlement de ses grands choix budgétaires et expliquer ses résultats.

De telles responsabilités invitent à **limiter le nombre de ministres dotés de compétences budgétaires** et à affirmer clairement leur autorité sur les autres membres du Gouvernement placés auprès d'eux. L'idéal serait que les membres du Gouvernement non dotés de moyens budgétaires effectifs (au minimum d'une mission) ne soient pas ministres de plein exercice. Dans la logique de la LOLF, un ministre sans programme n'est qu'un ministre sans portefeuille. Au demeurant, un format resserré du « Gouvernement budgétaire » de la France facilitera l'exercice de la définition collégiale des orientations budgétaires structurantes, que la mission appelle de ses vœux.

Le cas, signalé à la mission au cours des auditions, d'un secrétaire d'État dont le cabinet était plus nombreux que les services d'administration centrale chargés de la politique publique qui lui était confiée, illustre qu'un changement de conception du format de l'équipe gouvernementale comme des cabinets est nécessaire, si l'on veut entrer franchement dans la logique de responsabilisation.

- La réduction du format des cabinets ministériels, une condition nécessaire à la clarification de la responsabilité des responsables de programmes

La relation du responsable de programme avec le ministre et son cabinet est au cœur de la question de la responsabilité⁽⁴⁵⁾. La mise en œuvre d'une responsabilité autonome des responsables de programmes implique une plus grande formalisation de leurs rapports avec les ministres et leur cabinet, qui assument une responsabilité politique, essentiellement collégiale, vis-à-vis du Parlement. Il s'agit d'éviter qu'un responsable de programme puisse être tenu pour responsable d'une décision de gestion imposée par le ministre ou son cabinet.

Le rôle des cabinets ministériels est actuellement souvent « envahissant » vis-à-vis de l'administration : ils ont des rapports réguliers non seulement avec les directeurs d'administration centrale, mais souvent, jusqu'avec les chefs de bureaux, et parfois, doublent littéralement les administrations placées à la disposition de leur ministre, substituant leur propre responsabilité, intrinsèquement liée à celle de leur ministre, à celle de l'administration. De telles dérives sont facilitées par les effectifs presque toujours excessifs des cabinets ministériels.

Leur intervention devrait se concentrer sur la définition des grandes options politiques et stratégiques et leur éventuelle réorientation en cours d'année, ainsi qu'à la supervision des comptes rendus destinés au Parlement, autant d'étapes qui nécessitent une concertation approfondie avec les responsables de programmes concernés. **Le cabinet retrouverait alors son rôle originel de conseil du ministre, et non de « conseil d'administration » du ministère**, comme cela est presque partout devenu le cas. Une procédure de compte-rendu régulier serait mise en place, avec éventuellement la nomination dans chaque programme, de « correspondants » du cabinet chargés d'informer celui-ci sur les enjeux liés à la gestion du programme. Cela reviendrait à prendre le contre-pied de la pratique actuelle suivie dans certains ministères, qui voit les grandes directions « placer » des représentants au sein du cabinet du ministre.

Afin de clarifier le champ des responsabilités respectives du responsable de programme et du ministre, deux options peuvent être envisagées.

La première consisterait à exclure toute intervention du ministre et de son cabinet dans la gestion courante du programme, une fois définis sa stratégie et ses objectifs et sans préjudice de l'évaluation des résultats obtenus par le responsable, à l'occasion du compte rendu annuel de performance. Cette option apparaît peu réaliste.

(45) Le forum des responsables de programmes organisé le 14 avril 2005 en a constitué une démonstration éclairante.

La seconde consiste à **formaliser strictement les rapports entre le responsable de programme et le ministre et son cabinet**. Cela se traduirait par **un principe** – le responsable de programme doit exercer seul la gestion courante, dont il est responsable devant le ministre – et **une forme contraignante** des cas où le ministre souhaite intervenir directement : l'obligation d'établir sous forme écrite les instructions exceptionnelles que le ministre ou son cabinet veulent adresser au responsable de programme. Cette forme écrite est seule à même d'offrir à celui-ci la garantie incontestable que sa responsabilité propre de gestionnaire pourra être précisément circonscrite.

Un responsable de programme serait alors en mesure d'indiquer au Parlement, le cas échéant, les contraintes qui ont pu résulter de l'intervention directe de l'autorité politique.

- La définition de la responsabilité du responsable de programme vis-à-vis du ministre

Cette responsabilité se développe dans plusieurs directions :

- celle qui résulte des éventuelles infractions commises en tant qu'ordonnateur, qui appelle une sanction de nature juridictionnelle ;
- celle qui résulte d'une faute, liée à la dissimulation ou la manipulation d'informations relatives à la performance, ou à une gestion manifestement déficiente, qui peut éventuellement conduire un ministre à mettre fin aux fonctions du responsable ;
- celle enfin, qui traduit le fait pour un responsable de programme d'avoir atteint ou non ses objectifs, compte tenu des contraintes qu'il a rencontrées au cours de l'exercice.

Ce dernier aspect de la responsabilité des responsables de programme nécessite la mise en œuvre de nouvelles modalités de gestion de la ressource humaine spécifique que constituent les responsables de programmes :

- **l'encadrement de la tâche confiée aux responsables de programmes par une lettre de mission de leur ministre** permettrait d'explicitier les objectifs qui leur sont fixés et les moyens qui leur sont alloués et de disposer ainsi d'éléments concrets pour conduire *ex post* l'évaluation pluriannuelle de leurs performances. De telles lettres pourraient être communiquées au Parlement, soit de manière systématique, soit à la demande des rapporteurs spéciaux compétents, afin de permettre à ceux-ci d'être pleinement informés des conditions de gestion de chaque programme ;
- **l'évaluation annuelle de la performance des programmes** devra également pouvoir donner lieu à une incitation positive ou négative, récompense ou sanction, du responsable de programme.

Le fait d'asseoir une partie de la rémunération des responsables de programmes sur les résultats obtenus, sous la forme de « primes au mérite »⁽⁴⁶⁾, est de nature à les motiver dans la recherche de la performance. En allant jusqu'à 20 % de la rémunération totale⁽⁴⁷⁾, ces primes auraient un caractère réellement incitatif. La suppression ou la réduction de la prime par rapport à l'année précédente constituerait, dans un tel schéma, un premier échelon de sanction. Celle-ci pourrait toujours, en cas d'échec patent, se traduire par le remplacement du responsable de programme.

Il pourrait également être tenu compte de la performance d'un gestionnaire dans la définition de la suite de sa carrière. Une telle prise en compte nous paraît toutefois devoir s'inscrire, sans appeler d'évolutions particulières, dans le cadre de la pratique actuelle : les résultats obtenus par un responsable de programme, dont la qualité peut dépendre de facteurs largement extérieurs à sa volonté, ne peuvent en effet constituer qu'un paramètre dans l'évaluation de la manière de servir qui permet d'apprécier l'efficacité individuelle d'un agent et son évolution. En aucun cas, un lien mécanique et direct ne devra être établi entre les résultats d'un gestionnaire et son éventuelle sanction ou récompense, leur détermination devant tenir compte de l'ensemble des contraintes rencontrées par le gestionnaire au cours de l'exercice.

Les nouvelles modalités de mise en œuvre de la responsabilité des responsables de programmes ne nécessitent pas la mise en place d'un statut spécifique, une logique davantage contractuelle devant être privilégiée afin de préserver une grande souplesse à la fois dans le choix des personnes et dans l'adaptation de leur cadre de gestion aux spécificités des différents ministères. À l'avenir, la possibilité de fixer une durée déterminée, par exemple de deux ou trois ans, aux lettres de mission, pourrait conduire à formaliser l'établissement d'un rendez-vous régulier entre le ministre et son responsable de programme, qui serait l'occasion d'établir un bilan de l'action de ce dernier et de décider ou non de son éventuelle reconduction. Une telle procédure rapprocherait le responsable de programme d'un contractuel à durée déterminée et pourrait être de nature à favoriser la nomination de gestionnaires n'étant pas nécessairement directeurs d'administration centrale.

b) Au niveau du responsable de programme : faire du responsable de programme un véritable acteur budgétaire, vis-à-vis des niveaux central et déconcentré

Une fois précisé le lien entre le responsable de programme et les autorités politiques ou institutionnelles qui encadrent son action, se pose la question du contenu de la responsabilité au sein du programme, vis-à-vis des autres responsables centraux ou locaux.

– Vis-à-vis du niveau central

Le responsable de programme devra affirmer son rôle face aux directeurs d'administration centrale et, en particulier, face aux directeurs administratifs et financiers de son ministère. La conception qu'ont ceux-ci de leur propre rôle témoigne, dans de nombreux cas, d'une approche très prudente de la nouvelle gestion publique souhaitée par la LOLF : délégations de crédits limitées et progressives, monopole de l'intervention dans la procédure d'élaboration et de négociation budgétaire...

(46) Ces primes au mérite, individuelles, seraient liées à l'exercice de la responsabilité et aux résultats obtenus. Leur dénomination permet de les distinguer des primes de performance collectives qui peuvent être attribuées forfaitairement aux services ou aux agents d'un programme, en fonction des résultats obtenus collectivement.

(47) Cf. annonces faites par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

S'il est compréhensible de maintenir un certain nombre de garde-fous dans la première année de mise en œuvre de la LOLF, il paraît essentiel d'assurer une réelle délégation du pouvoir financier au sein des ministères, qui constitue l'un des fondements de la réforme. En particulier, les négociations budgétaires ne doivent plus concerner les seules directions administratives et financières et les cabinets des ministères ; les responsables de programme doivent y participer pleinement, s'agissant de l'établissement de la stratégie, des objectifs et des indicateurs et tout autant de la définition des moyens⁽⁴⁸⁾.

Pour cela, le responsable de programme devra disposer des moyens humains et des outils de contrôle de gestion indispensables à la maîtrise de son programme, tandis que les directions administratives et financières devront se concentrer sur des fonctions de contrôle, de conseil, de coordination et de proposition. Ce changement s'effectuera certainement de manière progressive. Il est cependant indispensable de l'engager dès maintenant.

Dans le nouveau cadre de gestion défini par la LOLF, la généralisation des postes de secrétaires généraux de ministère constitue un atout pour protéger le champ de compétences des responsables de programme, lorsque les secrétaires généraux sont en mesure de jouer un rôle d'arbitre entre les responsables de programme, mais également entre ceux-ci et leurs collègues directeurs d'administration centrale chargés de fonctions support. Ce rôle d'arbitrage nous paraît essentiel, en particulier pour éviter que l'échelon politique (le ministre et son cabinet) soit systématiquement appelé à trancher les éventuelles divergences internes au ministère.

– Vis-à-vis du niveau déconcentré

Il est tout aussi essentiel que la délégation de pouvoir s'exerce effectivement, dans le cadre de la gestion des programmes, entre l'échelon central et les administrations déconcentrées : la logique de responsabilité et de liberté voulue par le législateur organique doit irriguer l'ensemble de l'action de l'administration, au plus près du terrain. Certes, il existe un seul responsable du programme et la responsabilité managériale d'ensemble ne se partage pas ; en particulier, le lien qui unit le responsable de programme et les responsables de BOP ne saurait avoir l'inspiration contractuelle qui existe entre le ministre et le responsable de programme.

Néanmoins, après avoir défini les règles régissant son programme, les enveloppes initiales et les objectifs fixés aux responsables de BOP, le responsable de programme devra jouer le jeu de l'autonomie locale de gestion, pour permettre le rapprochement entre les moyens et les actions menées, tout en mettant en place un système de contrôle de gestion adapté, qui lui permette d'intervenir en cours d'exécution si le besoin s'en fait sentir.

Le responsable de programme devra donc mener une concertation approfondie avec les responsables de budgets opérationnels de programme au moment de la construction du programme et des BOP, notamment, en fin de parcours, pour l'élaboration du document annuel de programmation initiale soumis au contrôleur financier, de manière à assurer la cohérence et le réalisme des moyens et des objectifs fixés localement. Ceci implique un calendrier adapté, qui laisse place à la concertation locale (cf. *infra*). De ce point de vue, la préparation de l'exercice 2006 a pâti des retards pris, notamment dans la cartographie des BOP et, de ce fait, dans la communication au niveau local des éléments de cadrage nécessaires à la construction des BOP.

(48) La situation en ce domaine est très contrastée entre les ministères.

Il est également indispensable que **des règles du jeu conformes à la logique de responsabilité soient définies pour la mise à disposition des crédits aux responsables de BOP**. Les calendriers de délégation des crédits, par exemple, doivent viser à ce que les responsables de BOP disposent très tôt d'une part significative de la « tranche ferme » actée au moment de l'adoption de la loi de finances en début d'année, cette part pouvant différer entre les programmes, par exemple selon le profil ou le degré de prévisibilité de la dépense. Les indications données par certains DAF (par exemple une délégation de « *plus de la moitié* » des crédits en juillet et le solde à l'automne) ne montrent pas de changement par rapport à la situation actuelle et ne constituent pas un progrès en termes de responsabilisation des gestionnaires locaux sur leurs moyens.

Enfin, la structuration d'une chaîne de responsabilité efficace impose de **définir les règles de répartition des éventuelles marges de manœuvre** qui pourront être dégagées en exécution. Le débat sur le niveau pertinent d'exercice de la fongibilité symétrique et asymétrique a été animé au cours du semestre écoulé. La mission tient à souligner plusieurs points qui reflètent l'esprit de la LOLF :

- la LOLF prévoit une fongibilité asymétrique au niveau du programme et ne connaît pas les BOP ; dès lors, il n'y a pas lieu de rejeter d'emblée la possibilité de mettre en place une fongibilité symétrique pour les BOP ou les UO, dès lors que le responsable du programme est en situation de garantir le respect de la fongibilité asymétrique au niveau du programme ;
- cette possibilité ne saurait cependant être envisagée que sous réserve d'une qualité suffisante des outils de suivi de l'exécution, en particulier pour le suivi en temps réel de la masse salariale et l'évaluation des conséquences des décisions de gestion au titre de leur effet en année pleine ;

Il n'est pas certain qu'Accord LOLF et les systèmes d'information ministériels qui y sont liés dans le Palier 2006 permettent de disposer d'informations suffisamment précises pour répondre à ces exigences dès 2006, sauf à mettre en place au niveau central un « BOP de réserve » particulièrement important, ce qui serait contraire à la logique de déconcentration.

- il est essentiel que les gestionnaires puissent conserver une partie des marges de manœuvre qu'ils auront pu dégager (quelle que soit l'origine de ces économies, mais a fortiori pour les dépenses de titre III), selon des règles fixées à l'avance pour le programme, de manière à encourager la gestion économe.

Cette recommandation ne méconnaît pas l'ampleur des contraintes qui s'exercent sur les gestionnaires et sur les DAF au niveau central, qui les conduisent à envisager de centraliser toutes les économies réalisées pour faire face aux imprévus, voire, dans certains cas, aux dépenses anticipées mais non budgétées. Il ne s'agit d'ailleurs pas de préconiser la conservation intégrale des économies réalisées au niveau local, mais la définition d'une forme d'intéressement à la bonne gestion, sachant que le dialogue de gestion doit ensuite déterminer *ex post* l'origine des économies réalisées : effet d'aubaine ou réel effort d'optimisation de la dépense.

Ces quelques propositions viennent compléter les développements sur la cartographie des BOP présentés plus haut ⁽⁴⁹⁾ : les gestionnaires locaux doivent être placés en situation de responsabilité par une structure adaptée des délégations de crédits en BOP et par des règles de gestion internes au programme qui ménagent une réelle capacité d'action aux gestionnaires locaux.

c) Au niveau déconcentré : articuler la responsabilité du chef de BOP régional avec celle des préfets et des autres acteurs locaux

La chaîne de responsabilité de la gestion publique aboutit, au niveau territorial, aux responsables de BOP et aux responsables d'unités opérationnelles, pour ceux des programmes qui font l'objet d'une exécution déconcentrée. Il faut clarifier les relations des chefs de services responsables de BOP avec, d'une part, les autres chefs de service et, d'autre part, les préfets, aux niveaux interrégional, régional et départemental.

Les travaux de la mission, en particulier la réunion organisée par elle sur l'articulation des différents niveaux de responsabilités dans le nouveau cadre budgétaire ⁽⁵⁰⁾, ont conduit à mettre en lumière des difficultés encore prégnantes et à dégager quelques recommandations, articulées autour de deux thèmes : la place de l'échelon « infra BOP » dans la chaîne de responsabilité et le rôle des préfets.

– L'association des niveaux « infra BOP » (en général, niveau départemental)

Libres de définir l'échelon territorial pertinent pour les BOP déconcentrés, les ministères ont, majoritairement, retenu l'échelon régional, ce qui a alimenté les craintes des chefs de services départementaux, renforcées par les projets récents de réorganisation des services au niveau du département.

La mission considère que le bon fonctionnement d'une programmation au niveau régional ou interrégional, qu'elle encourage ⁽⁵¹⁾, ne peut être assuré qu'avec une association substantielle des chefs de service départementaux. La LOLF intervient dans un contexte mouvant, qui voit l'affirmation progressive de l'échelon régional, mais également la confirmation du niveau départemental comme « échelon de proximité » et du préfet de département comme premier représentant de l'État sur le territoire, compte tenu de ses attributions régaliennes.

L'association du niveau départemental peut passer par la promotion de solutions collégiales, du type de celles mises en place aux Affaires sociales (CTRI) ou à l'Intérieur (CAR), lorsque l'importance de l'échelon départemental dans l'organisation administrative et l'importance des choix structurants de programmation ⁽⁵²⁾ le justifient. Mais, plus largement, la mission considère essentiel que les responsables de BOP construisent leur projet de budget en associant les unités opérationnelles et qu'ils leur laissent une marge de manœuvre en gestion. Contrairement à ce qui est parfois affirmé, l'outil comptable ne fait pas obstacle à une organisation responsabilisante de l'exécution, puisqu'il permet tous les modes de délégation des crédits et, en particulier, la délégation globale d'enveloppes de crédits fongibles. Celle-ci est bien préférable à une succession de délégations « au coup par coup » et, de fait, opération par opération, qui prive l'unité opérationnelle de toute autonomie.

(49) Voir § III.B.1.b.

(50) Voir § I.B.1.b.

(51) Lorsque cela correspond à une structure d'organisation pertinente pour le ministère concerné.

(52) Par exemple : importance dans le BOP de crédits d'investissement ou d'intervention.

La mission recommande que le niveau départemental soit, *a minima*, toujours consulté sur la programmation globale et toujours informé des décisions prises au niveau de la programmation globale du BOP (et non pas seulement, comme le soulignait ironiquement un préfet de département, des crédits « *pour les gommes et les crayons* »), même pour celles d'entre elles qui ne le concernent que de façon indirecte.

– Le rôle des préfets

Les préfets doivent garantir la bonne insertion des BOP dans l'action de l'État au niveau déconcentré : ils sont au cœur de l'articulation des responsabilités entre les niveaux national, régional et départemental. Leur intervention sera cruciale à deux moments de la gestion : lors de l'avis donné sur les projets de BOP et lors du dialogue de gestion avec les responsables de BOP sur les conditions de l'exécution. Pour ce faire, la collaboration entre préfets et TPG doit être exemplaire : elle est la meilleure garante de l'exercice des compétences confiées aux préfets par le décret du 29 avril 2004. La mission a pu observer dans plusieurs départements et régions des expériences très satisfaisantes de travail en commun, qui doivent être encouragées et mutualisées.

La mission souhaite apporter sa contribution au débat sur le périmètre, le contenu et la portée de l'avis du préfet sur les BOP, débat qui a été éclairci par le rapport du groupe de travail réunissant des préfets et des TPG (dit « groupe 6+6 »), dans un rapport rendu en juillet 2005.

Le choix de formuler l'avis préfectoral au sein du comité de l'administration régionale (CAR) n'est pas contesté et se révèle particulièrement approprié à la prise en compte des avis des préfets de département.

En revanche, contrairement à ce qui a pu être envisagé parfois (et indiqué à la mission), **il n'est ni réaliste ni souhaitable que les préfets examinent tous les projets de BOP qui sont exécutés localement** : cela représenterait un nombre trop important de BOP, pour un intérêt parfois limité, comme le souligne le groupe de travail « 6+6 ». Chaque région doit au contraire sélectionner les **BOP à enjeux**, en fonction des priorités régionales et départementales exprimées dans les projets d'action stratégique de l'État en région (PASER) ou en département (PASED), élaborés tous les trois ans. Chacune des régions n'examinera donc pas nécessairement les mêmes BOP. Il est également souhaitable que soient examinés ensemble les BOP qui font sens au niveau du territoire.

Le groupe de travail « 6+6 » a précisé les axes qui pourraient structurer l'avis du préfet :

- s'assurer de la prise en compte du contexte général et territorial du BOP, des spécificités locales et des politiques prioritaires telles que déterminées dans le PASER ou les PASED ;
- intégrer au BOP la programmation pluriannuelle des activités, afin de vérifier que la programmation physique correspond à la déclinaison pluriannuelle des actions et au respect par l'État des engagements pris sur le territoire ;
- apprécier la pertinence des objectifs du BOP au plan local et analyser la cohérence entre les objectifs du BOP et ceux du PASER/D ;
- examiner le volet financier, éclairé par les avis formulés par le TPG, en se concentrant sur la qualité et la pertinence des prévisions en crédits, en emplois et en masse salariale, sur la couverture des priorités par des moyens suffisants et, plus généralement, sur la couverture des engagements de l'État (sincérité du BOP) ;

- valider le schéma d'organisation financière et notamment le mode de coordination entre les préfets concernés, le contenu des délégations de signature, les conditions et restrictions qui leur seraient éventuellement associées, etc.

Ces propositions de bon sens doivent être soutenues et diffusées, dans la mesure où elles mettent l'accent sur les dimensions de l'avis qui permettront de pallier les éventuelles difficultés futures ; il n'appartient pas aux préfets, en effet, d'entrer dans le détail de la constitution du BOP, ni dans celui de tous les choix de gestion effectués.

La mission encourage un rapprochement systématique des BOP et UO relevant de l'autorité des préfets avec les grandes lignes de leur PASED/R, ce qui facilitera l'identification des BOP à enjeu pour le territoire.

Plusieurs préfets ont fait part à la mission du risque présenté par l'existence d'indicateurs trop nombreux dans les BOP (reflétant pour partie la situation des programmes), qui complique la bonne compréhension du fonctionnement du BOP et de son pilotage. Face à ce problème, les cellules de contrôle de gestion interministérielles mises en place dans certains départements par les préfets et les TPG sont une bonne réponse, car elles pourront hiérarchiser les indicateurs pour le territoire. Le risque de multiplier les tableaux de bord n'est cependant pas absent. Il aurait pour corollaire des difficultés d'exploitation insurmontables pour le niveau central.

Un recensement effectué par le ministère de l'intérieur, en liaison avec les principaux ministères déconcentrés, des bonnes pratiques et la définition d'un cadre général pour ces instruments du contrôle de gestion interministériel pourraient utilement contribuer au travail de comparaison et d'analyse des résultats. La consolidation des données figurant dans les rapports annuels de performance des programmes relèvera, en tout état de cause, du responsable de programme ministériel.

S'agissant de la portée de l'avis donné en CAR sur le BOP, la mission tient à nuancer les conclusions du groupe « 6+6 ». Son rapport rappelle que la répartition des crédits par action et par UO, fixée par le BOP lors de son adoption, est indicative ; il ajoute cependant : « *il reste que cette répartition est celle sur la base de laquelle l'exercice va s'ouvrir ; toute évolution ultérieure devra avoir sa justification* ». Une interprétation trop extensive de cette dernière phrase pourrait ôter au responsable de BOP une grande partie de sa liberté de gestion et de sa capacité à redéployer, en cours d'exécution, les moyens qui ont été mis à sa disposition par le responsable de programme, sauf à considérer que la « justification » peut intervenir *a posteriori* plutôt qu'être exigée *a priori*.

3. Réussir la modernisation des systèmes d'information et la rénovation de la gestion des ressources humaines

En complément des recommandations formulées sur la dynamisation des modes de gestion publics, la mission juge important de mettre en évidence deux facteurs-clés de la réussite de la réforme, qui doivent dès à présent faire l'objet de décisions structurantes : une adaptation rapide des systèmes d'information et une modernisation de la GRH.

a) Ne pas rater la marche des systèmes d'information

- Préparer la réussite du Palier 2006 et le passage à CHORUS

Le ministère des finances et l'ensemble des autres ministères sont actuellement engagés dans un chantier lourd, mais capital, qui consiste à mettre en place un système d'information budgétaire et comptable permettant à l'État de satisfaire aux exigences de la LOLF. Depuis l'abandon du projet Accord 2 au printemps 2004, on sait, d'une part, que l'objectif de disposer d'un système intégré dès le 1^{er} janvier 2006 doit être écarté et, d'autre part, que le système de substitution comportera des lacunes, notamment pour le passage à une comptabilité en droits constatés.

L'enjeu porté aujourd'hui par l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) consiste donc :

- à adapter les systèmes d'information existants pour mettre en œuvre l'essentiel des dispositions de la LOLF au 1er janvier 2006 (« Palier 2006 »), à savoir l'exécution de la dépense dans une nomenclature budgétaire et comptable conforme à la LOLF, la mise en place d'un circuit de la dépense intégrant les responsables de programme, de BOP et d'unité opérationnelle, ainsi que la mise en œuvre des règles de gestion applicables aux crédits ;
- à définir et préparer une solution de secours qui serait utilisée en cas de retard ou d'obstacle rencontré dans l'adaptation des systèmes d'information existants ;
- à concevoir le système cible, dénommé Chorus, qui devra satisfaire à toutes les exigences de la LOLF et restera fondé sur le principe d'un progiciel intégré, rassemblant l'ensemble des acteurs de la comptabilité et de la dépense de l'État et intégrant enfin les éventuels besoins nouveaux apparus depuis 2004. Il est prévu que Chorus soit déployé sur un site pilote en 2007, puis généralisé à l'ensemble des services de l'État à partir de 2008.

La mission tient à souligner deux éléments importants. En premier lieu, l'énergie des ministères est actuellement focalisée sur le Palier 2006, qui implique d'adapter leurs applications de gestion budgétaire et comptable et de les interfacer correctement avec les applications constituant le cœur du Palier 2006 : Accord-LOLF, qui est une version « LOLFisée » d'Accord 1 *bis*, actuellement déployé dans trois ministères, permettant d'exécuter la dépense du niveau central et de mettre les crédits à la disposition des services déconcentrés ; NDL, application fédératrice de systèmes locaux, qui permet d'exécuter la dépense en services déconcentrés ; les applications de centralisation comptable et de tenue de la comptabilité générale. Cet effort est légitime, compte tenu de la proximité de l'échéance et de la nécessité de basculer des systèmes actuels vers les systèmes Palier 2006 l'ensemble des dossiers présents au 31 décembre. Certains ministères ou certaines grandes directions sont en retard dans le processus d'adaptation et mériteraient peut-être de bénéficier d'un accompagnement spécifique.

Mais la priorité accordée par les ministères au Palier 2006 ne doit pas conduire à négliger ou ralentir la définition du système cible CHORUS : les applications sur lesquelles est fondé le palier sont pour partie vieillissantes et souvent peu fonctionnelles ; le palier en tant que tel ne constitue qu'un pis-aller. Les ministères, soutenus dans cet effort par le MINEFI, devront ainsi rapidement s'investir dans ce chantier dès le début de la gestion 2006, afin de ne pas prendre de retard.

La nécessité de réaliser un effort important dans la mise à niveau des systèmes d'information devra également être bien comprise de la direction du budget. Le coût du saut qualitatif demandé demandera à être lissé dans le temps, ce qui suppose que les ministères définissent dès à présent des stratégies pluriannuelles de développement de leurs propres systèmes d'information et articulent des besoins pluriannuels de financement.

En second lieu, le ministère des finances devrait répondre à diverses inquiétudes qui ont été portées à la connaissance de la mission. Certains ministères ont fait part de leur crainte de ce que le système d'information cible puisse porter en lui des choix structurants qu'ils jugent contraires à la logique de la LOLF, par exemple, si des conditions bloquantes étaient posées au niveau d'exercice du caractère asymétrique de la fongibilité.

Pour autant, il convient de rappeler que le futur marché CHORUS est, en juin 2005, au stade du dialogue compétitif et que ses caractéristiques n'ont pas encore été arrêtées. Surtout, les travaux de réingénierie des processus, qui visent à repenser les organisations, les méthodes et les procédures en amont de la définition des fonctionnalités de CHORUS, associent de nombreux ministères : ceux-ci sont donc mis en mesure de faire valoir leur point de vue d'utilisateurs et il ne fait nul doute qu'ils sauront insister pour que le système cible ne soit pas défini autour de contraintes excédant les prescriptions de la LOLF. **Il serait cependant souhaitable que les ambiguïtés qui subsistent soient levées au plus tôt, notamment pour rappeler que les contraintes qui peuvent subsister dans Palier 2006, pour des raisons techniques, ne préjugent pas des choix qui seront effectués pour CHORUS.**

- Deux autres chantiers importants sont ouverts en matière de systèmes d'information

Tout d'abord, la transformation du budget en un dispositif d'allocation des ressources orienté par les résultats impose de **développer les systèmes à vocation de gestion.**

S'intégrer dans une logique de performance suppose de disposer d'instruments de pilotage, qui seuls peuvent donner de la substance à l'exercice de la responsabilité. Le responsable de programme ou de BOP doit pouvoir se situer par rapport aux cibles visées, comprendre la cause et la nature des écarts qui l'en séparent et détecter les moyens de les corriger, à échéance régulière dans l'année. Pour autant, il apparaît que l'insuffisance des systèmes d'information actuels est parfois mise à profit pour justifier une certaine frilosité vis-à-vis de l'entrée dans la démarche de performance. La mission tient à réaffirmer que l'on peut être manager dès aujourd'hui et que le pilotage de la performance ne suppose pas la perfection des outils. Les outils de contrôle de gestion, notamment, nécessaires en cours d'exécution, ne doivent pas nécessairement viser l'exactitude mais la détection des tendances et des éventuels dérapages, en s'intéressant le cas échéant à des indicateurs de gestion plus précis que les indicateurs de LOLF. En revanche, les résultats des indicateurs figurant dans les projets et les rapports annuels de performance devront à terme être totalement fiabilisés.

En matière de systèmes d'information des ressources humaines (SIRH), il est essentiel pour la mission que les travaux des ministères (et même des directions) répondent à un souci de mutualisation et de transversalité.

Depuis 2002, la DGAFP pilote un groupe de travail réunissant l'ensemble des responsables ministériels de SIRH, qui a pour objectif d'harmoniser progressivement les systèmes autour de référentiels communs et d'un « noyau » SIRH unique, dont les spécifications devraient être reprises par les systèmes propres à chaque ministère. Le projet de noyau commun ne saurait en effet dériver vers une uniformisation qui priverait les ministères de la capacité de disposer d'outils adaptés à leurs besoins spécifiques. Il importe néanmoins que **les ministères participent activement à ces travaux**, afin de dégager le cas échéant des économies d'échelle.

b) Moderniser par étapes la GRH

- La LOLF transforme en profondeur le cadre budgétaire et renouvelle les besoins de la GRH

La LOLF introduit une nouvelle conception des emplois et des crédits de personnel : on passe d'un « droit à pourvoir » des emplois budgétaires déterminés par la loi de finances à une obligation de piloter à la fois des équivalents temps plein et une masse salariale. Cette conception nouvelle aura des répercussions importantes sur la gestion des politiques publiques.

D'une part, le pilotage par la masse salariale représentera, pour les responsables de programmes ou de BOP, une contrainte nouvelle, jusqu'ici globalement assumée par les DAF et / ou les DRH, qui nécessitera une bonne prévision au moment de la préparation du budget et un suivi en exécution. Actuellement, les dépenses de personnel ne constituent pas une préoccupation pour les gestionnaires, mais plutôt une donnée exogène.

D'autre part, la substitution des « équivalents temps plein travaillés » (ETPT) aux emplois budgétaires et le remplacement du pyramidage des emplois par un plafond global d'ETPT, spécialisé au niveau du ministère, offrira plus de souplesse dans l'allocation des moyens. Sous réserve de rester sous son plafond de masse salariale et d'ETPT, le gestionnaire pourra définir son « profil » d'emplois et l'ajuster en cours d'année, optimiser l'effet des vacances en gageant un ETPT plutôt qu'un emploi budgétaire dans un corps et un grade donné, optimiser l'allocation temporelle de ses ressources humaines puisque le plafond d'ETPT doit être respecté en moyenne sur l'année et non à tout instant. On peut ainsi envisager que la « consommation mensuelle » d'ETPT excède son niveau moyen cible, pendant une période donnée, pour répondre à une surcharge d'activité temporaire, dès lors que le gestionnaire se donne les moyens de compenser cette sur-consommation par une sous-consommation à due concurrence, sur une autre période.

La mutation de la gestion des ressources humaines de l'État suppose donc de progresser dans trois directions :

- **la construction d'outils performants visant à assurer aux responsables de programme et de BOP, une connaissance précise des déterminants de la dépense salariale** et à leur offrir la capacité d'en effectuer le suivi et, au-delà, de formuler des hypothèses d'évolution ;

L'expertise financière, aujourd'hui logée dans les DAF ou certaines grandes directions fonctionnelles, devra être en partie diffusée vers les responsables de programme ou de BOP ;

- **une forte déconcentration de la compétence managériale** (et non pas seulement des actes individuels) en matière de personnel ;

La logique de responsabilité sous-jacente à la LOLF implique que le responsable de programme ou de BOP maîtrise les principaux leviers d'action relatifs à la dépense et à la conduite de la politique publique dont il est chargé : il doit disposer en propre du pouvoir de prendre certaines décisions structurantes. S'agissant des effectifs et des ressources humaines, un grand nombre de décisions a un impact direct sur la masse salariale ou sur la consommation des équivalents temps plein, comme la détermination des profils de recrutement ou le gel d'un poste vacant ; d'autres ont un impact indirect, voire nul, sur les variables budgétaires, mais permettent au gestionnaire d'optimiser la conduite de la politique dont il est chargé, comme la mobilité géographique – voire fonctionnelle – au sein d'un même ressort territorial ;

- l'allègement des fonctions de gestion exercées directement par le niveau central des DRH, dont le rôle devra se transformer peu à peu.

Certaines d'entre elles (par exemple au ministère de l'Intérieur) se positionnent désormais comme des prestataires de services qui doivent trouver une réponse aux demandes adressées par les services déconcentrés. Elles font également valoir leur capacité propre d'appréciation et d'arbitrage, exerçant ainsi une fonction de régulation essentielle à la bonne marche du ministère.

La mission insiste sur le fait que ces trois dimensions de la modernisation sont indissociables. Piloter les emplois, c'est avant tout réfléchir aux besoins et mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Le grand défi de la GRH est ainsi de passer d'un mode normatif, bureaucratique et trop uniforme à une approche personnalisée permettant de valoriser les compétences et de satisfaire au mieux les besoins du service, en prenant en compte les souhaits des agents. La question du statut ou plutôt des statuts, statut général de la fonction publique et statuts particuliers des corps, vient donc naturellement dans le débat, puisque certains parlent d'une incompatibilité du statut et de la LOLF.

- Un « grand soir » de la fonction publique n'est pas une condition du succès de la LOLF

La mission estime au contraire que la LOLF n'a pas besoin d'un nouveau statut de la fonction publique pour réussir et que des progrès concrets peuvent être réalisés dès maintenant.

Il existe, au sein même du statut général de la fonction publique, des marges de manœuvre qui peuvent donner aux responsables opérationnels de véritables leviers d'action, mais qui ont été réduites à cause de coutumes de gestion conservatrices, par commodité partagée.

Ainsi, il ne résulte pas du statut que les avancements et promotions s'effectuent, pour l'essentiel, en fonction de l'ancienneté et non pas de la valeur de l'agent. Il ne résulte pas non plus du statut que les mutations soient organisées sans prendre toujours en compte les besoins des services. La politique des rémunérations accessoires n'était pas conçue, à l'origine, comme devant être appliquée de façon forfaitaire.

Le principe de séparation du grade et de l'emploi, au cœur du statut général, donne aux gestionnaires la souplesse dont ils ont besoin pour assurer l'adéquation des personnes aux postes. Il autorise le développement d'une approche fonctionnelle de l'emploi public, conformément aux exigences de la LOLF, qui réoriente l'action publique vers ses finalités plutôt que sur les moyens.

Sur tous ces points, un ajustement des pratiques à « statut constant » et en associant les organisations syndicales à la réflexion, permettrait d'optimiser les souplesses permises par la LOLF. Un travail intense de concertation est de mise. Le dialogue social engagé sur le terrain, à travers les expérimentations, est plutôt encourageant et ses résultats pourraient contribuer à réduire les préventions qui s'expriment au niveau national.

On peut également songer à lever quelques rigidités résultant de la multiplicité des corps. Celle-ci a engendré de multiples barrières, notamment en termes de mobilité fonctionnelle et provoque aujourd'hui des frustrations préjudiciables non seulement au bon fonctionnement des services, mais aussi à la motivation des agents. L'assouplissement du cadre statutaire est un facteur de souplesse et d'efficacité ; il doit aller de pair avec un renforcement du pilotage des emplois et, naturellement, ne pas aller à l'encontre des intérêts des agents.

Le projet de réforme des cadres statutaires, présenté aux organisations syndicales le 18 avril dernier, ouvre la perspective d'un profond renouveau de la fonction publique, qui permettrait à toutes les potentialités de la LOLF de se déployer pleinement. Il ne peut pourtant être posé comme un pré-requis de la nouvelle GRH : la complexité de cette réforme et la nécessité de recueillir l'adhésion de tous les partenaires rendent le processus fragile et exposent à ce que ce projet ambitieux ne débouche *in fine* sur aucun résultat concret.

Il existe d'ores et déjà des outils qui permettront d'assouplir les contraintes opposables aux gestionnaires et de dynamiser la GRH de l'État :

- progresser vers les cadres d'emploi peut se faire en accélérant le processus déjà engagé de fusion des corps et en rapprochant peu à peu les conditions d'emploi des agents relevant de corps différents, mais susceptibles de s'intégrer à une même filière professionnelle ;
- une plus grande déconcentration de la gestion – pièce essentielle de la responsabilisation des gestionnaires – peut dès aujourd'hui être engagée ;
- la refonte des missions des administrations centrales devra viser à ce que les DRH s'approprient leur nouveau rôle et abandonnent une partie de leurs actuelles fonctions aux responsables de programme et de BOP. Leur mutation vers un modèle de « DRH groupe », qui est inéluctable dans la logique des réformes induites par la LOLF, doit les conduire à prendre en charge des activités à forte valeur ajoutée, comme la gestion des cadres dirigeants, la définition des politiques globales éclairée par une GPEEC active, le pilotage et la régulation des aspects RH associés aux programmes et le soutien et conseil aux partenaires de gestion.

Il faut bien sûr faire mûrir le débat public et nourrir le dialogue social sur les perspectives de réforme de la fonction publique, autour du projet de cadres statutaires. Le premier danger serait cependant d'attendre la réussite d'un dialogue global pour commencer à avancer : la LOLF peut vivre dans le cadre existant et des progrès sont possibles dès aujourd'hui.

4. Définir les principes directeurs d'une revue des programmes, support de l'évaluation des politiques publiques

a) La mise en place d'une revue des programmes est nécessaire pour parachever la logique de la LOLF

La mise en place d'une nomenclature d'autorisation de la dépense par destination, qui permet de faire le lien entre les moyens accordés et les objectifs des politiques publiques, conduit à envisager dans un deuxième temps une « revue des programmes » consistant à examiner en détail le bien-fondé des dépenses engagées par l'État, de manière structurelle. L'expression renvoie à des procédures existant dans d'autres pays ayant réformé leurs règles budgétaires et comptables, qui y ont recours de manière systématique, par exemple le Canada.

Une revue des programmes permettrait de donner corps à l'évaluation des politiques publiques, actuellement pratiquée par diverses instances : Commissariat général du plan, Cour des comptes, Comité interministériel d'audit des programmes par exemple. Ces évaluations sont toutefois trop souvent dépourvues d'effets, faute de résulter d'une volonté explicite et systématisée du pouvoir exécutif.

Or, la LOLF place l'évaluation au cœur de l'édifice budgétaire, puisque son article 7 dispose qu'un programme « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et 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 ». L'audit des résultats ainsi prévu peut se décliner sur plusieurs modes : la certification des résultats obtenus, la comparaison avec les résultats attendus, l'examen des modalités de pilotage par les résultats et l'examen de la pertinence des objectifs.

La revue des programmes a donc vocation à être mise en place, au sein de l'exécutif, à partir de l'examen de l'exécution budgétaire et des rapports de performance.

b) L'évaluation des programmes devra être articulée avec les audits confiés à la nouvelle direction générale de la modernisation de l'État

Deux types de questions peuvent être posées à une revue des programmes :

- la politique publique financée par le programme a-t-elle à être exercée par l'État, ou pourrait-elle être exercée par d'autres acteurs, notamment d'autres personnes publiques (évaluation des politiques publiques elles-mêmes) ?
- la politique publique financée par le programme étudié, dont il n'est pas contesté qu'elle doit être menée et financée par l'État, est-elle performante (optimisation des modes de gestion publics) ?

Une revue des programmes peut conclure à la nécessité d'abandonner ou d'externaliser une partie des actions, ou de la confier à d'autres acteurs publics. Elle peut aussi conclure que l'efficacité de la politique publique menée suppose d'augmenter les moyens qui lui sont accordés.

Le ministre du budget et de la réforme de l'État a annoncé, lors d'une communication au conseil des ministres du 27 juillet 2005, la mise en place d'un programme d'audit sur l'efficacité des dépenses publiques, au rythme d'un audit tous les deux mois pour chacun des quinze départements ministériels, ainsi qu'une réorganisation des fonctions de soutien (immobilier, informatique notamment).

Ce programme répond en partie à la seconde série de questions posée sur la performance des modes de gestion publics. Prolongeant les actions mises en œuvre dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme, ces audits s'intéresseront à des processus ou à des structures, dans le cadre d'une démarche analytique qui doit être soutenue. Grâce au caractère systématique du programme d'audits, il sera par ailleurs aisé de contrôler la mise en œuvre des recommandations formulées, ce qui remédierait au principal défaut des modes d'évaluation existants : un suivi insuffisant.

L'évaluation demandée par la LOLF impose toutefois une consolidation globale de l'examen de l'efficacité de la dépense publique au niveau de la mission et du programme. Elle suppose également que soit évoquée la première série de questions évoquées ci-dessus.

c) Conduite par l'exécutif, la revue des programmes devra s'appuyer sur une volonté politique ferme et sur un programme coordonné avec les travaux du Parlement

La mission estime que la revue des programmes ne doit pas être mise en place de manière trop rapide. Certaines conditions doivent d'abord être réunies :

- il conviendra d'avoir **un recul suffisant sur l'exécution des programmes**, afin de porter un jugement éclairé sur le lien entre la dépense et les résultats obtenus. Une année d'exécution budgétaire constitue un minimum, deux ou trois étant bien préférables ;
- la performance ne pouvant être appréciée que dans la durée, **le périmètre des programmes doit être le plus stable possible**, alors même que des ajustements pourraient intervenir au vu du déroulement de l'année 2006 ;
- le but de l'évaluation étant l'action, **la revue des programmes devrait être conduite par un Gouvernement disposant de la visibilité temporelle nécessaire à la mise en place de réformes structurelles.**

La revue des programmes ne pourra donc être engagée que sous la prochaine législature. Elle doit néanmoins être préparée dès aujourd'hui, certains principes directeurs pouvant d'ores et déjà être énoncés.

➤ La revue des programmes ne doit pas être soupçonnée d'être un processus politique au service de la majorité du moment. Sa mise en œuvre devra donc être **confiée à un organe jouissant d'une certaine indépendance au sein de l'exécutif et agissant sur le fondement d'une lettre de mission reçue du Premier ministre.**

La formule retenue pour le comité interministériel d'audit des programmes, présidée par un inspecteur général des finances et bénéficiant de la participation de membres de l'ensemble des corps d'inspection, peut constituer une source d'inspiration. Cela impliquerait une participation plus formalisée des inspections générales que celle existant actuellement pour le CIAP. Les équipes de la nouvelle direction générale de la modernisation de l'État pourraient également être sollicitées, mais en distinguant clairement les types d'audit exercés : audit de procédure, au sens de la communication ministérielle du 27 juillet, ou revue des programmes

➤ **Le choix des programmes audités devra faire l'objet d'un arbitrage gouvernemental collégial** et, de préférence, être effectué dans un premier temps sur la base du volontariat des ministres. Il devra autant que possible s'articuler avec les actions programmées par le Parlement dans le cadre de ses activités de contrôle budgétaire, afin de donner une cohérence d'ensemble à l'examen des politiques et d'éviter un « embouteillage » qui pèserait sur les administrations.

➤ **Certains critères objectifs permettant de choisir les programmes devant faire l'objet d'une évaluation pourraient être dégagés par avance** : programme ayant bénéficié d'une augmentation régulière de ses crédits et/ou de ses effectifs sur la période récente ; programme pour lequel l'exécution s'écarte régulièrement de la budgétisation initiale ; programme intervenant dans un domaine où la compétence publique est partagée entre l'État et les collectivités territoriales ou entre l'État et l'Union européenne, par exemple.

En effet, l'évaluation des politiques publiques suppose d'apprécier globalement leur impact, donc de s'intéresser aussi aux dépenses des organismes publics autres que l'État. Elle pourra, le cas échéant, mettre en évidence une juxtaposition coûteuse de moyens publics redondants ou, au contraire, poursuivant des objectifs peu ou pas coordonnés.

La question de l'évaluation renvoie ainsi à l'éventuelle extension des principes de la LOLF au-delà de l'État.

C. Les principes de la LOLF doivent être diffusés au-delà de l'État dans un processus qui tienne compte des spécificités de chaque acteur de la sphère publique

La lettre de mission invitait à réfléchir à « *la possibilité d'étendre les principes de la LOLF au-delà de l'État, aux opérateurs de l'État, aux collectivités territoriales et à la Sécurité sociale* », dans la continuité, pour ce dernier cas, du projet de loi organique relatif au financement de la sécurité sociale.

En matière de gestion publique, les principes de la LOLF sont, pour les formuler de manière synthétique :

- un objectif : la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense ;
- un outil : une autorisation budgétaire qui rapproche les moyens mis en œuvre et les objectifs assignés à la dépense et qui est structurée autour d'une nomenclature par destination, pour une meilleure lisibilité des politiques publiques ;

- deux axes de réforme, visant à assurer la poursuite de cet objectif dans le long terme : une responsabilisation des gestionnaires, dotés d'une plus grande liberté d'action, et un meilleur contrôle a posteriori de la dépense, en premier lieu par le Parlement.

L'extension éventuelle de ces principes au-delà de l'État a été analysée à partir de trois constats :

- la diffusion de la culture de responsabilité des gestionnaires et de pilotage par la performance est un objectif qui doit être poursuivi par l'ensemble des collectivités publiques ;
- les personnes publiques autres que l'État sont parfois plus en avance en matière de gestion publique et les objectifs poursuivis par la LOLF peuvent être mieux servis par les instruments dont elles disposent déjà, plutôt que par une transposition pure et simple des solutions prévues par la LOLF (par exemple, en matière de nomenclature budgétaire ou de normes comptables) ;
- la mise en œuvre de la réforme au niveau de l'État impose d'ores et déjà des adaptations pour certains de ses partenaires publics (les opérateurs). Aller dès maintenant au-delà de ce qui est strictement nécessaire, pour viser une transposition étendue des principes de la LOLF, risquerait de provoquer, pour les administrations qui en sont chargées, un « embouteillage de la réforme ».

La mission n'a pas poussé ses travaux aussi loin que sur le thème de la mise en œuvre de la LOLF proprement dite. En effet, il lui est rapidement apparu **qu'il n'y a pas d'urgence particulière qui justifierait une réforme allant au-delà des processus actuels, en vue d'étendre les principes de la LOLF au-delà de l'État**. Seront successivement évoqués les opérateurs de l'État, la Sécurité sociale et les collectivités territoriales.

1. Prendre en compte la diversité des opérateurs pour les intégrer au pilotage par la performance

a) Les opérateurs de l'État sont essentiels à la mise en œuvre des politiques financées par le budget de l'État, mais ils constituent un ensemble très divers

Le concept d'opérateur de l'État, qui ne figure pas dans la LOLF, est issu de la réflexion sur la situation comptable de l'État comme de celle sur la performance. Il est en effet utile pour mieux décrire la dépense de l'État et associer aux projets annuels de performance les organismes qui mettent en œuvre la politique définie par lui, à partir de moyens qu'ils leur délèguent.

La notion d'opérateur a été définie par le comité des normes comptables pour préciser le patrimoine de l'État⁽⁵³⁾ : un opérateur est « *une entité contrôlée par l'État, le contrôle étant défini comme la capacité de l'État à maîtriser l'activité opérationnelle et financière d'une autre entité, de manière à en retirer un avantage et/ou à assurer les risques de cette activité* ». Cette entité dispose d'une personnalité juridique et morale distincte de celle de l'État et répond aux critères suivants : activité non-marchande, financée majoritairement par l'État, missions et objectifs définis par l'État et activité étroitement encadrée par l'État.

(53) Norme comptable n° 7 relative aux immobilisations financières.

Le périmètre des opérateurs a été arrêté en février 2005 pour le PLF 2006, à partir des propositions de la direction du budget et de la direction de la réforme budgétaire en application des critères fixés par le comité des normes comptables, en concertation avec les ministères de tutelle : ils sont actuellement 750 environ et relèvent de 75 programmes différents, au sens de la LOLF. En plus des établissements publics traditionnellement associés à la mise en œuvre de l'action de l'État (EPA, EPST), on trouve parmi les opérateurs des EPIC, GIP, associations. La notion d'opérateurs recouvre donc des statuts très divers ; si tous les opérateurs sont étroitement liés à l'État, tous ne sont pas dans la même situation de dépendance, tous ne sont pas uniquement financés par l'État et tous ne sont pas régis par les mêmes textes. Sont ainsi des opérateurs l'Office national des forêts, les musées de France, le CNRS, les universités...

L'intérêt du concept ne fait pas débat ; il apparaît néanmoins difficile, à première vue, d'appliquer un traitement identique à l'ensemble des opérateurs pour tirer les conséquences de la LOLF comme pour étendre, le cas échéant, l'application de ses principes.

b) Les conséquences de l'application de la LOLF ont été étudiées et la circulaire du 1^{er} août 2005 a introduit certaines évolutions

Un groupe de travail « opérateurs de l'État » a été mis en place au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à l'automne 2004. Ce groupe a été chargé d'une réflexion sur « *les conséquences de l'application de la LOLF sur les opérateurs, notamment l'articulation de la démarche de performance de l'État avec celle de ses opérateurs, les évolutions à apporter au cadre budgétaire et comptable ou aux modalités de gestion. Le maintien du principe d'autonomie des conseils d'administration qui sont l'instance décisionnelle de ces entités sous la tutelle des ministères a guidé ces réflexions* »⁽⁵⁴⁾.

Le rapport de synthèse des travaux de ce groupe a été communiqué en avril 2005 pour réaction des ministères et transmis à certains opérateurs considérés représentatifs. La mission a également été consultée.

Ce groupe de travail a permis de résoudre rapidement les problèmes liés au nombre des opérateurs impliqués dans la mise en œuvre de certains programmes, en introduisant deux types de regroupements qui visent à faciliter la présentation des documents budgétaires : les opérateurs principaux⁽⁵⁵⁾ et les catégories d'opérateurs⁽⁵⁶⁾. Il a également traité des opérateurs relevant de plusieurs programmes et de la manière dont ils doivent figurer dans tous les PAP concernés.

(54) Rapport du groupe de travail « Opérateurs », communiqué à la mission et diffusé lors de la réunion des chefs de projet LOLF du 22 avril 2005.

(55) Cette notion identifie « *les organismes qui contribuent de manière significative à la performance d'un programme et/ou reçoivent, sous forme de subvention, une part significative du budget de ce programme. Ils devront faire l'objet d'une présentation détaillée dans les PAP et les RAP* ».

(56) Cette notion permet « *de regrouper des opérateurs imputés sur un même programme, ayant des missions et un statut comparables (par exemple, musées, universités...).* Ces catégories peuvent, le cas échéant, être identifiées en tant qu'opérateur principal ».

Ce groupe s'est aussi intéressé à la déclinaison de la performance, des objectifs et des indicateurs, à l'évolution du cadre budgétaire et comptable, aux règles applicables aux dépenses de personnel, à l'évolution du contrôle financier, à l'exercice de la tutelle et aux enjeux de la qualité comptable. Il convient de relever que si l'opportunité de faire évoluer le cadre budgétaire et comptable n'a guère été contestée, les questions relatives aux dépenses de personnel ont été plus controversées. Certains opérateurs ont fait valoir que d'importantes adaptations de leurs outils de gestion seraient nécessaires pour parvenir à un décompte fiable en ETPT et à un pilotage par la masse salariale. Plus fondamentalement, certains opérateurs contestent les modalités de décompte des ETPT, qui conduisent à inclure dans les effectifs autorisés les personnels vacataires, alors qu'ils peuvent actuellement décider d'y recourir librement en gestion.

Une partie des recommandations du rapport a été reprise dans la circulaire de la direction du budget établie chaque année pour le budget des EPA et des EPST (sous réserve, dans ce dernier cas, des dispositions spécifiques posées par le nouveau cadre budgétaire et comptable). La circulaire a été élargie cette année aux EPIC, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables, et aux GIP, qui suivent le régime juridique des EPA ou des EPIC. Bien qu'intitulé « circulaire opérateurs », ce texte ne couvre pas (et c'est heureux) l'ensemble du périmètre⁽⁵⁷⁾. Il introduit notamment des éléments relatifs à la gestion par la performance, un suivi des dotations par destination et une plus grande fongibilité des crédits⁽⁵⁸⁾, mais dans un cadre réglementaire inchangé.

c) L'esprit de la LOLF consiste à conforter l'autonomie des opérateurs, tout en déclinant les objectifs et indicateurs associés aux programmes pour leur activité

La mission a suivi les travaux conduits sous l'égide du MINEFI et a rencontré des opérateurs dans le cadre de ses auditions et de ses déplacements. Elle a notamment auditionné deux opérateurs, le musée du Louvre et l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), marqués, chacun, par des caractéristiques intéressantes (notamment, la contractualisation du musée du Louvre avec le ministère de la culture et la double tutelle ministérielle de l'INRA).

Ces deux opérateurs ont mis l'accent sur leur adhésion au principe de pilotage par la performance, dans un dialogue avec la tutelle sur les objectifs et les indicateurs de résultats qui leur incombent. Ils ont également insisté sur la nécessité de préserver, voire renforcer, leur autonomie de gestion, qu'ils jugent être un élément-clé de leur efficacité.

Le musée du Louvre a indiqué que le rapport du groupe de travail ne lui posait pas de problème particulier. Ce n'est guère étonnant, car cet établissement est « en pointe » en matière de pilotage par la performance et de maîtrise de la gestion, par rapport au ministère dont il dépend⁽⁵⁹⁾. Il souhaite préserver la logique contractuelle dans laquelle il est engagé pour bénéficier d'une visibilité pluriannuelle sur ses moyens.

(57) Les associations, organismes soumis au droit privé, sont exclues du champ d'application, de même que les établissements publics scientifiques de coopération culturelle, en raison de leurs spécificités.

(58) Les dotations des opérateurs sont désormais des « subventions pour charges de service public », catégorie qui permet d'unifier les subventions versées (et met fin à la distinction entre subvention de fonctionnement et d'investissement, lorsque les textes le permettent).

(59) Une partie des indicateurs prévue par le contrat d'objectifs et de moyens du Louvre a été reprise dans le programme Patrimoine.

Au contraire, l'INRA a indiqué que le rapport du groupe de travail lui semblait annoncer un retour en arrière pour le mode de gestion des EPST, notamment pour le recours à des personnels vacataires : jusqu'ici, les directeurs de laboratoire peuvent recruter directement et librement des vacataires, les crédits nécessaires étant imputés sur la dotation globale du laboratoire. L'établissement conteste l'intégration des vacataires dans un plafond d'emplois déterminé en début d'exercice et dans la masse salariale, prévu dans le schéma-cible du groupe de travail. Comme le musée du Louvre, il demande plus d'autonomie dans la gestion des personnels, y compris fonctionnaires, par exemple pour l'application d'un ratio promu / promouvables.

Cette demande d'autonomie doit être prise en compte. Ainsi que l'indique une étude de la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) en 2001, le principal avantage d'un établissement public est « *l'association d'une structure à une politique, permettant de relier de manière opérationnelle la définition des objectifs et le passage à l'action. L'autonomie de gestion se conçoit comme la mise en œuvre du principe de spécialité et dans la plupart des cas il s'agit d'une condition de l'efficacité opérationnelle* »⁽⁶⁰⁾.

La mission recommande donc de circonscrire le champ d'une extension des principes de la LOLF aux opérateurs à ce qui s'avère nécessaire à la bonne mise en œuvre de la loi organique au niveau de l'État, tout en renouvelant les conditions d'exercice de la tutelle, afin de renforcer le lien entre le financement par l'État et la poursuite des objectifs fixés par lui.

Le groupe de travail a formulé un certain nombre de propositions, dont certaines doivent être soutenues, car elles sont indispensables à la bonne mise en œuvre de la réforme.

Par exemple, le groupe a proposé que le contrôle financier soit modernisé et axé sur la prévention des risques financiers. L'INRA a indiqué que l'allègement du contrôle financier *a priori* est une nécessité absolue, dans un contexte où la réactivité est parfois essentielle, et a souhaité que les opérateurs qui expérimentent la suppression du contrôle *a priori* soient plus nombreux (quatre prévus pour les EPST). Le Louvre a indiqué que son contrôle financier évolue déjà de façon sensible vers la soutenabilité budgétaire des actions et la prévention des risques financiers, grâce à une convention signée avec le contrôleur financier qui précise les modalités de gestion des compétences transférées en ressources humaines, par exemple, permettant un allègement du contrôle des décisions de recrutement.

Sur d'autres sujets en revanche, tels la définition d'un pilotage par la masse salariale ou l'uniformisation, à terme, des présentations budgétaires et comptables, la mission est plus sceptique. Elle ne juge pas souhaitable d'organiser dans un même cadre la gestion des universités et celle de grands opérateurs comme Météo France (unique opérateur d'un programme dont le responsable est le PDG de l'établissement public).

Ainsi, les opérateurs doivent avant tout préciser leur participation aux politiques de l'État et dénombrer les personnels financés par l'État.

Sur ce dernier point, la mission considère que le périmètre des ETPT recensés au sein des opérateurs doit faire l'objet d'une étude approfondie, prenant en compte les caractéristiques propres à chaque catégorie d'opérateurs. Le principe retenu, qui consiste à décompter les effectifs au sein de la structure qui les paie (opérateur ou État) apparaît logique.

(60) Cité par Claude Rochet, animateur du club de dirigeants d'établissements publics nationaux (EPN), lors du colloque du 30 septembre 2003 sur « les questions clés du pilotage stratégique des opérateurs de l'État » organisé à l'ENA.

Au-delà, le principe de responsabilité incite à donner aux opérateurs la maîtrise administrative des effectifs placés dans le champ de leur activité. Des transferts de personnels ont eu lieu ces dernières années, par exemple au bénéfice du musée du Louvre. Pour savoir où placer le curseur, entre une gestion plutôt centralisée au niveau du ministère et une gestion plutôt éclatée entre ses établissements publics, il faudra procéder à une analyse des avantages et des inconvénients qui prenne en compte non seulement les intérêts des établissements mais aussi ceux des agents.

d) Les conditions d'exercice de la tutelle devront être renouvelées

Plutôt que de décliner systématiquement les règles de la LOLF aux opérateurs, **la mission recommande de réfléchir à l'exercice de la tutelle**, sujet qui a fait l'objet de développements très limités dans le rapport du groupe de travail, malgré les interrogations des opérateurs. Il est vrai que le sujet relève avant tout de chaque ministère, étant entendu que ceux-ci sont d'ailleurs inégalement concernés.

Les opérateurs souhaitent avoir des précisions sur les thèmes suivants : rôle du responsable de programme vis-à-vis des opérateurs, autorité responsable de la définition des objectifs, place des indicateurs nécessaires au pilotage interne (*doivent-ils figurer dans un éventuel contrat ?*) et performance (*doit-elle être analysée sur les domaines d'activité où un établissement n'agit pas comme opérateur de l'État ?*).

Aux yeux de la mission, deux problèmes apparaissent prioritaires :

- l'articulation entre l'exercice de la tutelle et la responsabilité de programme ;
- la formalisation du dialogue de gestion entre la tutelle et l'opérateur en mode LOLF et, notamment, la contractualisation qui peut être assortie d'une garantie pluriannuelle de financement.

En effet, la subvention reçue par les opérateurs n'a de légitimité que si elle est entièrement utilisée au bénéfice des objectifs fixés dans le programme : dans un budget LOLF, la subvention ne peut plus servir à financer d'autres activités ou d'autres objectifs que ceux fixés au programme, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. La contractualisation avec les opérateurs est un mode de gouvernance adapté au pilotage par la performance et respectueux de l'autonomie de gestion. Mais l'étendue des garanties pluriannuelles doit être articulée avec le caractère annuel de l'autorisation budgétaire. Les ministères doivent conserver des marges de manœuvre et ne pas voir leur gestion contrainte par une rigidité excessive des relations financières avec leurs opérateurs.

Sur un plan général, la mission veut souligner à ce stade que, si la contractualisation pluriannuelle présente des avantages de gestion incontestables, elle doit s'accompagner d'un dispositif de suivi approfondi de l'opérateur, mis en place annuellement, qui permette d'apprécier la fiabilité de ses résultats et d'établir un dialogue pendant toute la durée du contrat (sans remettre en cause ses engagements), de manière à pouvoir négocier ensuite « en connaissance de cause ».

Cette réflexion doit être conduite en priorité par les ministères. Il convient cependant que les structures chargées de la réforme budgétaire et de la réforme de l'État les y encouragent.

2. Appliquer avec détermination les innovations de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

Déposé sur le bureau du Sénat le 17 février 2005, le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale a été adopté définitivement par le Parlement le 13 juillet dernier. Le Conseil constitutionnel a validé l'essentiel du texte, dans sa décision du 29 juillet, et la loi organique a été publiée au *Journal officiel* du 3 août 2005.

La mission a pris acte que, dans de nombreux domaines, la loi organique vise à transposer dans le domaine des lois de financement certains des principes posés par la LOLF dans le domaine des lois de finances. De nombreux orateurs ont souligné au cours des débats parlementaires cette étroite parenté d'inspiration.

De fait, les deux axes structurants de la LOLF sont bien présents dans la nouvelle loi organique :

- l'amélioration de la gestion publique, avec l'élévation au niveau organique du principe de sincérité ; l'introduction d'une démarche de performance autour, d'une part, des programmes de qualité et d'efficacité relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la Sécurité sociale et, d'autre part, des objectifs pluriannuels de gestion fixés aux organismes des régimes obligatoires de base ; l'insertion des lois de financement dans une perspective pluriannuelle ; l'articulation renforcée avec les lois de finances, par exemple autour du rapport du Gouvernement relatif aux orientations des finances sociales, qui fait pendant au rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques prévu par l'article 48 de la LOLF, ces deux rapports pouvant donner lieu à un débat conjoint ;
- le développement du rôle du Parlement, qui se manifeste par l'extension du champ des organismes concernés par les lois de financement, le vote de tableaux d'équilibre présentés par branche, un affinement des votes portant sur les dépenses de sécurité sociale (les objectifs étant désormais structurés en sous-objectifs), l'extension du droit d'amendement d'initiative parlementaire, le renforcement des pouvoirs de contrôle et de suivi des commissions chargées des affaires sociales.

Le texte issu des travaux du Parlement recèle les mêmes potentialités que la LOLF, nonobstant le fait que la portée des votes en matière de dépenses sociales n'est pas la même que celle des votes portant sur la dépense de l'État. De même que la LOLF doit désormais vivre dans la stabilité juridique, de même **il importe aujourd'hui de laisser se déployer la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale**, en appliquant avec détermination les innovations qu'elle recèle et en accordant une vigilance toute particulière au contenu et aux conditions de mise en œuvre des programmes de qualité et d'efficacité.

Après la réforme des lois de financement, le principal sujet relatif à la sécurité sociale reste la contribution de celle-ci à la réalisation des objectifs gouvernementaux en matière de finances publiques. À cet égard, la conférence des finances publiques, dont l'idée a été récemment avancée, pourrait constituer un forum intéressant. Il formaliserait un lieu du pilotage des finances sociales et confirmerait le fait qu'à côté des ministres spécifiquement chargés des affaires touchant à la Sécurité sociale, il existe bien un ministre responsable de *l'ensemble* des comptes publics.

3. Inciter les collectivités territoriales à développer un processus de performance et mieux les associer au cadrage global des finances publiques

La question de l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales a été posée dès la discussion de la loi organique. Elle recouvre deux enjeux, qui touchent à la maîtrise des dépenses et à l'efficacité de la gestion publique :

- un enjeu de politique budgétaire au sens large : comment les collectivités territoriales s'insèrent-elles dans les choix de finances publiques du pays ? Cette question renvoie à l'organisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales ;
- du point de vue des collectivités, un enjeu relatif à leurs outils budgétaires et comptables : peut-on les améliorer en vue d'une gestion publique plus efficace, en adaptant les principes et les nouvelles modalités de gestion prévues par la LOLF ?

Ces deux enjeux sont essentiels, mais il ne faut pas les confondre : si la LOLF vise à rendre la gestion publique moins coûteuse et plus efficace, elle ne prédétermine aucun choix de politique budgétaire.

a) L'enjeu de politique budgétaire : associer les collectivités territoriales aux grands choix de finances publiques

La LOLF renforce la cohérence entre la loi de finances et le programme de stabilité et de croissance, ce qui est à la fois un gage de sincérité – pour la loi de finances – et d'efficacité – pour la stratégie globale des finances publiques. Dans le cadre du programme de stabilité, le Gouvernement s'engage, à trois ans, sur les finances de l'État, celles des organismes de sécurité sociale et celles des administrations locales, qui forment environ 11% du PIB.

La façon dont l'évolution des finances locales doit participer de cet engagement mérite une analyse attentive. En effet, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales fait obstacle à ce que le Gouvernement pilote leurs objectifs financiers. L'analyse peut se déployer dans deux directions, qui n'impliquent pas l'État au même degré :

- celle des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, qui intéressent directement la loi de finances ;
 - celle des politiques budgétaires conduites par les collectivités territoriales, dont les résultats sont pris en compte dans le programme de stabilité, mais sur lesquelles l'État n'a pas d'influence directe. Par ailleurs, un Gouvernement ne peut évidemment se désintéresser de l'évolution de la pression fiscale globale.
- Les relations financières État / collectivités territoriales

L'État verse chaque année environ 61 milliards d'euros aux collectivités territoriales. Ces versements ne sont pas soumis à la norme d'évolution des dépenses qu'il se fixe, et en particulier la norme « zéro volume » en vigueur depuis 2002. L'État a en effet fixé des normes spécifiques pour encadrer l'évolution de ses concours financiers :

- 43,7 milliards d'euros (2005) forment l'enveloppe normée du « contrat de croissance et de solidarité », indexée actuellement sur la hausse prévisionnelle des prix et sur un tiers de la croissance prévisionnelle (+ 2,87% en 2005) ;
- en dehors de cette enveloppe normée, de nombreux concours (prélèvements sur recettes ou dépenses) sont régis par des critères d'évolution propres.

Ainsi, à structure constante, le Gouvernement a prévu pour 2005 des dotations aux collectivités locales en augmentation de 2,16%, au lieu de 1,80% pour les dépenses de l'État (norme « zéro volume »). L'essentiel de la discordance entre la norme « zéro volume » et l'évolution d'ensemble des concours de l'État aux collectivités locales provient, compte tenu de sa taille, de l'enveloppe normée, qui obéit à une norme « un tiers du PIB en volume ».

Pour autant, une indexation moins favorable de l'enveloppe normée ne saurait être envisagée qu'à la condition que les choix nationaux ne conduisent pas à faire évoluer la dépense locale plus rapidement que cette enveloppe. Du point de vue du pacte de stabilité et de croissance et, de manière générale, de l'évolution des finances publiques, transférer une partie du déficit de l'État sur les collectivités territoriales ne présente aucun avantage.

– Les politiques budgétaires locales

Le solde des collectivités territoriales a été excédentaire sans interruption entre 1996 et 2003, contribuant positivement à la situation des finances publiques. Cette situation contraste avec celle de la Sécurité sociale et de l'État, dont les soldes sont beaucoup plus sensibles aux effets d'une dégradation de la conjoncture. L'apparition d'un solde négatif limité à 0,1 % pour les collectivités locales en 2004 ne saurait conduire à remettre en cause les principes budgétaires qui s'appliquent à elles.

Deux règles sont particulièrement efficaces pour garantir que les collectivités territoriales restent proches de l'équilibre, qui sont contrôlées avec soin par les préfets et les chambres régionales des comptes, sur des critères de réalisme et de sincérité : l'obligation d'équilibrer la section de fonctionnement et celle de financer le remboursement des emprunts par des recettes d'investissement propres, définitives et non affectées.

Les collectivités peuvent donc emprunter pour investir, mais leur besoin de financement ne peut être que marginal. Par ailleurs, de multiples règles prudentielles (notamment sur les garanties d'emprunt qu'elles accordent) garantissent la soutenabilité de leur dette. Durcir ces règles, par exemple en interdisant aux collectivités territoriales d'emprunter davantage qu'elles ne remboursent, briderait leurs possibilités d'investir.

Le niveau des recettes et des dépenses des collectivités territoriales détermine le poids des prélèvements obligatoires locaux et intéresse donc l'État ; mais les choix des assemblées délibérantes peuvent aller dans un sens contraire à ceux du Gouvernement. Le principe constitutionnel de libre administration laisse les collectivités libres de leurs choix en ce domaine, sous réserve du respect des règles budgétaires qui leur sont applicables ⁽⁶¹⁾. Par ailleurs, le pacte de stabilité et de croissance porte sur les équilibres et ne fixe aucune norme concernant le niveau des recettes et des dépenses publiques dans les États membres.

(61) Ces règles les contraignent d'ailleurs à assumer immédiatement leurs choix dépensiers par des augmentations d'impôt, contrairement à l'État

La mission considère donc que les règles budgétaires applicables aux collectivités territoriales et leur contrôle préviennent le risque d'un déficit local important. De plus, encadrer leurs choix budgétaires irait à l'encontre du principe de libre administration, posé par la Constitution.

En revanche, il paraît légitime que l'État se préoccupe du poids des finances locales dans les finances publiques. À cet égard, **l'idée d'une conférence annuelle des finances publiques constitue une piste intéressante, mais elle doit respecter le principe de libre administration et ne peut donc avoir qu'un caractère consultatif.**

La mission soutient l'idée d'**associer les organismes représentatifs des différentes catégories d'administrations locales aux choix nationaux ayant un impact budgétaire sur elles**, tels que les négociations salariales dans la fonction publique ou le niveau et la politique d'ensemble des prestations sociales qu'elles financent (comme le RMI ou l'APA).

Par ailleurs, elle considère que **la mission Relations avec les collectivités territoriales et le programme Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux⁽⁶²⁾ – et même les prélèvements sur recettes – devraient porter des objectifs et des indicateurs dont certains seraient choisis pour mettre en évidence les réformes favorables à la maîtrise des dépenses publiques :**

- en mesurant l'impact de l'intervention l'État en vue de la rendre plus efficiente, notamment pour favoriser l'autonomie financière locale ;
- en suivant l'évolution des budgets consolidés des périmètres intercommunaux (EPCI à fiscalité propre et communes membres), ce qui permettrait de vérifier, en moyenne et longue période, que l'efficacité budgétaire est bien au rendez-vous de l'intercommunalité.

b) Améliorer les outils budgétaires et comptables à disposition des collectivités territoriales

L'amélioration des outils de gestion financière locale peut contribuer à réduire le coût des politiques décentralisées et à en améliorer l'efficacité. Toutefois, les règles actuellement applicables aux collectivités locales sont généralement comparables à celles qui seront l'an prochain applicables à l'État du fait de la LOLF : comptabilité d'exercice inspirée du plan comptable général de 1982, budgétisation fonctionnelle, prise en compte de la pluriannualité, application du principe de sincérité budgétaire et comptable... En outre, les grandes collectivités se sont dotées depuis plusieurs années de moyens modernes de gestion : logiciels intégrés de gestion budgétaire et financière, programmation pluriannuelle des investissements, contrôle de gestion.

La mission s'est interrogée sur l'intérêt d'une transposition aux collectivités territoriales des outils et processus budgétaires, comptables et relatifs à l'évaluation et au contrôle introduits par la LOLF.

(62) Un suivi des impacts économiques et sociaux des dégrèvements ne serait pas superflu. Ils sont extrêmement coûteux, et l'évaluation de leurs effets reste pour le moins embryonnaire.

– Les outils budgétaires

Le reproche principal pouvant être adressé à la présentation des budgets locaux est d’être organisée par nature : elle ne témoigne pas d’une gestion orientée vers les résultats. Son principal avantage est de présenter une homothétie totale entre le budget et les comptes. La présentation fonctionnelle à laquelle ont recouru certaines collectivités n’est pas plus un instrument de gestion orientée vers les résultats : elle n’est assortie ni de fongibilité, ni d’objectifs, ni d’indicateurs, ni de projets annuels de performance.

Étendre les principes de la LOLF revient à réfléchir à la manière d’introduire une démarche de performance dans les budgets locaux. Trois solutions peuvent être envisagées :

- une structuration en missions / programmes / actions de l’autorisation budgétaire ;

Cette solution aboutirait à une modification fondamentale du cadre budgétaire actuel, fondé sur la distinction des sections de fonctionnement et d’investissement, qui est l’une des garanties de la saine gestion des collectivités.

L’actuelle présentation par fonction est par ailleurs insuffisamment précise et une autorisation structurée en missions / programmes / actions, soit par destination de la dépense, serait complexe à mettre en œuvre, car elle obligerait à un traitement matriciel pour une articulation lisible avec les comptes des collectivités, trop lourd sans doute pour les plus petites d’entre elles.

- **une présentation indicative du budget selon une nomenclature de type missions / programmes / actions, complémentaire de celle retenue pour les votes ;**

Le rapport intérêt/complexité de la tâche est peut-être trop faible, surtout pour les petites collectivités territoriales et cette solution nécessiterait un suivi fin en exécution pour que la présentation indicative initiale ait un sens. Mais elle constitue la piste la plus adaptée si l’on veut éviter de réformer en profondeur les instructions comptables existantes.

Un système hybride pourrait être envisagé : une présentation par destination améliorée pour les collectivités désirant rester à un vote par nature, mais capables de gérer la complexité d’une articulation matricielle du budget et des comptes et une présentation en une dizaine de postes fonctionnels pour les petites-moyennes collectivités, les plus petites restant dans un système purement par nature.

- **l’ajout à toute présentation ou structuration à caractère fonctionnel d’un système d’objectifs et d’indicateurs.**

Cette piste ne nécessite pas d’ajustement technique difficile et doit donc être favorisée. Elle peut être associée à l’une ou l’autre des pistes évoquées.

S’agissant de la procédure budgétaire, la LOLF conduit à renforcer considérablement le contenu de la phase préalable à la discussion budgétaire, ainsi que le rôle qu’y tient le Parlement. Le contenu du débat d’orientation budgétaire (DOB) et le chaînage vertueux que doit permettre une discussion avancée du projet de loi de règlement pourraient inspirer les pratiques des grandes collectivités territoriales. Le débat d’orientation budgétaire organisé par les collectivités territoriales paraît notamment très pauvre au regard du statut renforcé prévu par la LOLF pour le budget de l’État, qui en fait un rendez-vous important de la procédure budgétaire.

Une amélioration des outils budgétaires des collectivités territoriales pourrait donc être envisagée, et contribuer tant à la transparence de l'action qu'à la performance de la gestion locale. Une fois les outils forgés, elle pourrait faire l'objet d'une expérimentation, sur la base du volontariat, dans les collectivités.

– Les outils comptables

La comptabilité des collectivités locales est une comptabilité d'exercice, cherchant à retracer fidèlement et exhaustivement les flux financiers et le patrimoine des collectivités. Elle n'a donc pas besoin d'une réforme de ses principes, mais d'améliorations techniques auxquelles travaillent le comité des finances locales et la direction générale de la comptabilité publique, en vue d'améliorer la qualité comptable. La mission adhère à cette démarche.

– L'évaluation et le contrôle

Les améliorations en matière de contrôle financier des collectivités locales sont en cours. Par ailleurs, les contrôles internes se développent, notamment le contrôle de gestion. L'évaluation reste en revanche moins développée.

S'agissant des contrôles externes (comptables publics, chambres régionales des comptes), la mission encourage le processus visant à compléter les contrôles de régularité formelle qui restent indispensables, notamment pour garantir la sincérité des comptes, par des contrôles de performance, sorte de contrôles externes de gestion, effectués davantage dans un but de conseil que de sanction.

Enfin, **parallèlement à ce que la LOLF prévoit pour l'État, on pourrait envisager, à terme, une certification des comptes des collectivités territoriales les plus importantes**. Ceci ne peut cependant constituer qu'un objectif de moyen terme : il faudrait tout d'abord engager une étude de faisabilité – pour prendre la mesure des travaux nécessaires et vérifier que l'ampleur de la tâche n'excède pas l'intérêt des résultats, en particulier pour les petites structures – et prévoir des expérimentations.

CONCLUSION

La LOLF est une succession de rendez-vous : en 2001, nous avons vécu un rendez-vous avec l'histoire, puisque était enfin défini un cadre nouveau pour les lois de finances, ouvrant la perspective d'une modernisation profonde des modes de gestion de l'État ; à l'automne 2005, ce sera le rendez-vous de la première discussion budgétaire en « mode LOLF », où le Parlement et le Gouvernement devront trouver leurs marques et intégrer la réforme au cœur du travail parlementaire ; au 1^{er} janvier 2006, ce sera bien sûr le rendez-vous avec la réalité, si riche de promesses comme d'incertitudes. Mais la liste ne s'arrête pas là : au printemps 2007, aura lieu la première confrontation entre les résultats et les engagements ; en 2008 et 2009, ce devrait être le déploiement de Chorus ; dans les mêmes années, pourraient être engagés les préliminaires à la revue des programmes ; entre-temps, la modernisation des ressources humaines aura fait son chemin.

Les chantiers de la LOLF – directs ou dérivés – sont nombreux et lourds. Ils bousculent les organisations, les méthodes, les pratiques, les réflexes, les cultures. La mobilisation de tous les acteurs a été sans faille, aiguillonnée et orientée par la DRB, à laquelle nous tenons ici à rendre un hommage mérité. Elle doit se poursuivre au-delà du 1^{er} janvier 2006, dès lors que certains outils ne sont pas encore optimisés, que les modes de gestion devront s'affiner au fil du temps, que la démarche de performance n'en est encore qu'à ses balbutiements et qu'en tout état de cause les bouleversements sont tels qu'il faudra du temps pour stabiliser la nouvelle gestion publique.

La réforme doit donc continuer d'être portée. Elle est fille d'une volonté politique qui a transcendé les clivages partisans et traversé l'alternance ; elle ne saurait aujourd'hui s'accommoder du doute ou de la frilosité.

Cet état d'esprit doit sortir du cercle restreint des « amis de la LOLF » et irriguer le Parlement comme l'ensemble des ministres. C'est en le faisant vivre que nous pourrons réussir, tous ensemble, à réconcilier les citoyens avec l'action publique et à réenchanter la politique.

Synthèse des recommandations de la mission

Objectif visé	Proposition	Acteur(s) concerné(s) à titre principal
Réussir la LOLF		
Donner du sens à l'exercice de performance Permettre aux gestionnaires de mettre en place des stratégies pluriannuelles Rendre possible une revue des programmes	Ne pas réformer le texte avant qu'il n'ait été pleinement appliqué	Gouvernement et Parlement
Rénover les pratiques budgétaires		
Respecter le principe de sincérité des lois de finances	Découpler le collectif <i>n</i> du PLF <i>n+1</i> dans la budgétisation	Gouvernement
Respecter le principe de sincérité des lois de finances	Définir avec précision le périmètre des crédits évaluatifs et ne pas considérer les solutions du PLF 2006 comme définitives	Gouvernement / MINEFI
Augmenter l'efficacité de la dépense publique	Appliquer aux crédits évaluatifs les principes de bonne gestion et de performance	Gouvernement / MINEFI
Respecter le principe de sincérité des lois de finances	Mieux évaluer le montant des crédits évaluatifs	Gouvernement / MINEFI
Préserver la portée et la sincérité du concept de « norme de dépenses »	Ne recourir aux dépenses fiscales que lorsque la supériorité du mécanisme fiscal sur une intervention directe est démontrée	Gouvernement / MINEFI (DLF)
Respecter le principe de sincérité des lois de finances	Mieux évaluer les dépenses fiscales et les rattacher aux objectifs poursuivis	Gouvernement / MINEFI
Respecter les principes de sincérité, spécialité des lois de finances et de financement, de lisibilité de l'emploi des fonds publics	Ne pas étendre le champ des prélèvements sur recettes aux organismes de Sécurité sociale	Gouvernement et Parlement
Efficacité du processus budgétaire	Séminaire gouvernemental pour décider du montant des lettres-plafonds / collégialité à tous les stades de la procédure	Gouvernement
Efficacité du processus budgétaire	Introduire des éléments de transparence dans le processus budgétaire (relevés de décisions partagés, précision des cadrages...)	Gouvernement
Efficacité du processus budgétaire / responsabilisation des acteurs	Faire évoluer le rôle de la direction du budget vers un contrôle de sincérité et de soutenabilité	Gouvernement, MINEFI (direction du budget), ministères (DAF)
Efficacité du processus budgétaire / responsabilisation des acteurs	Distinguer l'examen de la performance de l'attribution des crédits	MINEFI (direction du budget) / ministères
Responsabiliser les gestionnaires	Procéder à une seule mise en réserve de crédits, en début d'année, si nécessaire (hors circonstances exceptionnelles)	Gouvernement / MINEFI (direction du budget)
Responsabiliser les gestionnaires	Ne pas réguler les crédits de reports	Gouvernement / MINEFI (direction du budget)
Responsabiliser les gestionnaires	Encadrer la pratique de la régulation par une circulaire annuelle (calendrier...)	Gouvernement / MINEFI (direction du budget)

Objectif visé	Proposition	Acteur(s) concerné(s) à titre principal
Placer le contrôle de l'exécution au cœur du travail parlementaire	Réserver une semaine à l'examen du projet de loi de règlement en séance publique	Parlement et Gouvernement
Placer le contrôle de l'exécution au cœur du travail parlementaire	Enchaîner examen du projet de loi de règlement et débat d'orientation budgétaire au printemps (mai / juin)	Parlement et Gouvernement
Placer le contrôle de l'exécution au cœur du travail parlementaire	Faire évoluer les travaux des commissions des finances tout au long de l'année, par des contacts réguliers avec les responsables de programme	Parlement
Placer le contrôle de l'exécution au cœur du travail parlementaire	Engager la modernisation de l'examen des lois de règlement par des expérimentations sur le PLR 2004 avec des ministres volontaires	Gouvernement et Parlement
Dégager dès à présent les « bonnes pratiques » parlementaires	Discuter les crédits du PLF par mission et proscrire les discussions par ministère	Parlement et Gouvernement
Dégager dès à présent les « bonnes pratiques » parlementaires	Faciliter un exercice éclairé du droit d'amendement parlementaire, avec notamment des rapporteurs spéciaux par mission	Parlement
Dégager dès à présent les « bonnes pratiques » parlementaires	Clarifier les conditions de la discussion des emplois dans le PLF	Parlement et Gouvernement
<i>Aller plus loin pour faire naître une nouvelle gestion publique</i>		
Donner du sens à l'exercice de performance Permettre aux gestionnaires de mettre en place des stratégies pluriannuelles Rendre possible une revue des programmes	Stabiliser la maquette des missions et programmes (en volume et en structure)	Gouvernement et Parlement
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Ajuster la répartition des crédits entre certains programmes et éviter d'isoler les dépenses de personnel	Gouvernement
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Engager la réflexion sur une adaptation future de la maquette (notamment : regroupement de tous les moyens d'une même politique, réduction des programmes support)	Gouvernement et Parlement
Améliorer l'efficacité de la dépense	Limiter le nombre de BOP et privilégier les BOP régionaux ou interrégionaux par rapport aux BOP départementaux	Gouvernement / ministères, notamment ministère de l'Intérieur
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Déconcentrer certains BOP centraux	Gouvernement / ministères
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Mettre fin aux BOP rassemblant des crédits d'un seul titre (de masse salariale ou d'intervention)	Gouvernement / ministères
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Simplifier certaines cartographies de BOP (notamment celles qui multiplient les UO)	Gouvernement / ministères
Responsabiliser les acteurs	Limiter le nombre de ministres ayant des responsabilités budgétaires (« pas de ministre sans programme »)	Gouvernement
Responsabiliser les acteurs	Réduire le format des cabinets ministériels	Gouvernement
Responsabiliser les acteurs	Définir un correspondant du cabinet auprès du responsable de programme et mettre fin à la pratique de représentants des services dans les cabinets	Gouvernement / ministères

Objectif visé	Proposition	Acteur(s) concerné(s) à titre principal
Responsabiliser les acteurs	Formaliser les rapports entre le ministre et les responsables de programme par des lettres de mission précisant objectifs et moyens du responsable de programme	Gouvernement / ministères
Responsabiliser les acteurs	Faire du responsable de programme le vrai responsable de la gestion courante et formaliser par écrit les interventions du ministre dans la gestion	Gouvernement / ministères
Responsabiliser les acteurs	Mettre en place un système d'incitation à la performance fondé sur les résultats du programme (primes au mérite)	Gouvernement / ministères
Responsabiliser les acteurs	Faire évoluer le positionnement des chefs de services fonctionnels (DAF et DRH) vers le conseil, la coordination, l'impulsion et le contrôle et mettre les responsables de programme en capacité de maîtriser la gestion de leur programme	Gouvernement / ministères
Responsabiliser les acteurs	Construire le programme et les BOP en concertation avec les responsables de BOP	Gouvernement / ministères
Responsabiliser les acteurs	Définir des règles de gestion du programme - calendrier de mise à disposition des crédits - répartition des éventuelles marges de manœuvre	Gouvernement / ministères
Responsabiliser les acteurs	Intéresser les gestionnaires à la bonne gestion	Gouvernement / ministères
Responsabiliser les acteurs	Associer les chefs de service départementaux à la construction et à l'exécution des BOP	Gouvernement / ministères
Responsabiliser les acteurs et garantir la cohérence territoriale	Concentrer l'examen par les préfets sur les BOP à enjeux, définis localement	Gouvernement / ministère de l'Intérieur
Garantir la cohérence territoriale	Rapprocher systématiquement les objectifs des BOP et UO avec les PASER / PASED	Gouvernement / ministère de l'Intérieur
Disposer de systèmes d'information fiables pour optimiser la gestion	Ne pas ralentir la définition du système-cible CHORUS	Gouvernement / ministères
Disposer de systèmes d'information fiables pour optimiser la gestion	Développer les systèmes à vocation de gestion et définir des plans de charge pour lisser l'impact budgétaire	Gouvernement / MINEFI / Autres ministères
Disposer de systèmes d'information fiables pour optimiser la gestion / mettre en place une véritable GRH	Développer les SIRH en visant mutualisation et transversalité des solutions retenues	Ministères
Mettre en place une véritable GRH / Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens mis en œuvre pour la politique dont ils sont responsables	Construire des outils performants de suivi et de prévision de la masse salariale	MINEFI / Ministères
Mettre en place une véritable GRH / Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens mis en œuvre pour la politique dont ils sont responsables	Déconcentrer fortement la compétence managériale en matière de GRH	Ministères
Mettre en place une véritable GRH / Responsabiliser les acteurs	Positionner les directions centrales en prestataires de service	Ministères
Mettre en place une véritable GRH	Mobiliser les dispositions actuelles du statut de la fonction publique	Gouvernement / ministères
Mettre en place une véritable GRH	Progresser dans la réforme des cadres statutaires	Gouvernement

Objectif visé	Proposition	Acteur(s) concerné(s) à titre principal
Améliorer l'efficacité de la dépense publique	Définir les conditions d'une revue des programmes (lien avec une action structurelle, mise en œuvre par un organe indépendant)	Gouvernement
Améliorer l'efficacité de la dépense publique	Définir les principes d'une revue des programmes (arbitrage collégial sur le choix des programmes audités, définition de critères objectifs)	Gouvernement
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Intégrer les opérateurs de l'État au dispositif de performance en renouvelant les conditions d'exercice de la tutelle, qui doit associer les responsables de programme	Gouvernement / ministères
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Préserver l'autonomie de gestion des opérateurs responsabilisés sur leurs résultats et mettre en place une réflexion sur les contrats pluriannuels	Ministères
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Appliquer la nouvelle LO-LFSS pour décliner les principes de la LOLF	Gouvernement / ministère de la Santé
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Réunir une conférence des finances publiques consultative, associant les structures représentant les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale	Gouvernement
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Retenir des objectifs et indicateurs orientés vers l'efficacité de la dépense publique, pour les missions et programmes intéressant les collectivités territoriales	Gouvernement et ministères
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Mettre en place une présentation indicative du budget des collectivités territoriales selon une nomenclature missions / programmes / actions, complémentaire de celle retenue pour les votes	Gouvernement / ministère de l'Intérieur et MINEFI / collectivités territoriales
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Ajouter à toute présentation ou structuration à caractère fonctionnel du budget des collectivités territoriales un système d'objectifs et d'indicateurs	Gouvernement / ministère de l'Intérieur et MINEFI / collectivités territoriales
Améliorer la connaissance de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Envisager une certification des comptes des collectivités territoriales les plus importantes	Gouvernement / MINEFI / collectivités territoriales

ANNEXES

Lettres de mission

Lettres de confirmation de mission

Liste des auditions conduites par la mission

Liste des déplacements et manifestations

Liste des publications et interventions

Questionnaire adressé aux responsables de programme

Synthèse des réponses au questionnaire

Notes portant sur des sujets particuliers :

- ◆ Note d'étape sur le cadre de la régulation budgétaire (*remise le 12 mai 2005*)
- ◆ Note d'étape sur les crédits évaluatifs (*remise le 18 mai 2005*)
- ◆ Note d'étape sur le climat général entourant la mise en œuvre de la LOLF (*remise le 25 mai 2005*)
- ◆ Note d'étape sur les règles de reports de crédits (*remise le 2 juin 2005*)
- ◆ Note d'étape sur la gestion des ressources humaines (*remise le 28 juillet 2005*)
- ◆ Note relative à l'extension éventuelle des principes de la LOLF aux collectivités territoriales
- ◆ Note sur la discussion des lois de finances au Parlement
- ◆ Note sur les contours de la responsabilité des responsables de programme

Lettre de mission adressée à M. Didier Migaud

Le Premier Ministre

05 21 / 05 / SG

Paris, le 07 MAR. 2005

Monsieur le Député,

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une réforme historique, au service à la fois du renforcement du débat démocratique sur les finances publiques et de la modernisation de la gestion publique. Elle permettra aux Françaises et aux Français de bénéficier d'un État plus performant, avec davantage de transparence dans l'utilisation de l'argent public.

C'est pourquoi, je souhaite vous confier, conjointement avec M. Alain LAMBERT, ancien ministre, sénateur de l'Orne, une mission qui portera sur le suivi de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Vous avez été, en tant que rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'un des initiateurs de ce texte et vous avez contribué à ce qu'il soit adopté le 1^{er} août 2001 de façon consensuelle entre le Gouvernement et le Parlement et entre la majorité et l'opposition.

Il m'est donc apparu naturel que vous puissiez, l'année où cette nouvelle « constitution financière » entre en vigueur, faire bénéficier le Gouvernement de toute votre expérience. Aussi, soucieux de prolonger ce dialogue fécond entre la majorité et l'opposition, ai-je décidé de vous confier, conjointement avec M. LAMBERT, une mission de suivi de la mise en œuvre de la LOLF.

Je souhaite que vous puissiez vous assurer du respect effectif de cette loi.

Au-delà de l'échéance symbolique du 1^{er} janvier 2006, avec l'entrée en vigueur de la première loi de finances conforme au nouveau cadre organique, je souhaite également que vous puissiez tracer de nouvelles perspectives d'évolution de notre gestion publique et de notre gouvernance budgétaire s'inscrivant dans la dynamique de modernisation engagée par la LOLF.

Vos travaux se dérouleront pendant une durée de six mois du début du mois de mars au début du mois de septembre 2005. Ils s'attacheront particulièrement à l'analyse et à la sensibilisation des acteurs sur les problématiques suivantes :

1. La nouvelle gestion publique dans le cadre de la LOLF en veillant à ce que la LOLF soit correctement déclinée dans les ministères et à ce que soient définies la place et la mission des responsables de programmes ;

.../...

Monsieur Didier MIGAUD
Député de l'Isère,
ASSEMBLÉE NATIONALE
Palais Bourbon
PARIS

2.-

2. Les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire, notamment par l'intégration des mises en réserve de crédits au sein de l'autorisation budgétaire initiale ;

3. L'adaptation du travail gouvernemental aux nouvelles procédures qu'a adoptées le Parlement pour examiner et voter les lois de finances et pour s'assurer de leur bonne exécution avec, en particulier, la place nouvelle des lois de règlement ;

4. L'évolution, souhaitable à terme, des modes de discussion et de décision budgétaires avec la mise en place d'une véritable revue de programmes et une meilleure évaluation des politiques publiques ;

5. La possibilité d'étendre les principes de la LOLF au-delà du périmètre de l'État aux opérateurs de l'État, aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale dans la continuité du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui vient d'être délibéré par le Conseil des ministres.

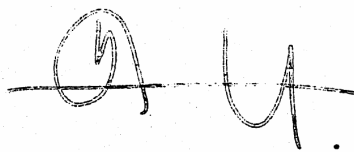
Pour vous permettre d'accomplir cette mission, un décret de ce jour vous nommera, en application de l'article LO 144 du code électoral, auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes et consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport dans un délai de six mois à compter de ce jour.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Sincèrement



Jean-Pierre RAFFARIN

Lettre de mission adressée à M. Alain Lambert

Le Premier Ministre

05 20 / 05 / SG

Paris, le 07 MAR. 2005

Cher Monsieur le Sénateur, *Alain Lambert*

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une réforme historique, au service à la fois du renforcement du débat démocratique sur les finances publiques et de la modernisation de la gestion publique. Elle permettra aux Françaises et aux Français de bénéficier d'un État plus performant, avec davantage de transparence dans l'utilisation de l'argent public.

C'est pourquoi, je souhaite vous confier, conjointement avec M. Didier MIGAUD, député de l'Isère, une mission qui portera sur le suivi de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Vous avez été, en tant que président de la commission des finances du Sénat, l'un des initiateurs de ce texte et vous avez contribué à ce qu'il soit adopté le 1^{er} août 2001 de façon consensuelle entre le Gouvernement et le Parlement et entre la majorité et l'opposition.

Vous avez en outre été ministre délégué au budget et la réforme budgétaire.

Il m'est donc apparu naturel que vous puissiez, l'année où cette nouvelle « constitution financière » entre en vigueur, faire bénéficier le Gouvernement de toute votre expérience. Aussi, soucieux de prolonger ce dialogue fécond entre la majorité et l'opposition, ai-je décidé de vous confier, conjointement avec M. MIGAUD, une mission de suivi de la mise en œuvre de la LOLF.

Je souhaite que vous puissiez vous assurer du respect effectif de cette loi.

Au-delà de l'échéance symbolique du 1^{er} janvier 2006, avec l'entrée en vigueur de la première loi de finances conforme au nouveau cadre organique, je souhaite également que vous puissiez tracer de nouvelles perspectives d'évolution de notre gestion publique et de notre gouvernance budgétaire s'inscrivant dans la dynamique de modernisation engagée par la LOLF.

Vos travaux se dérouleront pendant une durée de six mois du début du mois de mars au début du mois de septembre 2005. Ils s'attacheront particulièrement à l'analyse et à la sensibilisation des acteurs sur les problématiques suivantes :

1. La nouvelle gestion publique dans le cadre de la LOLF en veillant à ce que la LOLF soit correctement déclinée dans les ministères et à ce que soient définies la place et la mission des responsables de programmes ;

Monsieur Alain LAMBERT
Ancien ministre
Sénateur de l'Orne
SÉNAT
Palais du Luxembourg
PARIS

2. Les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire, notamment par l'intégration des mises en réserve de crédits au sein de l'autorisation budgétaire initiale ;

3. L'adaptation du travail gouvernemental aux nouvelles procédures qu'a adoptées le Parlement pour examiner et voter les lois de finances et pour s'assurer de leur bonne exécution avec, en particulier, la place nouvelle des lois de règlement ;

4. L'évolution, souhaitable à terme, des modes de discussion et de décision budgétaires avec la mise en place d'une véritable revue de programmes et une meilleure évaluation des politiques publiques ;

5. La possibilité d'étendre les principes de la LOLF au-delà du périmètre de l'État aux opérateurs de l'État, aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale dans la continuité du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui vient d'être délibéré par le Conseil des ministres.

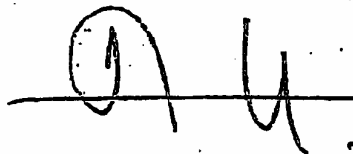
Pour vous permettre d'accomplir cette mission, un décret de ce jour vous nommera, en application de l'article LO 297 du code électoral, auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes et consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport dans un délai de six mois à compter de ce jour.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

avec confiance



Jean-Pierre RAFFARIN

Confirmation de la mission confiée à M. Didier Migaud

Le Premier Ministre

Paris, le 13 JUIN 2005

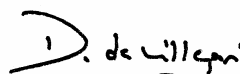
13 40 / 05 / SG

Monsieur le Député,

Par décret en date du 7 mars 2005, vous avez été chargé, conjointement avec M. Alain Lambert, ancien ministre, sénateur de l'Orne, d'une mission temporaire auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, relative au suivi de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Je vous informe que votre mission est confirmée jusqu'au terme initialement prévu, soit jusqu'au 6 septembre 2005, auprès du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Dominique de VILLEPIN

Monsieur Didier MIGAUD
Député de l'Isère
Assemblée nationale
Palais Bourbon
PARIS

Confirmation de la mission confiée à M. Alain Lambert

Le Premier Ministre

Paris, le 13 JUIN 2005

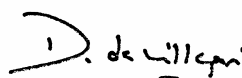
1 3 3 9 / 0 5 / SG

Monsieur le Sénateur,

Par décret en date du 7 mars 2005, vous avez été chargé, conjointement avec M. Didier Migaud, député de l'Isère, d'une mission temporaire auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, relative au suivi de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Je vous informe que votre mission est confirmée jusqu'au terme initialement prévu, soit jusqu'au 6 septembre 2005, auprès du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Dominique de VILLEPIN

Monsieur Alain LAMBERT
Ancien ministre
Sénateur de l'Orne
Sénat
Palais du Luxembourg
PARIS

LISTE DES AUDITIONS

Auditions transversales		
Ministère / Organisme	Personnes auditionnées	Date
Réforme budgétaire	Frank MORDACQ, directeur de la réforme budgétaire	16 mars
Budget	Pierre-Mathieu DUHAMEL, directeur du budget	24 mars 21 juin
Comité interministériel d'audit des programmes	André BARILARI, inspecteur général des finances, président du CIAP	30 mars
Cour des comptes	Jean-Raphaël ALVENTOSA, conseiller-maître	6 avril
Organisations syndicales	Responsables des centrales syndicales fonctionnaires : CFDT, CFTC, CGE-CGC, CGT, FO, FSU, UNSA.	20 avril 12 mai
Fonction publique et réforme de l'État	François-Daniel MIGEON, délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État	12 mai
Fonction publique et réforme de l'État	Jacky RICHARD, directeur général de l'administration et de la fonction publique	26 mai
Direction générale de la comptabilité publique	Dominique LAMIOT et Nathalie MORIN, chefs de service	10 juin
Agence pour l'informatique financière de l'État	Bernard LIMAL, directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État	21 juillet
	Henri GUILLAUME, inspecteur général des finances, président du comité d'orientation stratégique	25 août

Auditions ministérielles		
Ministère / organisme	Personnes auditionnées	Date
Équipement	<p>Hélène JACQUOT GUIMBAL, conseillère technique au cabinet du ministre, depuis directrice générale du personnel et de l'administration</p> <p>Patrice PARISÉ, directeur des routes, responsable du programme « réseau routier national »</p>	11 mai
Culture	<p>Michel CLÉMENT, directeur de l'architecture et du patrimoine, responsable du programme « Patrimoines »</p> <p>Didier SELLES, administrateur général du Musée du Louvre, opérateur principal du programme « Patrimoines »</p>	17 mai
Travail / Social	<p>Jacques RAPOPORT, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales (santé, social, travail)</p> <p>Jean-René MASSON, directeur de l'administration générale et de la modernisation des services, responsable du programme « Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »</p> <p>Jean GAEREMYNCK, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable des programmes « Développement de l'emploi », « Accès et retour à l'emploi », « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »</p>	17 mai
MINEFI	<p>Bruno PARENT, directeur général des impôts, responsable des programmes « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » et « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »</p>	18 mai
	<p>Dominique LAMIOT, chef de service à la direction générale de la comptabilité publique</p>	

Justice	Edward JOSSA, directeur de l'administration générale et de l'équipement, responsable du programme « Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés » Patrice DAVOST, directeur des services judiciaires, responsable du programme « Justice judiciaire »	25 mai
Éducation nationale / Recherche	Michel DELLACASAGRANDE, directeur des affaires financières, responsable du programme « Soutien de la politique de l'Éducation nationale »	25 mai
Santé / Social	Etienne MARIE, directeur de l'administration générale, du personnel et du budget, responsable des programmes « Conception et gestion des politiques de santé » et « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » Jean-Jacques TREGOAT, directeur général de l'action sociale, responsable des programmes « Inclusion sociale », « Familles vulnérables » et « Handicap et dépendance »	26 mai
Culture	Martine MARIGEAUD, directrice de l'administration générale	2 juin
Défense	Évelyne RATTE, secrétaire générale pour l'administration, responsable des programmes « Soutien de la politique de défense », « Liens entre la nation et son armée » et « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » Jean-Baptiste GILLET, directeur des affaires financières	2 juin
MINEFI	Jean BASSERES, secrétaire général, responsable des programmes « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services »	7 juin
Intérieur	Daniel CANEPA, secrétaire général, responsable du programme « Interventions territoriales de l'État » Christian GALLIARD de LAVERNEE, directeur de la défense et de la sécurité civiles, responsable des deux programmes de la mission « Sécurité civile »	8 juin

Défense	Général Henri BENTEGEAT, chef d'état-major des armées, responsable du programme « Préparation et emploi des forces » et co-responsable du programme « Équipement des forces » avec le délégué général à l'armement	23 juin
Défense	Général Guy PARAYRE, directeur général de la gendarmerie nationale, responsable du programme « Gendarmerie nationale »	23 juin
Santé	Dominique LIBAULT, directeur de la sécurité sociale, responsable du programme « Protection maladie complémentaire » et de la tutelle des organismes de sécurité sociale	28 juin
Recherche	Élisabeth GIACOBINO, directrice de la recherche, responsable des programmes « Orientation et pilotage de la recherche » et « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » Marion GUILLOU, présidente et directeur de l'Institut national de recherche agronomique (INRA), opérateur des programmes « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources et « Enseignement supérieur et recherche agricole »	29 juin
Éducation nationale	Roland DEBBASCH, directeur de l'enseignement scolaire, responsable des programmes « Enseignement scolaire public du 1 ^{er} degré », « Enseignement scolaire public du 2 nd degré », « Vie de l'élève » et « Enseignement privé du 1 ^{er} et du 2 nd degré »	12 juillet
Recherche et enseignement supérieur	Jean-Marie MONTEIL, directeur de l'enseignement supérieur, responsable des programmes « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante »	20 juillet

LISTE DES DÉPLACEMENTS ET MANIFESTATIONS

A. Participation à des « journées régionales de mutualisation » des expérimentations LOLF, organisées par la DRB

- ♦ Journée régionale de mutualisation des expérimentations LOLF à Toulouse (13 avril 2005)
- ♦ Journée régionale de mutualisation des expérimentations LOLF à Orléans (24 mai 2005)

B. Déplacements auprès de services expérimentateurs

- ♦ Déplacement en région Nord – Pas-de-Calais (Lille, 19 avril 2005) :
 - Préfecture ;
 - Trésorerie générale ;
 - Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
 - Direction régionale et direction départementale des affaires sanitaires et sociales ;
 - Direction régionale et direction départementale de l’agriculture et de la forêt.
- ♦ Déplacement en région Rhône-Alpes (Lyon, 27 avril 2005)
 - Cour d’appel ;
 - Direction régionale des affaires culturelles ;
 - Direction régionale des services pénitentiaires ;
 - Direction régionale de l’environnement et Direction régionale de l’industrie, de la recherche et de l’environnement ;
 - Préfecture.
- ♦ Déplacement en région Aquitaine (Bordeaux, 9 juin 2005)
 - Rectorat de Bordeaux.

C. Participations aux séances du Forum des responsables de programme

- ♦ Séance du 14 avril 2005 (« Le rôle du responsable de programme dans ses relations avec son ministre et avec le Parlement ») :
 - table ronde « Les nouvelles relations entre responsable de programme, Ministre et Parlement : le cas de la Justice » ;
 - table ronde « Les nouvelles relations entre responsable de programme, Ministre et Parlement : le cas de la Défense ».
- ♦ Séance du 13 juillet 2005 (« Les responsables de programme, les fonctions financière et de gestion des ressources humaines ») :
 - atelier « Fonction financière » ;
 - atelier « Gestion des ressources humaines ».

D. Réunion organisée à l'initiative de la mission en Alençon : « Les acteurs de la LOLF – L'articulation des différents niveaux de responsabilités dans le nouveau cadre budgétaire » (30 juin 2005)

L'organisation de la réunion a été assurée conjointement par la mission et par la préfecture de l'Orne, la trésorerie générale de l'Orne et la direction de la réforme budgétaire.

♦ Interventions :

- Accueil et intervention liminaire de M. Michel Camux, préfet de l'Orne
- M. Alain Lambert : « La mission et l'implication du Parlement dans le suivi de la mise en œuvre de la LOLF »
- M. Frank Mordacq, directeur de la réforme budgétaire : « Les enjeux de mise en œuvre de la réforme au plan local : le déploiement de la nouvelle gestion et la carte des BOP »
- M. Didier Migaud : « Quel doit être le rôle de chacun des acteurs aux différents niveaux, dans le cadre d'un dialogue de gestion rénové ? Comment assurer une bonne association des niveaux d'exécution ainsi que la cohérence entre les programmes et les BOP au niveau local ? »

♦ Tables rondes animées par M. Jean-Yves Raude, trésorier-payeur général de l'Orne

- table ronde 1 : « Comment assurer la convergence des objectifs nationaux et des politiques territoriales ? » (le cas d'un BOP départemental : programme « Administration territoriale »)
 - M. Cyrille Schott, préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados
 - M. Michel Cotten, trésorier-payeur général de la région Basse-Normandie
 - M. Michel Camux, préfet de l'Orne
 - M. Xavier Inglebert, sous-directeur à la direction de l'évaluation de la performance, des affaires immobilières et financières, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoireQuestions de la salle
- table ronde 2 : « Quel équilibre entre liberté et responsabilité à chacun des niveaux de gestion ? » (le cas d'un BOP régional : programme « Sécurité sanitaire »)
 - M. Daniel Viard, directeur de projet LOLF, adjoint du responsable de programme Sécurité sanitaire
 - M. Jean-Yves Allée, DRASS de la région Basse-Normandie
 - M. Fabien Pereira, DDASS de l'Orne
 - M. Marc Simmony, coordonnateur des nouveaux modes de gestion, direction de la réforme budgétaireQuestions de la salle

– table ronde 3 : « Comment articuler pilotage des moyens et mise en œuvre opérationnelle des BOP ? » (le cas d'un BOP national : programme « Sécurité routière »)

Mme Hélène Jacquot-Guimbal, directrice générale du personnel et de l'administration,
ministère de l'Équipement

M. Jean-Pierre Cambillard, direction des routes, ministère de l'Équipement

M. Laurent Fayein , directeur régional de l'équipement

M. Pierrick Domain, directeur départemental de l'équipement

Questions de la salle

- ♦ Point sur l'état d'avancement des travaux du groupe de travail Préfets / TPG (dit groupe « 6 + 6 »), par M. Pascal Albertini, contrôleur financier en région (Pays-de-Loire)

LISTE DES PUBLICATIONS ET INTERVENTIONS DES PARLEMENTAIRES EN MISSION

A. Publications

- ♦ D. Migaud et A. Lambert, « Le Parlement et la LOLF : des horizons nouveaux au-delà de 2006 », *L'ENA hors les murs*, n° 351, mai 2005.
- ♦ D. Migaud et A. Lambert, « Former pour réformer », *La lettre de la réforme budgétaire*, n° 11, juin 2005.
- ♦ D. Migaud et A. Lambert, éditorial pour le *Guide pratique de la LOLF*, direction de la réforme budgétaire (à paraître).
- ♦ D. Migaud et A. Lambert, « Être aux rendez-vous de la LOLF », numéro spécial sur la LOLF de la *Revue française des finances publiques* (à paraître en septembre 2005).

B. Interventions

- ♦ A. Lambert, intervention au colloque « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme », Cour des comptes, 5-6 avril 2005.
- ♦ D. Migaud, intervention à la deuxième Université de printemps des finances publiques (« Innovations, créations et transformations en finances publiques »), Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques, 30 mai 2005.
- ♦ A. Lambert, intervention à la deuxième Université de printemps des finances publiques (« Innovations, créations et transformations en finances publiques »), Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques, 31 mai 2005.
- ♦ A. Lambert, « L'importance de l'évaluation dans le cadre de la LOLF », intervention au colloque organisé par Ernst & Young à l'occasion de la publication de son Baromètre 2005 sur « L'évaluation des politiques publiques. Performance et transparence » (1^{er} juin 2005).
- ♦ A. Lambert, intervention devant des étudiants à Sciences-Po, le 1^{er} juin 2005.

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX RESPONSABLES DE PROGRAMME

1. Les services couverts par le ou les programmes dont vous êtes responsable correspondent-ils aux services dont vous êtes responsable au plan administratif ?
 - *oui, exactement*
 - *oui, pour l'essentiel*
 - *il existe des différences de périmètre importantes*
2. L'organisation et les modes de gestion actuels de votre administration centrale vous semble-t-ils adaptés à une bonne identification des responsabilités dans le cadre de la maquette en missions, programmes et actions retenue ?
 - *oui*
 - *ils devraient évoluer à terme*Pouvez-vous préciser ?
3. Quelles sont les ressources dont vous disposez pour vous assister dans la fonction de responsable de programme ?
 - nombre d'ETP directement rattachés =
 - fonction (*préciser, par exemple : contrôleur de gestion, secrétaire général de programme...*) :
 - possibilité d'avoir recours à des personnels d'administration centrale relevant des fonctions support de votre ministère ? *prévue / non prévue*
4. Les fonctions que vous avez exercées au cours de votre carrière vous ont-elles apporté **l'expérience** dont vous jugez avoir besoin en tant que responsable de programme, notamment en matière :
 - de gestion financière :
Une expérience approfondie / réelle mais limitée / non significative
 - de gestion des ressources humaines ;
Une expérience approfondie / réelle mais limitée / non significative
 - de pilotage par objectifs (ou tout autre type de démarche de performance)
Une expérience approfondie / réelle mais limitée / non significative
5. Envisagez-vous, en 2006 :
 - de faire des mouvements de crédits entre les BOP de votre programme ? *oui / non*
 - de mettre en œuvre la fongibilité asymétrique au niveau du programme ou au niveau des BOP ? *oui / non*
 - d'assurer l'alimentation du dispositif d'indicateurs de performance :
oui, en totalité / en partie / non.
6. En qualité de responsable de programme, disposez-vous :
 - d'un système d'information sur la performance ? *oui / non / en cours de mise en place.*
 - d'une cellule dédiée au contrôle de gestion ? *oui / non / en cours de mise en place.*

... / ...

7. Comment concevez-vous votre rôle de responsable de programme vis-à-vis :

- de votre environnement institutionnel (ministre, cabinet) ?

.....

- de vos collègues directeurs d'administration centrale (DAF, DRH notamment) ?

.....

- des agents relevant de votre programme ?

.....

- des organisations syndicales de votre ministère ?

.....

- du Parlement ?

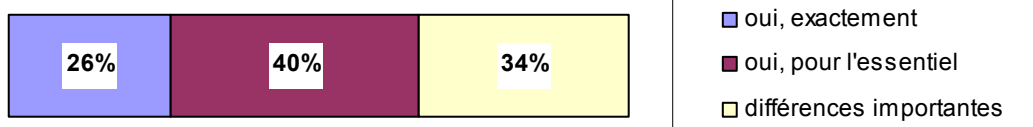
.....

- de la Cour des comptes ?

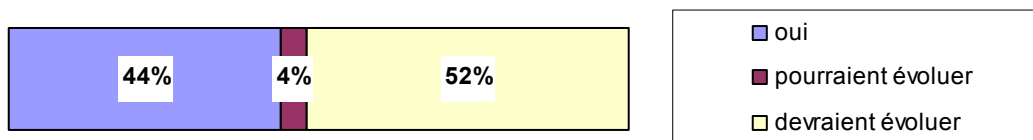
.....

SYNTHÈSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

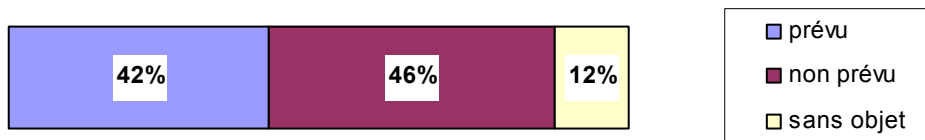
1. Les services couverts par le ou les programmes dont vous êtes responsable correspondent-ils aux services dont vous êtes responsable au plan administratif ?



2. L'organisation et les modes de gestion actuels de votre administration centrale vous semble-t-ils adaptés à une bonne identification des responsabilités dans le cadre de la maquette en missions, programmes et actions retenue ?

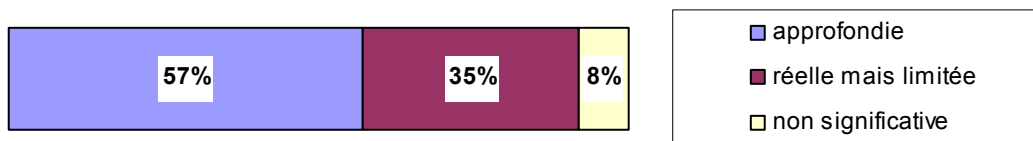


3. Quelles sont les ressources dont vous disposez pour vous assister dans la fonction de responsable de programme ?

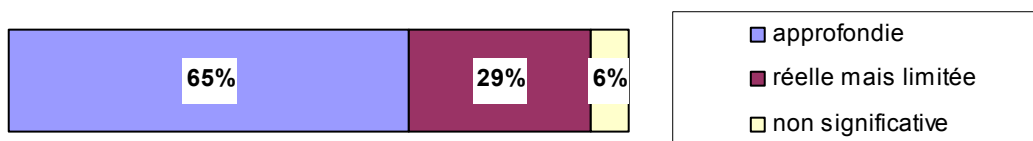


4. Les fonctions que vous avez exercées au cours de votre carrière vous ont-elles apporté **l'expérience** dont vous jugez avoir besoin en tant que responsable de programme, notamment en matière :

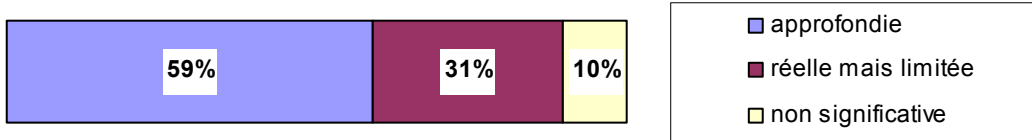
- de gestion financière :



- de gestion des ressources humaines ;

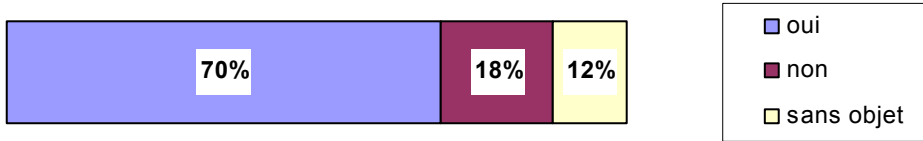


- de pilotage par objectifs (ou tout autre type de démarche de performance)

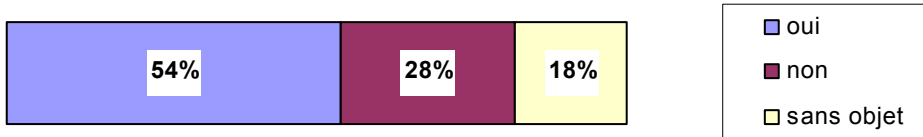


5. Envisagez-vous, en 2006 :

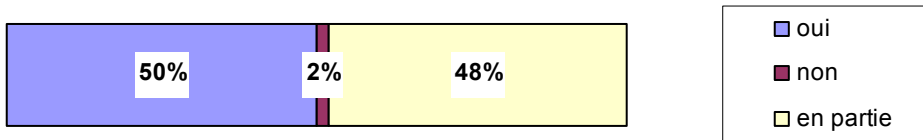
- de faire des mouvements de crédits entre les BOP de votre programme ?



- de mettre en œuvre la fongibilité asymétrique au niveau du programme ?

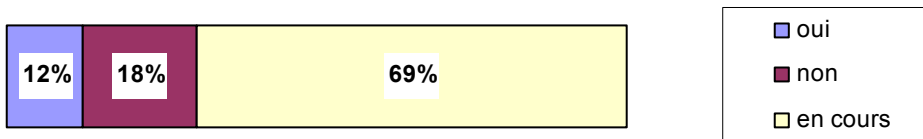


- d'assurer l'alimentation du dispositif d'indicateurs de performance ?

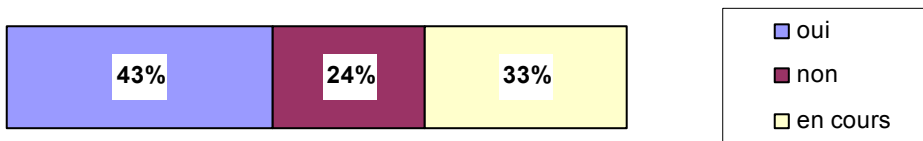


6. En qualité de responsable de programme, disposez-vous :

- d'un système d'information sur la performance ?



- d'une cellule dédiée au contrôle de gestion ?





ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGNAUD

Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

Note d'étape sur le cadre de la régulation budgétaire

La présente note s'inscrit dans la réflexion conduite sur « *les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire, notamment par l'intégration des mises en réserve de crédits au sein de l'autorisation budgétaire initiale* » (point 2 de la lettre de mission).

Elle vise à donner le point de vue des parlementaires en mission sur les modalités d'encadrement de la régulation, dans le cadre des réflexions en cours sur un éventuel amendement de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le maintien d'une possibilité de régulation des crédits est **indispensable** au pilotage de l'exécution budgétaire confié au ministre des finances, malgré les limites ainsi posées à la responsabilisation des gestionnaires. **L'association du Parlement** au dispositif peut permettre d'améliorer l'acceptation des mesures de régulation. Cependant, l'inscription dans la LOLF d'**une disposition contraignant à un vote du Parlement** sur le volume et la répartition des crédits régulés **n'apparaît ni efficace ni souhaitable**.

En revanche, une information du Parlement sur les conditions de mise en œuvre de la régulation des crédits envisagées pour l'année à venir, **qui serait prévue par la LOLF** parmi les documents joints au projet de loi de finances, **permettrait**, au moment de la discussion générale du PLF, **de présenter et de faire accepter les mesures de régulation envisagées**.

1. La régulation de la dépense fait l'objet de critiques récurrentes, qui pourraient être renforcées par l'entrée en vigueur de la LOLF

La régulation de la dépense consiste à rendre indisponibles et, le cas échéant, à annuler des crédits autorisés par le Parlement en loi de finances.

De nombreux acteurs institutionnels critiquent cette pratique :

- la Cour des comptes considère que la régulation a pour effet de **revenir sur l'autorisation parlementaire**, en ne mettant pas à la disposition des gestionnaires l'ensemble des crédits votés ;
- les ministères gestionnaires mettent l'accent sur **l'incertitude** que fait peser la régulation sur le niveau des crédits dont ils pourront finalement disposer. La lourdeur, le caractère

opaque et peu optimal des négociations interministérielles sur la mise en œuvre de la régulation sont fréquemment dénoncées ;

- ces négociations mobilisent de manière trop importante le ministre du budget, son cabinet et les services du ministère des finances, dont les tâches sont par ailleurs accrues par la LOLF.

Enfin, certains doutent de la compatibilité de la régulation avec l'esprit de la LOLF. Avec son entrée en vigueur, le principe de responsabilisation des gestionnaires sur des moyens, grâce auxquels ils doivent atteindre les objectifs qui leur sont fixés, trouve en effet une traduction concrète, par l'articulation pour chaque programme des projets et des rapports annuels de performance avec les crédits votés en lois de finances.

La régulation risque dans ce cadre d'être instrumentalisée : l'intervention de mesures de régulation pourrait être mise en avant pour expliquer que les résultats visés n'aient pu être que partiellement atteints. Il est au contraire nécessaire de **préserver la logique de performance portée par la LOLF, indépendamment des conditions de l'exécution budgétaire.**

2. La régulation de la dépense est pourtant indispensable au pilotage de l'exécution budgétaire

La régulation vise à piloter l'exécution budgétaire en ajustant le niveau de consommation des crédits en cours d'année, de manière à assurer le respect du plafond d'autorisation de dépenses et le niveau du déficit figurant dans l'article d'équilibre, fixés par le Parlement dans la loi de finances initiale.

Le besoin en crédits de régulation vient en effet des tensions qui s'exercent sur l'exécution budgétaire au-delà des marges de souplesse disponibles dans la LFI :

- 1- le financement des reports de crédits de l'année précédente¹ ;
- 2- les aléas de gestion, les insuffisances éventuelles de la LFI et les besoins nouvellement identifiés en cours d'année, excédant les possibilités de mouvements réglementaires et les capacités de redéploiement internes aux programmes² et entre programmes ;
- 3- l'évolution du contexte économique détériorant l'équilibre budgétaire (moindres rentrées fiscales, dépenses d'intervention contraintes).

S'il est possible d'agir sur les facteurs énoncés ci-dessus pour diminuer le besoin de crédits « frais », notamment en diminuant les reports et en améliorant la qualité de la gestion et de la programmation de la dépense, **il n'est pas réaliste de viser une absence totale de régulation.**

¹ Le besoin de crédits complémentaires naît en début d'exercice ; il n'est pas mécaniquement résorbé par les reports décidés en fin d'exercice, lorsque les crédits reportés en fin d'exercice sont inférieurs aux reports de l'année précédente. Cette situation est notamment attendue lors des premiers exercices d'application de la LOLF, avec l'entrée en vigueur du plafonnement des reports à 3%.

² Ces possibilités internes seront néanmoins vraisemblablement plus élevées du fait de l'élargissement de l'unité de spécialité des chapitres aux programmes.

Par ailleurs, compte tenu de l'origine des besoins, **l'évaluation des crédits devant être *in fine* mis en réserve et, le cas échéant, annulés, ne peut être effectuée de manière précise au moment de l'élaboration du projet de loi de finances.** Il s'agit par nature de crédits nécessaires au financement d'aléas (de la conjoncture économique ou de gestion).

3. L'association du Parlement aux conditions de mise en réserve des crédits, par une disposition accompagnant la loi de finances initiale, peut constituer une réponse à la contestation de la régulation, qui est renforcée en « régime LOLF »

La LOLF donne déjà une consécration organique à la pratique de la régulation et **prévoit actuellement une information ponctuelle du Parlement, à l'occasion de la mise en œuvre des mesures de régulation.** L'article 14 dispose en effet que : « *afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire* », des crédits peuvent être annulés par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Cet article prévoit également le cas de crédits que l'exécutif décide de « *rendre indisponibles* ». Les décrets d'annulation comme les actes ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles doivent être communiqués aux commissions des finances des assemblées.

En revanche, **le Parlement ne dispose pas à ce stade d'une vision globale des modalités de pilotage de l'exécution budgétaire**, dont une partie peut être arrêtée dès avant le début de l'exercice.

L'association du Parlement aux conditions de mise en réserve des crédits dès la LFI permettrait de répondre aux critiques formulées à l'encontre de la régulation :

- elle permettrait un « partage du fardeau » entre le ministre en charge du budget et le Parlement, renforçant la légitimité des mesures destinées à assurer le respect du plafond de dépenses, voté par le Parlement ;

Ces mesures sont impopulaires, mais indispensables ; l'association du Parlement aux mises en réserve initiales de crédits contribuerait à la prise de conscience générale des conditions de pilotage des finances publiques, en situation tendue ;

- elle permettrait au Parlement d'effectuer un « vote éclairé » sur les missions, en connaissant pour chacune d'entre elles la décomposition du plafond d'autorisation de dépense en une « tranche ferme » et une « tranche révisable », constituée par les crédits mis en réserve, ce qui répond aux critiques de la Cour des comptes ;
- elle contraindrait l'exécutif à expliciter dès le dépôt du PLF les mesures qui seront mises en œuvre en début d'exercice pour assurer le pilotage de l'exécution, éclairant ainsi par avance les gestionnaires sur les moyens dont ils pourront disposer ;

Ceci permettrait de pérenniser et de préciser la pratique actuelle, consistant à annoncer le volume global des crédits mis en réserve dès la présentation du PLF.

- elle contribuerait à lever l'hypothèque d'une instrumentalisation de la régulation dans le débat sur la performance, complétant en cela le dispositif mis en place à travers la nouvelle procédure budgétaire ;

En amont, il a en effet été décidé que les conférences de budgétisation ont lieu avant les réunions performance, ce qui permet de mettre l'accent sur l'efficacité (par une recherche de la performance à budget donné). Au moment du PLF, les gestionnaires seraient fixés sur les modalités de mise à disposition des crédits dont le plafond est voté par le Parlement, en même temps que serait rendu public leur projet annuel de performance.

4. Une participation du Parlement aux choix de la régulation budgétaire doit passer par une information, examinée lors du débat général, plutôt que par un vote

a) Pour séduisante qu'elle soit, l'idée d'impliquer le Parlement à la régulation par un vote présente des inconvénients majeurs

Le fait d'intégrer la régulation budgétaire à l'autorisation parlementaire initiale aurait pour traduction un vote sur le montant de la régulation et la répartition des crédits régulés entre les programmes ; la régulation serait ainsi « sacralisée » par un vote du Parlement.

Un tel dispositif ne semble pourtant ni efficace ni pertinent, pour deux séries de raisons au moins : parce qu'il revient sur le partage des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif, d'une part, parce qu'il fait courir le risque d'un affaiblissement de la capacité de pilotage de l'exécution budgétaire en cours d'exercice par le ministre des finances, d'autre part.

1- Un vote du Parlement sur les mises en réserve de crédits nécessaires au pilotage de l'exécution budgétaire conduirait à ne pas respecter les frontières des compétences des pouvoirs législatif et exécutif

Au plan juridique tout d'abord, le fait de **faire voter le Parlement sur les conditions de l'exécution du budget** encourrait deux risques de censure du Conseil constitutionnel, en portant atteinte à la séparation des pouvoirs et en constituant une habilitation donnée au législateur financier pour intervenir dans le domaine réglementaire.

i) Le principal risque de censure porte sur l'absence de respect des compétences du Parlement et du Gouvernement.

Faire voter le Parlement sur les mises en réserve de crédits le ferait intervenir manifestement dans les compétences de l'exécutif.

Les lois de finances « *déterminent les ressources et les charges de l'État, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » (article 34 de la Constitution). Le rôle du Parlement dans l'élaboration du budget est ainsi de discuter et d'approuver les grandes lignes de l'équilibre budgétaire et financier, d'analyser la politique fiscale et les prévisions de recettes avant d'autoriser la perception de l'impôt, d'examiner la nécessité de la dépense et de l'autoriser, de débattre des objectifs sur lesquels veulent s'engager les ministres et, *in fine*, d'apprécier la performance des programmes. Le Parlement a ensuite compétence pour contrôler l'exécution des lois de finances.

La maîtrise de l'exécution relève en revanche du seul gouvernement, comme le prévoit la Constitution (article 21 : « *le Premier ministre (...) assure l'exécution des lois* »)³.

³ L'amendement de la LOLF, actuellement en discussion devant les assemblées, sur les modalités d'utilisation d'un éventuel surplus de recettes (« amendement cagnotte »), ne relève pas, contrairement aux apparences, de la même logique : un surplus de recettes fiscales affecte les données générales de l'équilibre budgétaire initial voté par le Parlement à la fin de

Les mesures de mise en réserve de crédits relèvent de l'exécution, sauf à considérer que le vote du Parlement sur les conditions de mise en réserve crée une catégorie particulière de crédits au sein du plafond de dépense, ce qui obligerait alors à un nouveau vote du Parlement pour en modifier la nature (par dégel ou annulation).

Le Conseil d'État avait d'ailleurs souligné, dans son avis du 21 décembre 2000 sur le projet de loi organique relative aux lois de finances, que « *les arrêtés portant annulation ou suspension en cours d'année des crédits ouverts aux ministres entrent dans les compétences propres du pouvoir réglementaire* ». Il concluait que le principe de séparation des pouvoirs exclut la possibilité de consultation des commissions des finances dans l'exercice de cette compétence propre. C'est pour cette raison qu'une simple procédure d'information a finalement été prévue à l'article 14.

Or le Conseil constitutionnel, dans sa décision de juillet 2001, sur la LOLF a bien veillé :

- à préciser que le législateur organique ne pouvait intervenir que « *dans le respect des compétences du Gouvernement et du Parlement* » (considérant 28) ;
- à vérifier que la LOLF respectait ce principe, et ne « *méconnaissait pas les prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif* » (par exemple aux considérants 34 et 39).

ii) De manière plus générale, l'évolution récente de la jurisprudence du Conseil constitutionnel illustre sa volonté de faire pleinement respecter le partage des compétences entre la loi et le règlement, et notamment à sanctionner les intrusions du législateur dans le domaine réglementaire.

Les prises de parole publiques et répétées du président du Conseil constitutionnel se sont ainsi traduites en actes, par exemple par le déclassement de dispositions de la loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école, en raison de leur caractère réglementaire.

Amender la LOLF pour y introduire le vote, par le législateur financier, de la mise en réserve, pose dès lors deux difficultés au vu de cette évolution jurisprudentielle :

- le Conseil pourrait ne pas accepter que le législateur organique habilite ainsi expressément le législateur financier à intervenir dans le domaine réglementaire
- par ailleurs, si le Conseil poursuit sa jurisprudence récente, il pourrait, à l'occasion de l'examen d'une loi de finances, déclasser l'article déterminant la régulation, ce qui en affaiblirait sensiblement la légitimité.

Au plan politique, il convient de rappeler que **la répartition des compétences pour l'élaboration et l'exécution de la loi de finances actuellement prévue par la LOLF faisait partie, en 2001, du « bloc de principes » nécessaire au consensus**. Les travaux préparatoires soulignent la volonté parlementaire d'être informée, mais non associée directement, au pilotage de l'exécution budgétaire.

Les parlementaires membres des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat **rappellent aujourd'hui, à la quasi-unanimité, l'importance de ce point de consensus** et ne sont pas favorables à un vote sur les mises en réserve de crédits. Cette prise de position est confortée par les orientations données par le président de l'Assemblée nationale, qui souhaite que la loi n'empiète pas sur le pouvoir réglementaire, conformément à la lettre et à l'esprit de la Constitution de la V^e République.

2- Le vote d'une « régulation parlementaire » pourrait affaiblir la régulation et non la renforcer

Intégrer à l'autorisation parlementaire une mise en réserve de crédits tendrait à faire croire que les besoins de crédits à réguler peuvent être connus avec précision dès la présentation du PLF, justifiant ainsi l'intervention du pouvoir législatif. Si tel était le cas, le projet de loi de finances pourrait ne pas apparaître sincère. Or le principe de sincérité budgétaire, création jurisprudentielle, est désormais consacré par la LOLF et s'apprécie, d'après le Conseil constitutionnel, au vu des informations dont le gouvernement dispose au moment du dépôt du PLF.

À l'inverse, si la réserve résulte d'une estimation même prudente des besoins, la nécessité de dégager des crédits supplémentaires en cours d'année et, par conséquent, d'**une nouvelle mise en réserve de crédits, ne peut être exclue**. Les besoins sont en effet caractérisés par un aléa, même en dehors de circonstances exceptionnelles, qu'il s'agisse par exemple d'une détérioration marquée de la conjoncture augmentant les dépenses d'intervention ou d'une évolution des négociations salariales. L'avancement du calendrier budgétaire renforce l'incertitude sur ces besoins.

Pourtant, dès lors que le Parlement s'est exprimé sur le niveau des crédits mis en réserve, **la légitimité d'une « régulation administrative » supplémentaire sera fortement contestée par les ministères gestionnaires. La « régulation parlementaire » pourrait alors se retourner contre le ministère des finances, alors qu'elle est censée affermir sa position.**

Par ailleurs, le fait de voter sur les crédits mis en réserve au sein des crédits du programme tend à créer une « catégorie » de crédits au sein des crédits autorisés pour chaque mission, ce qui risque de **morceler le débat sur la régulation au cours des débats de deuxième partie, mission par mission**, lorsque le budget est défendu par les ministres gestionnaires et alors que la régulation reste une question macro-budgétaire.

Ceci fait aussi courir le risque d'**isoler par un vote une « réserve de crédits » disponibles**. En dynamique, on ne peut exclure que ces crédits ne constituent une réserve ouverte, soumise à toutes les tentations en cours d'exercice et non au respect de la norme de dépense.

Au total, il n'apparaît donc pas opportun d'amender la LOLF afin de prévoir que le Parlement vote les mesures de régulation : **cela traduirait plus un « mélange des genres » qu'un partage des tâches réellement efficace.**

b) Un dispositif d'information du Parlement sur les modalités de la régulation semble dès lors préférable.

L'amélioration souhaitable des conditions de mise en œuvre de la régulation, par l'association du Parlement, pourrait se traduire plutôt par **une information du Parlement sur le dispositif de mise en réserve de crédits au moment du dépôt du PLF et une discussion au cours du débat budgétaire général.**

Cette solution permettrait de bénéficier des avantages de l'association du Parlement à la régulation, sans présenter les inconvénients liés au vote, en retenant les caractéristiques suivantes :

- 1- la définition du volume des crédits mis en réserve en début d'exercice par l'application d'un **taux forfaitaire uniforme**, défini chaque année en fonction des besoins anticipés ;

L'application d'un taux forfaitaire uniforme permet d'éviter les négociations interministérielles en amont sur les contraintes spécifiques à chaque programme.

- 2- l'application de ce taux forfaitaire à **une « assiette taxable » large, comprenant l'ensemble des crédits des programmes limitatifs**. Il pourra être envisagé de définir un taux réduit applicable aux seuls crédits du titre II (dépenses de personnel), mais ceux-ci ne doivent pas être exclus de l'effort de régulation ;

Là encore, le dispositif vise à limiter le poids des négociations interministérielles en amont et à orienter l'éventuel débat parlementaire sur les conditions générales de l'exécution, plutôt que sur l'effort demandé à tel ou tel programme, ou à entrer dans le détail des crédits du programme, alors que la répartition par nature de dépense est indicative (à l'exception du titre II).

Grâce à cette assiette large, le pourcentage appliqué pourrait ainsi être relativement faible : à titre d'exemple, pour le PLF 2005, le besoin de « crédits frais » a été estimé à 7 Md€, dont 3 Md€ de crédits de reports gelés⁴. Pour libérer 4 Md€ de crédits, il faudrait appliquer à l'ensemble des crédits des programmes limitatifs, soit 247 394 M€ d'après la présentation du PLF 2005, une mise en réserve de 1,62%. En retenant un taux réduit pour les crédits du titre II, de l'ordre de 0,5%, le taux de mise en réserve appliqué aux autres crédits resterait alors inférieur à 3%.

L'application de la mise en réserve à l'ensemble des programmes ne porterait pas atteinte aux priorités du gouvernement, qui sont exprimées par les choix effectués dans le PLF pour la définition des plafonds de dépenses des missions.

- 3- **le maintien des crédits mis en réserve au sein du programme**, jusqu'à ce qu'ils soient annulés ou bien remis à disposition des responsables de programme, afin d'éviter d'isoler une « réserve de crédits disponibles » au sein du budget ;

Les crédits mis en réserve seront ainsi identifiés au sein du programme **dans le document annuel de programmation budgétaire initiale, visé par le contrôleur financier** à la fin de l'exercice précédent, le responsable de programme ayant le choix de répercuter la mise en réserve à chaque BOP ou de constituer une réserve au niveau central⁵.

⁴ Chiffre présenté dans la note du cabinet du ministre délégué sur la gestion de l'exécution budgétaire en régime LOLF.

⁵ Cette mise en réserve n'est pas exclusive des réserves pour aléa que les responsables de programme pourront décider de mettre en place.

- 4- le rappel des conditions de pilotage de l'exécution budgétaire dans le document informant le Parlement des conditions de mise en réserve des crédits et, notamment, de **la compétence demeurant au pouvoir exécutif tout au long de l'année pour une mise en réserve de crédits supplémentaire**, si les conditions de l'équilibre financier rendaient cette dernière nécessaire.

Dans ce cas, les dispositions actuelles de la LOLF (article 14) s'appliqueraient et imposeraient l'information des commissions des finances.

Le dispositif ainsi défini ne porte pas atteinte à la capacité des responsables de programme à atteindre leurs objectifs, puisque la « tranche ferme » des crédits mis en réserve est connue des responsables de programme dès le dépôt du PLF. Le niveau des crédits mis en réserve ne figure cependant pas dans les fascicules de présentation des missions, puisque la mise en réserve affecte l'exécution de la dépense⁶.

c) L'amélioration de la régulation peut passer également par un encadrement des pratiques en exécution

L'amélioration du dispositif de mise en réserve de crédits suppose par ailleurs :

- que la régulation budgétaire, dont la nécessité n'est pas contestable, soit réduite au strict minimum, notamment par la résorption de la bulle des reports ;

Les modalités d'encadrement des reports de crédits seront examinées dans une note ultérieure.

- que l'horizon des gestionnaires soit également éclairci « en aval », lorsque la question du dégel ou au contraire de l'annulation des crédits est posée.

Actuellement, l'incertitude des gestionnaires est forte quant au volume global des crédits qu'ils pourront *in fine* utiliser, compte tenu du flou entourant la remise à disposition éventuelle des crédits mis en réserve, les éventuelles mises en réserve supplémentaires et les ouvertures de crédits en collectif.

Il pourrait dès lors être envisagé de **mettre en place des règles de comportement internes au gouvernement**, par exemple sous forme d'une circulaire du Premier ministre, intégrant la régulation et le dégel dans la procédure budgétaire annuelle, au même titre que les négociations sur les crédits ou sur les reports, afin d'améliorer la « visibilité aval » du dispositif.

Cette circulaire ne rentrerait pas dans le détail des conditions d'évolution des crédits mis en réserve en cours d'année, sauf à renoncer à la fonction première de la régulation, qui est de faire face à des aléas. En revanche, elle pourrait prévoir des clauses de rendez-vous entre le ministre des finances et les autres ministres, pour discuter de l'éventuelle libération des crédits mis en réserve. Le dépôt du projet de loi de règlement, le débat d'orientation budgétaire (DOB), constitueraient à cet égard des moments privilégiés.

⁶ Ceci permet d'ajuster plus tardivement le taux de mise en réserve, tout en préservant les délais d'impression des fascicules par mission.

5. Le dispositif global proposé pourrait se traduire par un amendement au titre V de la LOLF

Un dispositif obligeant à informer le Parlement sur les mesures que le gouvernement entend mettre en place pour assurer le respect des plafonds d'autorisation de dépense pourrait s'insérer au titre V de la LOLF, « *De l'information et du contrôle sur les finances publiques* ».

Le document joint au PLF pourrait être prévu à l'article 51 de la LOLF, qui fixe la liste des documents joints au PLF directement rattachables aux charges et aux ressources dont le gouvernement demande l'approbation. Plus précisément, le dispositif pourrait être inséré entre le paragraphe 4, qui prévoit l'annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales et le paragraphe 5, qui prévoit les annexes indicatives présentant les crédits par nature de dépenses ainsi que les projets annuels de performance.

Le dispositif proposé passerait par un amendement à l'article 51 de la LOLF, ainsi rédigé après discussion et en accord avec le cabinet du ministre :

« À l'article 51, il est inséré, après le 4°, un 4° bis ainsi rédigé :

« 4° bis *Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global de dépenses voté par le Parlement, indiquant en particulier le taux de mise en réserve retenu pour les programmes dotés de crédits limitatifs* ».

Cette rédaction présente l'avantage d'introduire dans la LOLF la notion de plafond global de dépenses et plus largement, de hiérarchiser la portée des votes du Parlement, au bénéfice de l'article d'équilibre.

*

Sans vouloir donner à la LOLF un caractère sacré qui la rendrait intangible, les parlementaires souhaitent rappeler l'exigence de **stabilité** qu'implique sa mise en œuvre, particulièrement dans ses premières années. Cela n'exclut pas qu'une révision technique se révèle nécessaire à l'issue du premier exercice budgétaire.

Mais dans le contexte durablement difficile traversé en matière de finances publiques, notre constitution financière risque d'être affaiblie si elle apparaît trop évolutive. A cet égard, la discussion en première lecture au Sénat du projet de loi organique relatif aux LFSS a démontré les dangers qu'il y a à créer un terreau d'instabilité sur ce texte, au cas d'espèce, en envisageant d'éclater le consentement à l'impôt..

Les tentations sont grandes, à l'occasion des difficultés qui ne manquent pas de se faire jour, de vouloir modifier le texte plutôt que de revoir les habitudes. Or la LOLF conduit une réforme en profondeur des procédures budgétaires, mais surtout des modes de gestion publique : elle ne produira ses pleins effets que dans la durée et avec une mobilisation constante des administrations, difficile à soutenir en cas de révisions incessantes du texte.

ANNEXE 1

Proposition de schéma de mise en œuvre pour la régulation budgétaire en régime LOLF

Calendrier	Support	Impact sur les acteurs	Conséquence attendue
Préparation du budget			
Janvier à août	Interne au MINEFI : estimation des besoins de mise en réserve	Gestionnaires de programmes / directeurs des affaires financières	Incitation à une budgétisation sincère
Début septembre	Présentation jointe au PLF indiquant le taux de mise en réserve applicable aux programmes dotés de crédits limitatifs	Parlement : information sur le taux de mise en réserve envisagé pour respecter le plafond de dépenses global, donc sur les conditions de mise à disposition des crédits	Responsabilisation du Parlement sur les contraintes de finances publiques
		Ministres et responsables de programme : arbitrage rendu	Limitation des négociations interministérielles Meilleure visibilité de la gestion à venir pour les responsables de programme
Décembre	Projet de document annuel de programmation initiale du programme	Contrôleurs financiers Responsables de programme Chefs de BOP	Meilleure visibilité de la gestion Pas de « pollution » des débat sur la performance
31 décembre	Adoption du budget	Tous	Connaissance du montant des crédits mis en réserve par programme
En cours d'exécution			
Janvier	Circulaire du Premier ministre précisant les modalités d'insertion de la régulation dans la procédure budgétaire annuelle (clauses de rendez- vous)	Directeurs des affaires financières Direction du Budget / contrôleurs financiers Responsables de programme	Réduction des incertitudes et du sentiment d'arbitraire
	Mises en réserve des crédits après mise à disposition	Tous	Anticipées
Éventuellement : mises en réserve supplémentaires	Décision du ministre du budget	Information des commissions des finances	Responsabilisation du Parlement
Dégel	Décision du ministre du budget (selon un calendrier connu à l'avance)	Responsables de programme	Meilleure visibilité de la gestion



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGAUD

Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

**Note d'étape sur les crédits évaluatifs
(réaction au rapport de Mme Lajoumard – 30 mars 2005)**

1. La LOLF a fortement resserré le champ des crédits évaluatifs

• Les crédits évaluatifs représentent une atteinte significative au principe d'autorisation de la dépense par le Parlement, puisque celle-ci peut s'imputer, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Le législateur organique a considéré que les crédits évaluatifs restent utiles pour couvrir certaines charges obligatoires ou quasi obligatoires de l'État, dont le montant s'impose à lui. La recherche d'un nouvel équilibre traduit donc la volonté :

– de réduire les facilités offertes, en matière de budgétisation initiale, par le caractère évaluatif de crédits ouverts pour financer des dépenses difficilement prévisibles et dont les fluctuations ne peuvent être couvertes par les mécanismes habituels d'ajustement en gestion ;

– de mettre fin à la sous-budgétisation systématique de certains postes de dépenses ;

– d'accroître la responsabilité des gestionnaires.

• C'est pourquoi ont perdu leur caractère évaluatif les crédits de pensions civiles et militaires, de pensions d'anciens combattants, de frais de justice et de réparations civiles ; a également été supprimée la possibilité d'annexer à la loi de finances un état définissant une liste complémentaire de chapitres dotés de crédits évaluatifs. Restent, en revanche, évaluatifs les crédits relatifs à la charge de la dette, aux remboursements, dégrèvements et restitutions et aux appels en garantie ⁽¹⁾.

2. La détermination précise du périmètre des crédits évaluatifs doit épouser cet esprit

• Les crédits évaluatifs seront ouverts sur des programmes distincts de ceux portant des crédits limitatifs. Construire une maquette budgétaire correcte en 2006 et au-delà suppose donc de procéder à des reclassements et, notamment, de chercher si, en raison de la nature des dépenses qu'ils couvrent, certains crédits susceptibles de rester évaluatifs en 2006 ne devraient pas, en fait, devenir limitatifs. La question peut être posée pour certaines dépenses imputées sur les crédits relatifs aux charges de la dette, qui pourraient relever d'une logique de moyens de fonctionnement, ou aux remises de débits, qui s'ils sont des dégrèvements, relèvent d'actes discrétionnaires.

En sens inverse, certaines dépenses, couvertes par des crédits susceptibles de devenir limitatifs, pourraient en fait relever d'une logique de remboursement, dégrèvement ou restitution et rester, en conséquence, sous le régime des crédits évaluatifs.

(1) Par ailleurs, les comptes de concours financiers ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international ont été d'office dotés de crédits évaluatifs, afin de favoriser la réintégration dans un cadre budgétaire transparent des découverts consentis au profit de certains d'entre eux, jusqu'ici traités en opérations de trésorerie.

- Dans cette analyse, les décisions devront être guidées par les principes suivants :

- le fait qu'une dépense soit obligatoire ou quasi obligatoire, que son montant soit imposé ou que le gestionnaire n'ait pas de prise réelle sur la dépense n'est pas un critère déterminant du caractère évaluatif des crédits (de fait, le législateur organique a sciemment écarté du champ des crédits évaluatifs les crédits de frais de justice et de réparations civiles) ;

- la notion de « dépenses en atténuation de recettes » ne peut pas fournir de critère solide, car il s'agit simplement d'une convention de présentation pour la construction du tableau d'équilibre ou le pilotage de la politique budgétaire. De plus, le champ des dépenses bénéficiant de l'appellation « dépenses en atténuation de recettes » (intitulé de la cinquième partie de l'actuel titre I^{er}) excède celui des dépenses effectivement traitées en atténuation de recettes dans le tableau d'équilibre (seulement les remboursements et dégrèvements) ;

- même si un crédit semble pouvoir entrer dans le champ des crédits évaluatifs, il conviendra de rechercher si une modification des procédures de dépense ne peut conduire à lui conserver un caractère limitatif et à repousser au collectif de fin d'année les éventuels ajustements aux besoins ;

- la *nature technique de l'opération de dépense* est le critère essentiel permettant de rattacher celle-ci à la catégorie des « remboursements, dégrèvements et restitutions »⁽¹⁾. En particulier, les dépenses suivront le même traitement qu'elles soient effectuées à l'issue d'une procédure contentieuse ou d'une procédure administrative. L'*objet* de la dépense est le critère essentiel permettant d'éventuellement rattacher celle-ci à la catégorie des « moyens de fonctionnement »⁽²⁾ ;

- ne peuvent être rattachées à la catégorie des « remboursements, dégrèvements et restitutions » que des dépenses qui ont pour objet de reverser à une personne donnée des sommes précédemment versées par cette *même* personne, ou qui sont la conséquence de décisions visant à constater que cette personne n'est plus redevable envers l'État. Les dépenses qui constituent de par la loi l'accessoire obligé de la restitution d'un principal suivront le régime normalement applicable à ce principal ;

- les procédures d'affectation de recettes ayant jusqu'ici été associées à des dépenses sur crédits évaluatifs, incompatibles avec la LOLF (article 17), devraient être supprimées ;

- En tout état de cause, il importe d'améliorer les techniques de prévision, de budgétisation et de suivi des engagements :

- pour les crédits devenant limitatifs, désormais fongibles au sein des programmes de politique ou de soutien, afin d'éviter, soit la constitution artificielle de marges de manœuvre indues (en cas de « sur budgétisation » initiale), soit l'absorption automatique des marges de manœuvre qui auraient pu être dégagées par ailleurs (en cas de « sous budgétisation » initiale) ;

- pour les crédits restant évaluatifs dans la mesure où l'appartenance à cette catégorie ne saurait exonérer des principes de bonne gestion ni de performance : l'absence de contrainte budgétaire apparente ne signifie pas qu'il ne faille pas déterminer les objectifs poursuivis dans l'utilisation des crédits, notamment pour ceux d'entre eux qui résultent de décisions discrétionnaires. En la matière, le ministère des Finances a une exigence d'exemplarité dont il ne saurait s'exonérer.

(1) par exemple, restitution du principal, sur condamnation de la règle de droit ayant conduit à encaisser une recette.

(2) par exemple, les frais de publicité et d'émission des Valeurs du Trésor, les commissions de placement, les redevances et rémunérations dues à Euroclear.



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGNAUD

Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

Le 25 mai 2005

Note d'étape sur le climat général entourant la mise en œuvre de la LOLF

La présente note s'inscrit dans le cadre des travaux « *d'analyse et [de] sensibilisation des acteurs* » prévus par la lettre de mission et vise à rendre compte de l'impression des parlementaires sur le climat entourant la mise en œuvre de la LOLF.

Depuis le début de leur mission le 7 mars, les parlementaires ont rencontré les responsables de la mise en place de la réforme au sein du ministère des finances, les principaux « observateurs » au niveau central et de nombreux services expérimentateurs de la LOLF, lors de déplacements sur le terrain. D'autres déplacements sont prévus dans les semaines qui viennent. Les parlementaires ont également participé à des manifestations rassemblant les acteurs de la réforme (forum des responsables de programme, réunion déconcentrée de mutualisation organisée par la DRB, notamment) et ont rencontré l'ensemble des organisations syndicales de la fonction publique. La liste des auditions réalisées et à venir figure en annexe.

Ces échanges conduisent à relever un climat général qui demeure favorable. La LOLF est vécue comme une réforme porteuse de sens, nécessitant un travail important, dont les effets ne pourront pleinement se faire sentir que sur plusieurs années et qui nécessite une importante vigilance. Les parlementaires souhaitent d'ailleurs souligner l'investissement personnel des personnes rencontrées, à tous les niveaux, dans la mise en œuvre de la réforme, ainsi que l'importance du travail accompli.

Pour autant, ils souhaitent souligner qu'une certaine inquiétude n'est pas absente chez les personnes rencontrées, liée à l'inertie des pratiques de gestion ou, dans les services déconcentrés, au défaut de réactivité des administrations centrales. Les travaux menés jusqu'ici se sont concentrés sur la préparation du PLF 2006, priorité légitime, mais qui a eu tendance à laisser au second plan les incertitudes liées au bon fonctionnement du circuit de la dépense et à la mise en œuvre effective de la gestion par la performance. La réussite de ces actions dès le début de l'année 2006 n'est semble-t-il pas pleinement acquise.

1. Les acteurs rencontrés

a) Acteurs participant au pilotage de la réforme

Les parlementaires ont tout d'abord rencontré le directeur de la réforme budgétaire, dont les services sont des interlocuteurs réguliers de la mission, ainsi que le directeur du budget. Ces entretiens ont été à ce jour complétés par l'audition du président du comité interministériel d'audit des programmes, du conseiller de la Cour des comptes chargé du suivi de la LOLF et du délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État. Les parlementaires en mission ont également pris part au forum des responsables de programme organisé par la DRB, le 14 avril dernier.

b) Services déconcentrés

Des échanges ont eu lieu avec trois préfets de région et deux trésoriers-payeurs généraux. Les parlementaires ont également rencontré des chefs de services déconcentrés qui ont pu faire part de leur expérience de gestion d'un budget opérationnel de programme (BOP) : directions régionales de l'agriculture et des forêts, de l'environnement, de l'industrie et de la recherche, des affaires culturelles, des services pénitentiaires, de Cour d'appel, de rectorat.

c) Organisations syndicales

Les parlementaires ont rencontré les représentants de l'ensemble des centrales syndicales représentatives dans la fonction publique : CFDT, CFTC, CGE-CGC, CGT, FO, FSU et UNSA.

2. Les principaux enseignements

a) Les ministères sont diversement avancés dans la conduite globale de la réforme

L'attention est aujourd'hui légitimement focalisée sur la préparation de l'exercice 2006 : projet de loi de finances, projets annuels de performance, Palier 2006 et adaptation des circuits de dépense. L'état d'avancement des différents ministères est variable. Selon les observateurs de la LOLF, les logiques internes aux ministères sont très présentes dans la mise en œuvre de la réforme, expliquant pour partie les écarts relevés entre :

- les ministères où on relève une bonne appropriation de la LOLF, qui y ont vu un moyen de réfléchir à leurs missions et de réorganiser la gestion ;
- ceux qui sont handicapés par les évolutions de périmètre de leurs missions ;
- ceux pour lesquels la LOLF est avant tout le support de la réforme interne, décidée pour des motifs internes et donc soumise aux aléas des arbitrages internes du ministère ;
- ceux enfin (peu nombreux) qui n'ont pour l'heure pas intégré les principes de la modernisation de la gestion publique et la responsabilisation des gestionnaires à tous les niveaux.

Certains arbitrages n'ont d'ailleurs pas encore été totalement « digérés », qu'il s'agisse d'arbitrages structurants, comme l'architecture en missions, programmes et actions, ou d'arbitrages plus techniques, comme les modalités de décompte des équivalents temps plein travaillés (ETPT) et leur impact sur le niveau des crédits de titre II.

On doit noter également que des éléments importants pour la réussite de la réforme, y compris en 2006, sont encore en chantier. À titre d'exemple, la réforme du contrôle financier, organisée par le décret du 27 janvier 2005, doit se concrétiser par des arrêtés ministériels encore en préparation, dans l'attente des conclusions des missions de réingénierie des procédures en cours. Ces arrêtés doivent notamment préciser pour chaque ministère quels projets d'actes d'engagement, d'affectation, de délégation et de paiement des crédits seront soumis au visa ou à l'avis préalable du contrôleur financier : ils sont donc essentiels pour l'évolution des relations interministérielles et la crédibilité de la réforme.

Ces premières observations ont vocation à être précisées par les auditions ministérielles organisées à partir de la mi-mai.

Au-delà de l'échéance 2006, **les travaux à conduire pour la réussite de la réforme ne sont pas encore prioritaires et montrent un développement inégal selon les ministères.** On peut évoquer, par exemple :

- la définition des règles de fonctionnement entre les responsables de programme et les directeurs des affaires financières, voire avec les cabinets ministériels ;

Cette définition s'avère particulièrement nécessaire pour les ministères dans lesquels les directeurs « métiers » qui deviennent responsables de programme n'étaient auparavant qu'assez peu associés aux négociations budgétaires, ou que le périmètre de leur programme excède le périmètre des services dont ils ont la responsabilité. Cette question touche également à celle de la responsabilité des gestionnaires publics (thème qui fera l'objet d'une prochaine note d'étape).

- la mise en place de systèmes de contrôle de gestion performants, permettant d'orienter, en gestion, l'action des services et, éventuellement, de détecter les « dérapages » par rapport aux objectifs fixés, puis de rendre compte de manière fiable et auditable des résultats obtenus ;
- la fiabilisation des informations relatives à l'exécution de la dépense, selon la nomenclature matricielle par destination et par nature de la dépense.

Par ailleurs, dans la période de transition actuelle, les supporters les plus actifs de la LOLF ne montrent pas toujours un front suffisamment uni face aux problèmes qui se font jour comme dans tout chantier de cette ampleur.

Au-delà des querelles de chapelles administratives, des états d'âme liés à tel ou tel arbitrage, voire du bien fondé de conseils négligeant un peu vite certaines difficultés quotidiennes de mise en œuvre, il apparaît indispensable que ceux qui croient en la LOLF le disent sans excès de nuances : dans les six mois qui viennent, les efforts doivent converger. **Les « sponsors » de la LOLF doivent autant faire remonter les problèmes rencontrés que rappeler la légitimité et la nécessité du chantier engagé.**

b) Les services déconcentrés veulent s'approprier pleinement les avancées permises par la réforme

Les rencontres avec les services déconcentrés conduisent aux constats suivants :

1. Un enthousiasme local réel des services expérimentateurs, plus important que celui relevé au niveau central.

Les motifs de satisfaction relevés sont notamment :

- la jouissance de marges de manœuvre dégagées en gestion, notamment sur la dépense de personnel et la possibilité d'utiliser directement les économies dégagées ;

Tous les services n'ont cependant pas été en mesure de dégager de telles économies, soit parce que leur gestion a été insuffisamment dynamique, soit parce que les contraintes locales ne le permettaient pas (suite par exemple à l'évolution spontanée de la masse salariale).

- la visibilité d'ensemble sur le budget du service, même lorsqu'il n'est pas possible de dégager des marges de manœuvre ;
- l'autonomie plus grande dans la gestion, par exemple pour faire face à des difficultés de financement ;

Lorsqu'elles ne dépassent pas une certaine ampleur, ces difficultés peuvent être mieux supportées localement par l'identification rapide de dépenses pouvant être réduites ou reportées, alors qu'une gestion nationale impose parfois des annulations de crédits subies.

- l'occasion de développer une réflexion sur le sens des missions, lors de la déclinaison de la démarche de performance au niveau du BOP, notamment lorsque celle-ci a été participative ;

Néanmoins, certains services craignent que le pilotage local de la performance ne vienne contrarier la cohérence nationale de l'action publique.

- un développement des relations directes entre services déconcentrés expérimentateurs, « têtes chercheuses » du ou des ministère(s).

2. Certaines administrations centrales sont jugées peu réactives ou trop orientées vers les modes traditionnels de gestion

En règle générale, les services déconcentrés expriment une peur de ce que « rien ne change », par exemple dans les pratiques ministérielles de gestion des crédits, ou pour la déconcentration des décisions en matière de ressources humaines (choix des profils et des affectations des agents).

Les délais de délégation des crédits sont jugés excessifs. Certains responsables de budget opérationnel de programme (BOP), particulièrement impliqués dans la mise en œuvre de la réforme, ont indiqué que les objectifs ne pourraient être atteints que si, comme il avait été annoncé, les crédits étaient délégués (et non pas seulement notifiés) dès le début de l'année, pour la majeure part. **À la date des déplacements, entre la mi-avril et la fin avril, un nombre significatif de BOP des expérimentations de 2005 n'avait pas encore été formellement approuvés, compromettant**

l'autonomie de gestion visée. La cartographie des BOP et des unités opérationnelles (UO) pour 2006 n'était pas non plus connue des services.

Certains « petits » services déconcentrés peuvent cependant se sentir désarmés face à une liberté jugée trop importante, notamment en matière de GRH. Ils craignent de ne pas avoir la capacité de maîtriser une gestion devenue plus autonome. La budgétisation est un exercice complexe qui nécessite un processus itératif entre les services et l'administration centrale, qui dans certains cas élabore de fait le BOP. **La taille des BOP n'est pas partout adaptée à cet exercice.**

3. Les outils de gestion se mettent progressivement en place

Les services manifestent assez peu d'inquiétudes sur les modalités techniques de la mise en œuvre de la LOLF. Les questions évoquées lors des réunions de mutualisation en région sont, d'après la DRB, de plus en plus techniques, à la demande des expérimentateurs.

Les interrogations les plus aiguës touchent à la prévision, à la budgétisation et à la gestion de la masse salariale. Tous les services sont loin d'être en mesure d'effectuer des projections et actualisations précises de leur masse salariale, à défaut parfois d'outils fournis par l'administration centrale.

De même, la mise en place, puis le fonctionnement des BOP, supposent des systèmes d'information fiabilisés. Or les outils ne sont pas encore partout au point.

4. La définition du niveau optimal de positionnement des BOP nécessite une réflexion approfondie

La cartographie des BOP pour 2006 doit être arrêtée à la fin du mois de mai 2005. Les choix réalisés paraissent cependant mériter réflexion, y compris pour l'après-2006.

Dans certains ministères, la cartographie prévue pour les BOP est actuellement incompatible avec le système de comptabilité de la dépense, car une UO ne peut dépendre que d'un seul BOP pour un même programme. Ce problème, qui ne concerne plus qu'un nombre limité de ministères, **doit être résolu** pour la gestion 2006.

La gestion des ressources humaines et de la masse salariale est au cœur du pilotage des BOP. Les services expérimentateurs, quelle que soit la part des crédits de personnel dans le BOP, ont tous mis en exergue le caractère crucial du pilotage de la masse salariale. Pour autant, ils ne disposent pas, en règle générale, de tous les leviers de pilotage de la masse salariale (niveau des effectifs et décision de gel ou de création de poste, profil des agents, rémunération...).

Ainsi dans certains cas, le niveau de déconcentration retenu pour le BOP paraît emporter des contraintes qui ne sont pas compensées par des gains en gestion dans le pilotage de l'action publique. Le choix du niveau des BOP révèle parfois le souci de préserver des logiques de pouvoir ou, pour le moins, la structure actuelle du pilotage de l'administration déconcentrée. Enfin, le positionnement de la plupart des BOP au niveau régional, voire interrégional, est parfois vécu par le niveau départemental comme une « recentralisation ».

La conclusion d'étape est qu'il importe que l'échelon de programmation du budget soit également le niveau décisionnel principal. Il pourrait être intéressant d'envisager plus explicitement la disjonction des échelons de programmation (BOP), de gestion opérationnelle (UO) et d'« ingénierie » (par exemple pour le calcul de la masse salariale, qui nécessite une expertise particulière pouvant être mutualisée).

5. Une articulation à préciser entre les responsables de BOP et les préfets

Le préfet est l'ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État. La réforme de l'administration territoriale conforte la collégialité des services déconcentrés sous l'autorité du préfet de région au sein du comité d'action régional.

La LOLF définit quant à elle une logique perçue comme verticale, qui doit être articulée par les préfets ; l'examen des BOP en comité d'action régional doit être organisé avec le souci de ne pas aboutir à mettre en place de nouveaux freins au circuit de la dépense.

Les BOP interrégionaux, tels qu'ils ont été expérimentés, peuvent poser des problèmes de gouvernance, notamment vis-à-vis des préfets et des services déconcentrés situés dans une région autre que celle qui gère concrètement le BOP.

c) Les organisations syndicales affirment leur adhésion d'ensemble aux principes de la réforme, ainsi que leur sensibilité aux conditions du dialogue social et aux évolutions à venir de la gestion des ressources humaines

1. L'attitude générale est positive : aucune organisation ne conteste les finalités de la loi et la plupart s'associent à l'objectif d'amélioration de la gestion, si elles contestent certains aspects de la réforme, notamment la déconcentration.

Des propositions dignes d'attention ont été formulées, notamment sur la prise en compte de l'appréciation des usagers dans les rapports annuels de performance (RAP) et sur les modalités de contrôle des informations figurant dans les RAP.

2. Le dialogue social est jugé inégal selon les ministères, mais en général insuffisant

Les pratiques ministérielles ont été variables quant à l'information des organisations syndicales sur la mise en place de la LOLF :

- la nouvelle architecture budgétaire en missions, programmes et actions n'aurait pas été systématiquement présentée en comité technique paritaire ministériel (CTPM) ;
- les organisations syndicales n'ont pas été associées à la définition des objectifs et indicateurs de programmes et en expriment un vif regret.

Enfin, le dialogue avec le ministère de la fonction publique est unanimement jugé insuffisant sur la LOLF. La Commission permanente de modernisation des services publics du 11 avril 2005 a été consacrée à la thématique de l'impact de la LOLF sur la gestion des ressources humaines, sous la présidence du DGAFP. La précédente réunion sur ce thème s'était tenue deux ans auparavant.

3. Des inquiétudes sur les règles de GRH restant à fixer d'ici au début de la gestion 2006

Les organisations syndicales estiment manquer de visibilité sur l'impact de la LOLF sur la GRH et sur le calendrier de la réforme des cadres statutaires. « *Les gestionnaires ne peuvent pas dire aux agents comment va se passer la gestion des personnels en 2006* », qu'il s'agisse des modalités de décompte des effectifs, du projet de décret sur les nouvelles modalités d'avancement (ratio promu sur promouvables), de la définition des emplois permanents par rapport aux emplois budgétaires, notamment.

Certaines organisations syndicales soutenant ouvertement la réforme, en particulier la CFDT, considèrent que la réforme des cadres statutaires ne va pas assez vite et risque de compromettre la bonne mise en œuvre de la LOLF. Elles font valoir qu'une modernisation de la gestion des cadres statutaires permettrait de « sortir par le haut » de la problématique de l'« emploi précaire » dans l'administration de l'État et que chacun y trouverait son compte.

Enfin, les organisations syndicales ont indiqué que la **formation** des agents, en particulier de l'encadrement intermédiaire, aux nouveaux outils était insuffisante.

d) Éléments communs : les conséquences de la LOLF sont parfois confondues avec celles d'autres réformes en cours et les gains attendus de la mise en œuvre de la loi ne sont pas assez visibles

En premier lieu, la réforme est mise en place dans **un contexte budgétaire particulièrement contraint**, à la fois sur la dépense et sur le niveau des effectifs, qui ne permet pas de disposer de « grain à moudre » pour la conduite du changement.

En deuxième lieu, elle se télescope avec d'autres réformes qui demandent également beaucoup de mobilisation de la part des agents et qui ont souvent un impact direct sur ses conditions de mise en œuvre : décentralisation, réorganisation des services déconcentrés de l'État autour des Projets d'Action stratégique de l'État en région (PASER), plan de cohésion sociale, etc. Les services ressentent parfois un « embouteillage de la réforme ».

Ces éléments de contexte permettent de mettre en perspective les critiques qui se sont fait jour, notamment dans les administrations centrales, sur le poids de la mise en œuvre de la LOLF et sur la « bureaucratie de la LOLF ». Il n'est pas contestable que le changement de nomenclature budgétaire, l'évolution du circuit de la dépense et la préparation des nouvelles annexes au projet de loi de finances font apparaître **des coûts transitoires importants**. Ces coûts devraient progressivement être relativisés, lorsque les bénéfices de la réforme en terme de visibilité et de souplesse en gestion pourront s'affirmer, tandis que les structures dédiées seront réintégrées dans les services gestionnaires.

Il semble néanmoins indispensable de **ménager une relative souplesse dans l'application de la réforme, pour ne pas perdre de vue ses objectifs** : donner plus d'autonomie aux responsables de programme, afin qu'ils soient effectivement responsabilisés sur l'utilisation des moyens et les résultats obtenus. Le chantier de la réforme a besoin d'être légitimé en permanence.

3. Conclusion provisoire : les chantiers à ne pas perdre de vue pour le 2^{ème} semestre 2005

À court terme, il apparaît essentiel de donner la priorité à certains chantiers concrets :

- procéder à une définition précise de la chaîne de la dépense et des relations entre responsables de programme, de BOP et d'UO, afin d'éviter toute rupture de paiement et de suivi des engagements et de permettre la mise en œuvre de la fongibilité des crédits ;
- former les gestionnaires de base au système d'information budgétaire et comptable qui sera à leur disposition ;
- finaliser et fiabiliser les instruments de budgétisation de la masse salariale, principal sujet d'inquiétude pour les nouveaux responsables financiers ;
- fiabiliser les systèmes d'information qui permettront de rendre compte de la performance.

Il apparaît tout aussi important, dans la phase cruciale qui nous sépare du début de la gestion 2006, de « **maintenir la pression** » sur le caractère prioritaire de cette réforme, mère de toutes les autres, en matière d'amélioration de la gestion publique et de la performance de l'État. Ceci suppose, en plus de la conduite des chantiers concrets ci-dessus rappelés, une mobilisation sans faille de tous les acteurs de la réforme, y compris au plus haut niveau.



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGNAUD

Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

Le 2 juin 2005

Note d'étape sur les règles de reports de crédits

La présente note s'inscrit dans la réflexion conduite sur « *les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire, notamment par l'intégration des mises en réserve de crédits au sein de l'autorisation budgétaire initiale* » (point 2 de la lettre de mission).

Elle vise à donner le point de vue des parlementaires en mission sur les règles applicables aux reports de crédits, dans le cadre des réflexions en cours sur un éventuel amendement à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Les règles prévues par la LOLF concernant les reports constituent dès aujourd'hui **une contrainte réelle** pour les ministères. Il pourrait être envisagé à terme de durcir ces règles et, notamment, de **supprimer la possibilité de déroger au plafond de 3%**. Une telle modification de la LOLF ne paraît pas urgente et ne serait d'ailleurs pas appliquée aux reports de 2005 vers 2006. Elle constituerait en revanche **un signal négatif** adressé aux ministères, alors que la contrainte budgétaire est réelle et que des efforts importants vont devoir être fournis d'ici au début de la gestion 2006.

Les parlementaires en mission réaffirment la nécessité de stabiliser le texte de la loi organique dans le contexte actuel.

I. LE CADRE PRÉVU PAR LA LOLF EN 2001 CONSTITUE UNE CONTRAINTE VERTUEUSE, RENFORCÉE PAR LA PRATIQUE BUDGÉTAIRE

1. La LOLF prévoit un plafonnement des reports de crédits, déjà traduit depuis 2003 par un encadrement des pratiques

L'article 15 de la LOLF prévoit en effet :

- un report des autorisations d'engagement sans limitation, mais non automatique (contrairement à la règle d'« immortalité » prévalant pour les autorisations de programme) ;

Cette disposition permettra d'éviter la reconstitution d'autorisations « dormantes », dont il est difficile de suivre les affectations éventuelles puis les besoins de CP correspondants.

- un plafonnement à 3% du report des crédits de paiement disponibles sur chaque programme, applicable d'une part, aux crédits du titre II et, d'autre part, aux crédits des autres titres.

L'application d'un plafond limite considérablement les reports de crédits d'investissement, alors que les reports de crédits de paiement pour dépenses en capital sont aujourd'hui de droit.

De plus, la pratique a évolué pour contraindre le volume des reports de crédits : depuis 2003 (reports de l'année 2002), les reports ne sont plus ouverts automatiquement sur demande des ministères, mais négociés avec le ministère des finances.

Cette anticipation des contraintes de la LOLF a permis de réduire le volume des crédits effectivement ouverts par rapport aux demandes initiales, après une expansion des reports au début des années 2000 et, à ce titre, a été un élément déterminant de la tenue de l'exécution budgétaire. Elle a contraint les ministères à intégrer leurs demandes de reports dans une logique budgétaire globale.

2. Les règles actuelles constituent une contrainte réelle pour les ministères

a) Le plafond de 3% devrait pouvoir être respecté, mais les reports de crédits demeurent nécessaires dans un système où la pluriannualité est très encadrée

Des entretiens conduits par la mission, il ressort que les ministères se sont adaptés à la contrainte nouvelle du plafonnement. La plupart estiment être en mesure de respecter le plafond de 3%. La direction du budget indique que, pour l'heure, aucun ministère n'a officiellement exprimé le souhait de bénéficier de la possibilité de dérogation prévue par la LOLF.

Néanmoins, les gestionnaires relèvent que les ouvertures de crédits réalisées en collectif débouchent parfois sur des reports importants, faute de pouvoir engager les dépenses correspondantes avant la fin de l'année. Par ailleurs, la pratique des « abattements reports » établit une connexion artificielle et peu vertueuse entre la LFR et le PLF de l'année suivante. La LOLF, en consacrant le principe de sincérité, doit justement contribuer à cantonner le collectif sur les sujets propres à l'exercice finissant et à ne pas en faire un « complément » au PLF. **La visibilité des ministères comme de la direction du budget sur cette évolution est cependant faible à l'heure actuelle.**

Enfin, la période de transition qui prévoit l'application du plafond de 3% aux reports de l'exercice 2005, à partir de la nomenclature budgétaire de 2005, donc aux **chapitres** (cf. *infra*), risque de susciter une incertitude sur la capacité à respecter le plafond de 3% en régime de croisière. En effet, les projections effectuées pour déterminer l'impact du plafond partent en général des futurs programmes et non des actuels chapitres.

b) Cette limitation devrait permettre de réduire significativement les reports, dès 2006

Les estimations de la direction du budget conduisent à estimer le volume des reports de l'exercice 2005 en 2006 à 2 Md€, contre plus de 9 Md€ actuellement (dont une partie seulement sera effectivement ouverte). Cette estimation, qui résulte d'un écrêtement des reports de 4,7 Md€ par application du plafond de 3%, résulte d'une projection des crédits disponibles à la fin de l'exercice 2005 sur chaque **programme**, conformément à la règle en vigueur en régime de croisière. Elle formule en particulier des hypothèses, tirées de l'observation du passé, sur les programmes qui ne devraient pas susciter de reports.

Cette estimation pourrait être révisée à la baisse si le plafond de 3% s'appliquait strictement aux chapitres en 2005.

3. Cette contrainte est particulièrement sensible dans le régime de transition applicable aux reports 2005

L'article 62 de la LOLF indique que « *les dispositions du II de l'article 15 sont applicables aux crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports* ».

La détermination des crédits 2005 qui sont « *susceptibles de faire l'objet de reports* » ne peut avoir de consistance juridique que dès lors qu'elle se fonde sur la nomenclature de la LFI 2005, éventuellement ajustée à l'occasion du collectif de fin d'année. Or, la présentation des crédits du PLF 2005 selon la nomenclature LOLF, réalisée en vertu de l'article 66-I de la LOLF, ne revêt qu'un caractère indicatif : elle ne peut donc servir d'assise à la mise en œuvre du taux de plafonnement de 3% ⁽¹⁾. C'est, au contraire, aux **chapitres** des lois de finances pour 2005 que devra être appliqué le taux de 3% retenu par le II de l'article 15 de la LOLF.

(1) La situation était différente pour le II de l'article 108 de la LFI 2005, définissant le régime transitoire applicable, pour la gestion 2006, aux engagements par anticipation. Comme il s'agissait, en l'espèce, de déterminer le montant des crédits **2006**, spécialisés par programme, susceptibles d'être engagés par anticipation, il était logique de prendre pour référence la présentation indicative de l'article 66-I pour apprécier la limite applicable à ces engagements (un quart des crédits 2005).

Il convient de noter que ceci conduit à **une transition particulièrement restrictive sur les reports**, puisque les chapitres actuels constituent une assiette beaucoup plus fractionnée que les futurs programmes. Ceci accélèrera la transition vers le régime de croisière du nouveau système. Évidemment, dans ce cadre, il est exclu de procéder à une modification des règles de plafonnement des reports applicable dès 2005.

II. UN AMENDEMENT RESTREIGNANT DAVANTAGE LES REPORTS DONNERAIT UN SIGNAL NÉGATIF Q'IL CONVIENT ABSOLUMENT D'ÉVITER

1. Il est envisagé de resserrer encore le régime des reports

a) Suppression des possibilités de report pour les dépenses de personnels

Sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, il n'y a pas de report pour les crédits de personnel. La possibilité de reports a été introduite dans la LOLF, dans la mesure notamment où le titre II comporte des crédits d'action sociale, qui peuvent générer des reports frictionnels liés au décalage entre engagements et paiements, alors que ce n'est *a priori* pas le cas des crédits de rémunération.

Cette disposition résultait d'une volonté de prudence, plus que d'un besoin démontré. Il serait proposé de la supprimer, afin notamment de pallier le risque de « recyclage » de reports de crédits de paiement du titre II vers d'autres titres du même programme en gestion.

Il est à noter que ce sujet, encore à l'expertise au sein de la direction du budget, n'est pas identifié comme un risque majeur de « dérapage budgétaire ». En effet, les crédits pouvant donner lieu à un décalage temporel entre engagement et paiement et, de ce fait, être éventuellement reportés, ne constituent qu'une part très limitée du titre II (prestations sociales facultatives).

b) Suppression de la possibilité de déroger au plafond de 3%

Cette possibilité est actuellement ouverte par l'article 15, II 2° de la LOLF qui prévoit que le plafond de 3%, applicable à chaque programme, « peut être majoré par une disposition de loi de finances ». Elle a pour objet de donner une certaine souplesse au dispositif, lorsque le plafond de 3% pourrait se révéler trop strict.

L'amendement envisagé résulte donc de la volonté d'éviter les dérapages budgétaires et les demandes de dérogation qui porteraient atteinte au mécanisme vertueux décrit plus haut.

c) Modification de l'assiette retenue pour le calcul du plafond de 3%

La rédaction envisagée est la suivante : « (...) Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de leur montant prévu par la loi de finances initiale de l'année. »

En prenant pour référence les crédits de la LFI de l'année et non plus les crédits de la LFI précédente, cette rédaction montre un changement de paradigme pour le principe des reports : il ne s'agirait plus de faciliter la transition d'un exercice budgétaire vers le suivant, pour celles des dépenses qui n'auraient pu trouver à être réalisées en temps et heure. Il s'agirait plutôt d'adosser les reports sur la budgétisation de la LFI de l'année. En poussant cette logique à l'extrême, les 3% de crédits reportés pourraient devenir un paramètre de la budgétisation initiale. Une telle démarche irait **à l'encontre** de la politique de dégonflement de la bulle des reports, qui s'appuie notamment sur l'abandon de la pratique bien peu vertueuse des « abattements reports ».

d) Afin de préserver une souplesse dans la transition, la possibilité de déroger au plafond de 3% serait maintenue pour les reports de l'exercice 2005

La suppression de cette disposition est envisagée pour les reports de l'exercice 2006. Serait en revanche maintenue la possibilité en LFI 2006 de majorer pour certains programmes le plafond de 3%. **L'amendement envisagé ne revêt donc pas un caractère d'urgence.**

2. À quelques mois de l'entrée en vigueur de la LOLF, il convient d'éviter de donner aux gestionnaires un signal très négatif

a) La période actuelle est marquée par des contraintes budgétaires persistantes et par le poids des travaux menés dans le cadre du « compte à rebours » du PLF

Les ministères doivent faire face à l'application de la norme « zéro volume » pour la troisième année consécutive, ce qui constitue une contrainte particulièrement forte.

En 2005, ils doivent de plus préparer le PLF selon les dispositions de la LOLF, qui accroissent sensiblement le volume et la qualité des informations jointes en annexe au PLF.

b) Le resserrement des règles sur les reports pourrait être interprété comme une contrainte supplémentaire et un manque de confiance dans les futurs responsables de programmes

Alors que l'article 15 de la LOLF n'a pas encore été appliqué, sa modification de manière anticipée pour l'exercice 2006 constituerait un signe de défiance dans la capacité des ministères à respecter globalement les dispositions de la LOLF.

Surtout, elle pourrait accrédi ter l'idée d'une instrumentalisation de la LOLF au profit de la réduction de la dépense publique, alors que la loi a pour but l'accroissement de l'efficacité de la dépense.

c) La dérogation au plafond de 3% est avant tout un sujet « Défense »

Les simulations effectuées par la direction du budget sur l'impact du plafonnement des reports font apparaître que la réduction des reports sera très concentrée. Elle concernerait pour les deux tiers la Défense, pour plus de 3 Md€ de crédits de paiement issus de l'accumulation de reports sur ses dépenses en capital, puis le MINEFI, pour 0,6 Md€ et enfin l'Intérieur, pour 0,4 Md€⁽¹⁾.

(1) Ces montants correspondent à l'écart entre l'estimation des reports hors plafonnement et le volume des reports plafonnés.

Les reports du MINEFI résultent essentiellement des garanties de report accordées aux directions à réseaux dans le cadre des contrats de performance. Ils devront être traités dans le cadre des nouveaux contrats.

Des entretiens menés avec la direction du budget, il ressort ainsi que deux types de programmes pourraient solliciter un aménagement de la règle des 3% :

- les comptes de prêts (catégorie de compte spécial du Trésor), qui comportent souvent des opérations décalées d'une année sur l'autre, nécessitant des reports importants ;

Ceci concerne des opérations bien identifiées, qui pourraient faire l'objet d'une autorisation ciblée de dépassement du plafond de 3%, ou d'ouvertures de crédits en cours d'année.

- les programmes Défense.

La Défense constitue un cas particulier, caractérisé notamment par un volume très important de reports, qui seraient de « vrais reports », correspondant à l'étalement des paiements des opérations engagées, notamment dans le cadre de la loi de programmation militaire et non un « fonds de roulement » renouvelé d'année en année, comme c'est le cas pour d'autres ministères.

Le plafonnement des reports impliquera dans ce cas le financement de 3 Md€ environ au cours de l'exercice au cours duquel serait décidé l'application du plafonnement et d'un accord sur le niveau global d'exécution visé dès le stade de la LFI.

La question des reports entre dans le cadre plus général du budget de la Mission Défense.

*

Ainsi, la suppression de la possibilité de déroger au plafond de 3% de report pour certains programmes n'apparaît pas urgente, dans la mesure où elle n'a vocation à s'appliquer qu'à la fin 2006. Le seul risque identifié à ce jour de dérapage n'est pas lié *stricto sensu* à la question des reports, mais aux garanties accordées au budget de la Défense.

En revanche, elle constituerait un signal excessivement négatif pour les gestionnaires, dans un contexte déjà particulièrement difficile.

Les parlementaires souhaitent réaffirmer leur conviction profonde de ce que le texte de la LOLF doit dans la période actuelle être « sacralisé », afin que les efforts se concentrent sur la mise en œuvre effective de la loi et des changements qu'elle implique.



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGAUD

Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

Paris, le 28 juillet 2005

Note d'étape sur la gestion des ressources humaines

La présente note s'inscrit dans le cadre des travaux relatifs à « *la nouvelle gestion publique dans le cadre de la LOLF* ». La lettre de mission invite notamment les parlementaires à veiller à ce que la LOLF « *soit correctement déclinée dans les ministères et à ce que soient définies la place et la mission des responsables de programme* ».

La LOLF assouplit le lien entre le vote du budget et les emplois, dont le détail n'est plus déterminé en loi de finances, invitant ainsi les administrations à ne plus se contenter d'une gestion statutaire des personnels. Les gestionnaires ont commencé à prendre conscience de la liberté nouvelle ainsi offerte et, pour certains, de la nécessité de repositionner la direction des ressources humaines en « prestataire de services » des responsables de programme et en régulateur global.

Pour autant, la modernisation de la gestion publique ne passe pas par un « grand soir » de la fonction publique qui remettrait en cause le statut général. Il apparaît nécessaire de privilégier une approche graduelle tirant parti de toutes les souplesses du statut et procédant à une déconcentration des actes de gestion, tout en encourageant à terme la réforme des cadres statutaires.

1. La LOLF transforme profondément le cadre budgétaire de la GRH

La LOLF introduit une nouvelle conception des emplois et des crédits de personnel

Avec la LOLF, on passe d'un « droit à pourvoir » des emplois budgétaires déterminés par la loi de finances à une obligation de piloter à la fois des équivalents temps plein et une masse salariale :

– le regroupement au sein du titre II de chaque programme de tous les crédits relatifs aux dépenses de personnel, la suppression *de facto* des modalités spécifiques de gestion qui étaient applicables à certains d'entre eux ⁽¹⁾ et les nouveaux principes de budgétisation des

(1) Le regroupement efface les particularités actuelles de certains crédits : caractère évaluatif (cotisations sociales) ou gestion centralisée par le MINEFI (versement à la CNAF représentatif des cotisations familiales dues par l'État, nettes des prestations directement versées par lui à ses agents – *on notera cependant que, dans le rapport présenté par le Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2006, la présentation indicative des missions et programmes envisagés pour le PLF 2006 fait toujours apparaître un programme « Versement à la CNAF », qui a vocation à disparaître.*

crédits de pension (représentatifs d'une contribution employeur assise sur les rémunérations d'activité) donnent corps à la notion de « masse salariale » ;

– la loi organique prévoit d'assortir les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de plafonds ministériels d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, qui décomptent chaque emploi, mesuré en équivalent temps plein, indépendamment de la catégorie statutaire (corps et grade) ou juridique (contrat ou vacation) à laquelle il se rattache.

La LOLF distingue la spécialisation des crédits de personnel (par programme) et la spécialisation des plafonds d'autorisation d'emplois (par ministère).

Cette conception aura un impact important sur la gestion des politiques publiques

- Un basculement des concepts de gestion

Actuellement, les dépenses de personnel ne constituent pas une préoccupation pour les gestionnaires, mais plutôt une donnée exogène. Au contraire, le pilotage par la masse salariale représentera, pour les responsables de programmes ou de BOP, une contrainte nouvelle, jusqu'ici globalement assumée par les DAF, qui nécessitera une bonne prévision au moment de la préparation du budget et un suivi en exécution. Cela suppose que le gestionnaire acquière une connaissance précise des déterminants de la dépense salariale et dispose d'outils performants pour en assurer le suivi et, au-delà, formuler des hypothèses d'évolution.

Décliné à titre indicatif au niveau des programmes et des BOP, le plafond d'ETPT encadrera également le pilotage des effectifs rémunérés par l'État. Pour autant, la substitution des ETPT aux emplois budgétaires offrira plus de souplesse dans l'allocation des moyens et non une contrainte supplémentaire. Sous réserve de rester sous son plafond de masse salariale et d'ETPT, le gestionnaire pourra définir son « profil » d'emplois et l'ajuster en cours d'année, optimiser l'effet des vacances en gageant un ETPT plutôt qu'un emploi budgétaire dans un corps et un grade donné, optimiser l'allocation temporelle de ses ressources humaines puisque le plafond d'ETPT doit être respecté en moyenne sur l'année et non à tout instant. On peut ainsi envisager que la « consommation mensuelle » d'ETPT excède son niveau moyen cible, pendant une période donnée, pour répondre à une surcharge d'activité temporaire, dès lors que le gestionnaire se donne les moyens de compenser cette sur-consommation par une sous-consommation à due concurrence, sur une autre période.

- Une forte incitation à déconcentrer la compétence managériale

La logique de responsabilité sous-jacente à la LOLF implique que le responsable de programme ou de BOP maîtrise les principaux leviers d'action relatifs à la dépense et à la conduite de la politique publique dont il est chargé : il doit disposer en propre du pouvoir de prendre certaines décisions structurantes. S'agissant des effectifs et des ressources humaines, un grand nombre de décisions a un impact direct sur la masse salariale ou sur la consommation des équivalents temps plein : détermination des profils de recrutement – entendu au sens large : concours, promotion interne, mutations internes, arrivée d'agents détachés, recours à des personnels non titulaires ou à des vacataires –, mobilité à l'extérieur du périmètre du BOP ou du programme, gel d'un poste vacant, définition des rythmes d'avancement, mise en œuvre de la politique indemnitaire, etc. D'autres ont un impact indirect, voire nul, sur les variables budgétaires, mais permettent au gestionnaire d'optimiser la conduite de la politique dont il est chargé (mobilité géographique – voire fonctionnelle – au sein d'un même ressort territorial avec déconcentration des décisions prises en CTP, politique de formation continue.

Cette compétence managériale aura une portée différente selon qu'elle concerne le responsable de programme ou le responsable de BOP :

– au premier devraient revenir des interventions stratégiques pour l'allocation des ressources : définition d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétence (GPEEC) de programme ou participation à la définition de la « GPEEC ministère », selon la configuration de la maquette et l'organisation de l'administration centrale ; déclinaison de la GPEEC dans un schéma annuel d'emplois, après dialogue avec les responsables de BOP ; détermination des besoins globaux du programme en termes de recrutement et de formation, en liaison avec la DRH ; régulation entre les BOP de la consommation des ETPT ;

– au second devrait revenir l'essentiel des décisions touchant à l'utilisation effective des ressources. Il ne s'agit pas, pour autant, de perpétuer le schéma de la déconcentration administrative qui a largement prévalu jusqu'ici, l'administration centrale se déchargeant vers les services déconcentrés de tâches et d'actes jugés par elle encombrants et sans grand intérêt. Au contraire, le responsable de BOP devra pouvoir déterminer sa « carte des emplois », arrêter une politique de recrutement, de formation, voire de rémunération accessoire, tout en respectant les orientations fixées au niveau du programme – à la définition desquelles il aura d'ailleurs contribué.

2. Les gestionnaires commencent à s'approprier les potentialités offertes par la LOLF

La gestion en masse salariale a permis de mettre à profit certaines marges de manœuvre

Les déplacements dans les services déconcentrés comme la participation aux réunions de mutualisation organisées par la DRB, avec l'appui des préfets et des TPG, montrent que la plupart des responsables expérimentateurs de BOP ont pu tirer parti de marges de manœuvre apparues en gestion. L'apparition de ces marges, qui résulte, pour une part, d'un « effet d'aubaine » lié à l'expérimentation, mais également des efforts propres réalisés en gestion, n'est possible que lorsque la budgétisation initiale de la masse salariale du BOP a été correctement calibrée.

Les responsables de BOP ont intégré dans leur pilotage la possibilité d'agir sur le volume de l'emploi effectif, afin de faire apparaître des excédents de crédits sur le titre II. Ces excédents ont été utilisés pour améliorer le cadre d'accueil du public ou les conditions de travail des agents, ou pour s'essayer à une politique indemnitaire locale. Les expérimentations 2004 et 2005 ont ainsi montré par l'exemple que l'assouplissement du cadre de gestion associé à la LOLF offre au gestionnaire de vraies opportunités, tant pour découvrir des marges que pour en décider l'utilisation.

Trois remarques doivent compléter l'éclairage d'une évolution ressentie comme très positive :

- la plupart des ministères n'ont pas voulu courir de risques excessifs avec leurs services expérimentateurs et les ont doté assez largement en crédits de personnel et en emplois. Un tel traitement ne sera pas généralisable lorsque l'ensemble des services de l'ensemble des ministères passera en régime de croisière à compter du 1^{er} janvier 2006 ;
- sous la réserve précédemment énoncée, les marges proviennent généralement de la « capitalisation » des vacances d'emploi apparues en cours de gestion, ce qui traduit une utilisation judicieuse des opportunités offertes au gestionnaire, plutôt qu'une volonté *ex ante* d'ajustement ou de redéfinition des effectifs, qui pousserait la logique de « fongibilisation » des moyens à l'extrême. Même si elles sont le produit d'une approche quantitative et budgétaire, la mise en évidence et l'utilisation des marges de manœuvre ont cependant fait l'objet d'une démarche de gestion orientée vers l'intérêt du service, dans le cadre d'un dialogue social local jugé pertinent et efficace ;

- les marges de manœuvre ont le plus souvent été gérées directement au niveau local (le cas échéant, dans le cadre d'un dialogue de gestion avec le responsable de programme) et n'ont pas été « remontées » au niveau du responsable de programme. Ceci s'explique certainement par le champ encore limité des expérimentations et par le souci des responsables centraux d'accompagner les expérimentateurs locaux plutôt que de tester le fonctionnement du système global programme / BOP en vraie grandeur ;

Mais en régime de croisière, certaines instances supérieures de pilotage (responsables de programme et / ou directions des affaires financières) souhaiteront probablement centraliser les économies réalisées en gestion, pour atteindre une masse critique au niveau du programme et éventuellement augmenter la réserve pour faire face aux imprévus, plutôt que d'en laisser le bénéfice aux unités au sein desquelles ces économies sont apparues. Si cette démarche de centralisation ne doit pas être rejetée *a priori*, il convient cependant de préserver la logique d'un intéressement au moins partiel aux économies de gestion, afin de maintenir la motivation des services sur la recherche d'une meilleure efficacité.

La mise en place des ETP apporte une meilleure visibilité de l'emploi

Administrations centrales et services déconcentrés se rejoignent sur l'intérêt que représente le raisonnement en effectifs réels (ETPT) pour améliorer le pilotage de l'emploi public. En effet, les dotations des services en emplois budgétaires masquent la réalité des effectifs, tant en niveau (car il existe toujours des emplois budgétaires vacants et des personnes employées sur crédits) qu'en profil (par exemple, des emplois budgétaires vacants gagent des emplois non budgétaires ou des surnombres sur d'autres emplois budgétaires).

Les administrations centrales voient dans les ETPT le moyen de clarifier la répartition de l'emploi effectif entre les différentes structures locales, ce qui facilite le pilotage national de la ressource humaine, notamment son ajustement aux plans de charge des différentes unités. Les services déconcentrés voient dans les ETPT un instrument qui leur permet d'améliorer le dialogue avec leur centrale sur leurs besoins en personnels. Certes, les règles de l'ordonnance de 1959 n'empêchaient pas ce dialogue et la plupart des ministères avaient initié des démarches de « plans de charge » permettant de déterminer un objectif théorique de niveau d'emploi. Mais en règle générale, la référence demeurait l'emploi théorique et non l'ETPT, qui constitue un instrument de mesure plus transparent que l'emploi budgétaire, car il révèle le niveau effectif de la ressource dont dispose le service.

Par ailleurs, le remplacement du pyramidage budgétaire des emplois par une dotation globale en ETPT exacerbe, chez la plupart des gestionnaires locaux, le sentiment d'être confronté aux rigidités d'une gestion des ressources humaines encore trop centralisée. La déconcentration des actes, d'ailleurs inégale selon les ministères, porte en règle générale sur les actes de gestion des agents (la plupart du temps, pour les catégories B et C) et pas suffisamment sur les décisions structurantes pour le service. Les gestionnaires y voient un obstacle à leur mise en responsabilité et souhaitent une plus grande déconcentration de la GRH. Il faut cependant observer que :

- certains gestionnaires locaux, en revanche, ne sont pas demandeurs d'un accroissement de leurs responsabilités en matière de GRH. Il s'agit souvent de « petits » services, qui n'ont pas la capacité d'accueillir les compétences techniques nécessaires à une gestion locale des ressources humaines. Ce constat plaide pour la généralisation des démarches de type « centre de services partagés » permettant de mutualiser la compétence technique ;
- les gestionnaires ne contestent pas la nécessité de conserver un pilotage national.

Les administrations centrales se trouvent confrontées à des rôles nouveaux

- Les directions financières se sont trouvées en première ligne, les autres directions fonctionnelles (personnel, administration générale) étant, en général, plus en retrait. En effet, les directions financières ont été amenées à accompagner les expérimentations à travers :

- une plus grande attention portée aux besoins exprimés par les responsables de BOP, afin d'aboutir rapidement à une construction et un calibrage correct des BOP ;

- un travail commun avec les responsables de BOP autour de la construction des outils techniques nécessaires au pilotage des BOP (notamment le suivi de la masse salariale).

Ces évolutions peuvent préfigurer certaines des fonctions qui devront être assurées, en régime LOLF stabilisé, par les directions « support » des ministères. Certaines d'entre elles (par exemple au ministère de l'Intérieur) se positionnent désormais comme des prestataires de services qui doivent trouver une réponse aux demandes adressées par les services déconcentrés. Elles font également valoir leur capacité propre d'appréciation et d'arbitrage, exerçant ainsi une fonction de régulation essentielle à la bonne marche du ministère. Dans le cas du ministère de l'Intérieur, la régulation se veut à la fois économique (allocation des ressources en termes d'emplois et de masse salariale), juridique (régularité et cohérence de la gestion statutaire) et gestionnaire (définition du scénario de GRH pour les prochaines années).

- Les administrations centrales doivent également trouver avant le 1^{er} janvier 2006 des réponses à des sujets induits par la LOLF. Par exemple, la suppression du pyramidage budgétaire des emplois (associé aux chapitres de rémunération des personnels) à compter du 1^{er} janvier 2006 les oblige à définir elles-mêmes des règles pour la détermination des contingents d'agents susceptibles de bénéficier d'un avancement de grade. Les statuts particuliers des corps ne proposent pas nécessairement de règles de substitution et, de toute façon, des difficultés pourraient apparaître en cas de trop grand décalage entre le pyramidage statutaire et l'ancien pyramidage budgétaire.

Le Gouvernement a validé le principe d'une mise en œuvre généralisée d'un ratio promu / promouvables, sur le modèle de ce qui se pratique déjà pour quelques corps d'encadrement supérieur. La mécanique d'un ratio promu / promouvables est la suivante : les règles propres à chaque corps ⁽¹⁾ déterminent un effectif susceptible d'être promu ; à cet effectif est ensuite appliqué un ratio promu / promouvables, ce qui détermine le plafond applicable aux promotions effectives ⁽²⁾. Le dispositif suivant a été retenu :

- un décret cadre a été soumis au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, qui supprimerait l'ensemble des dispositions encadrant l'avancement de grade dans les statuts particuliers et soumettrait tous les corps de fonctionnaires de l'État à l'application d'un ratio promu / promouvables (sauf quelques corps de contrôle) ;

- il y aurait, pour chaque corps, des ratios distincts selon le mode d'avancement (examen professionnel ou tableau d'avancement) ;

- les ratios seraient fixés par des arrêtés ministériels, éventuellement tri-annuels. Cependant, pour la période de démarrage (2006-2007), ces arrêtés seraient interministériels.

(1) Les règles de promouvabilité peuvent faire référence à de multiples paramètres, comme la durée nécessaire pour atteindre un échelon déterminée de la grille indiciaire dans le grade de départ, une obligation de mobilité interne ou externe, l'ancienneté comptabilisée dans un échelon susceptible d'ouvrir droit à avancement de grade, etc.

(2) Les fonctionnaires n'ont, en effet, aucun droit acquis à avancer « au choix », ni au regard de leur situation individuelle, ni au regard du nombre d'emplois vacants.

De même, les notions de vacance et de surnombre changent de sens dès lors que l'on abandonne le cadre des emplois budgétaires au profit de celui d'un plafond d'ETPT recouvrant l'ensemble des corps gérés par un ministère, plafond décliné au niveau des programmes et des BOP. La vacance de poste s'inscrit désormais dans des choix de gestion, puisque le gestionnaire peut décider de laisser le poste vacant, de recruter sur un profil identique ou de redéployer le poste libéré vers un autre profil fonctionnel et statutaire, sans que ses décisions soient subordonnées à des créations, des transferts ou des transformations d'emplois budgétaires.

La nouvelle portée des vacances et des surnombres en régime LOLF, comme les garanties statutaires de réintégration des agents en mobilité supposent que soient définies rapidement des règles de comportement pour encadrer la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique : en effet, même à un stade avancé de l'année, une marge de manœuvre identifiée sur le titre II ne peut jamais être considérée comme acquise dès lors que des événements extérieurs à la volonté du gestionnaire peuvent à tout moment venir s'imputer sur elle.

Les organisations syndicales ont exprimé le souhait d'une clarification rapide des inconnues qui subsistent en matière de gestion statutaire dans la perspective du nouveau régime découlant de la logique de la LOLF. Il conviendra de répondre à cette attente légitime.

3. Le « grand soir » de la fonction publique n'est pas une condition du succès de la LOLF

Une réforme globale du statut général n'apparaît pas indispensable

La quasi-totalité des interlocuteurs de la mission a estimé que le statut de la fonction publique, pour gênantes que puissent être certaines des rigidités qu'il induit, n'est pas un obstacle à la logique de performance portée par la LOLF. Cette dernière peut, justement, inciter à « revisiter » certaines règles du statut, qui donnent aux responsables des leviers d'action en matière de ressources humaines. De l'avis général, il y a, au sein même du statut, des règles insuffisamment exploitées qui permettraient d'insuffler une dynamique nouvelle à la gestion du personnel.

La notion de « *valeur professionnelle* » apparaît à plusieurs reprises dans le statut. Elle constitue la raison d'être de la notation et de l'évaluation des fonctionnaires (art. 17 de la loi du 13 juillet 1983), d'ailleurs récemment rénovées. Elle constitue le critère unique de l'avancement de grade au choix ou de la promotion interne par accès à un corps supérieur. Elle permet de déroger à la règle de l'avancement continu de grade à grade, l'accès à un grade plus élevé étant alors subordonné à un examen professionnel qui a vocation à apprécier le mérite et la compétence de l'agent.

Le statut ne prévoit pas que les primes sont attribuées de façon forfaitaire. Au contraire, la « *manière de servir* » sous-tend l'attribution des primes de rendement prévues par le décret du 6 février 1950 ou de certaines des indemnités attribuées sur le fondement de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983. D'autres indemnités peuvent être servies « *à raison des fonctions exercées* », ce qui permet également de tenir compte des caractéristiques des emplois occupés plutôt que de s'en tenir à une logique d'ancienneté.

La nécessité d'assurer le « *bon fonctionnement du service* » figure dans certaines dispositions encadrant des décisions relatives à la position des agents (notamment la mise à disposition ou le temps partiel) ou à leur affectation : ce n'est que « *dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service* » que les affectations prononcées doivent « *tenir compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille* ».

La « *distinction du grade et de l'emploi* », affirmée par l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, a été d'abord conçue comme une garantie contre le licenciement en cas de suppression d'emploi, par opposition aux règles

prévalant avant l'adoption en 1946 du premier statut général. Elle donne également aux gestionnaires la souplesse dont ils ont besoin pour assurer l'adéquation des personnes aux postes. Elle autorise donc le développement d'une approche fonctionnelle de l'emploi public, qui, comme la LOLF, met l'accent sur la finalité des actions plutôt que sur les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre.

Le développement des « statuts d'emploi », accordant à l'autorité gestionnaire une grande latitude en matière d'affectation, est jusqu'ici resté limité aux emplois de haut niveau (emplois de direction des services centraux et de la plupart des services déconcentrés) ; une extension de son champ d'application pourrait présenter de l'intérêt.

Il est clair qu'à *droit constant*, une pratique revivifiée des dispositions fondamentales inscrites dans le statut général de la fonction publique – une fois acquise la compréhension des organisations syndicales – permettra de dynamiser la gestion des ressources humaines, sans porter préjudice aux intérêts des agents, qui bénéficieront de garanties inchangées.

Mais si le statut général est parfaitement « LOLF-compatible », il n'est certainement pas « LOLF-optimal », notamment en raison de rigidités induites par certaines de ses caractéristiques, comme le cloisonnement entre les corps. D'où l'intérêt qui s'attache à toute initiative qui viserait à atténuer ces rigidités.

Le projet de réforme des cadres statutaires présenté par le ministère de la fonction publique s'appuie sur un diagnostic peu contestable, partagé avec le Conseil d'État, qui vise à élargir les espaces statutaires ouverts aux agents et aux gestionnaires

• Le Conseil d'État a consacré son rapport public pour 2003 à une réflexion prospective sur l'évolution de la fonction publique. Celle-ci doit faire preuve d'une efficacité accrue, compte tenu des critiques formulées à l'encontre d'une institution perçue comme corporatiste et voulant s'exonérer des impératifs de performance. De plus, la prospérité de la France est directement liée à la performance des services publics, qui est elle-même largement conditionnée par la bonne gestion des personnels

Selon le Conseil d'État, il convient d'adapter aux exigences de la gestion des ressources humaines une gestion de la fonction publique qui reste « *trop systématiquement normative, bureaucratique, égalitariste* » et néglige les approches personnalisées et la valorisation des compétences.

Les efforts réalisés ne doivent pas être sous-estimés (mise en place de référentiels d'emplois et de compétences ou « référentiels métiers » dans de nombreux ministères, définition de postes à profil, détermination de « parcours professionnels qualifiants »), mais ils sont encore insuffisants. Deux facteurs de blocage subsisteraient :

♦ des coutumes de gestion, qui font que les gestionnaires n'utilisent pas suffisamment les marges de manœuvre dont ils disposent (notation, places respectives du mérite et de l'ancienneté, modalités de répartition des primes, etc.) ;

♦ des facteurs institutionnels, notamment la déconnexion entre le niveau chargé de la gestion du personnel (en général, central) et le niveau chargé des responsabilités opérationnelles (en général, déconcentré), une dimension réglementaire pesante (qui limite la capacité managériale des responsables opérationnels, comme, d'ailleurs, celle des ministres)⁽¹⁾ et les rigidités entraînées par une gestion des fonctionnaires structurée autour de corps cloisonnés et nombreux ;

(1) C'est une conséquence directe de la volonté historique d'instituer une fonction publique protégée contre l'arbitraire du pouvoir.

La ligne directrice d'une éventuelle réforme consisterait à obtenir une plus grande adaptabilité de la fonction publique à ses missions : « *il faut moins de rigidités et de frontières, plus de souplesse et plus de fluidité, dans le respect bien sûr des valeurs fondatrices de la fonction publique* ».

- La DGAFP a commencé à formaliser son projet sur l'avenir de la fonction publique à partir du constat du Conseil d'État. L'organisation générale de la fonction publique doit permettre d'assurer la meilleure gestion possible des emplois et des carrières en répondant, à la fois, aux aspirations des personnels et aux attentes des usagers et des responsables de la gestion des services. Or, ces exigences sont très imparfaitement satisfaites :

- des inégalités existent en matière de rémunération, d'avancement, de durée de carrière, etc., qui ne sont pas nécessairement liées au métier ou au contexte professionnel ;

- stratifiée par l'histoire, la gestion des effectifs est devenue très complexe ;

- la mobilité – notamment fonctionnelle – demeure difficile notamment à cause des différences de rémunération ;

- la gestion de personnels exerçant des fonctions similaires ou faisant appel à des compétences comparables est excessivement segmentée ;

- la gestion des corps à faible effectif est difficile et mobilise des moyens importants pour un faible degré de satisfaction globale ;

- la gestion des corps à effectif important est trop souvent centralisée, ce qui conduit à un traitement « de masse » des dossiers et à l'absence de suivi individuel des carrières.

La DGAFP estime également que les règles d'avancement ne sont plus adaptées aujourd'hui, car les durées des carrières réelles et des carrières statutaires divergent, en raison de la saturation des emplois d'avancement. Ceci conduit à une faible visibilité et une faible motivation pour les agents et, souvent, à une crispation du dialogue social. Les voies de la promotion restent étroites, car les concours internes survalorisent les connaissances académiques et l'expérience professionnelle n'est pas suffisamment prise en compte. Les règles de mobilité n'intègrent pas suffisamment le besoin d'harmoniser les souhaits des agents et ceux des services.

Le système actuel serait ainsi « *à bout de souffle* », selon la DGAFP : la gestion actuelle de plus de deux millions de fonctionnaires en 900 corps obéit à une logique qui ne tient compte ni des besoins de l'employeur, ni des aptitudes professionnelles des agents et qui, outre les coûts de gestion qu'elle implique, conduit à une sous-utilisation des ressources humaines.

Le 18 avril dernier, M. Renaud Dutreil, alors ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, a présenté aux organisations syndicales un projet de réforme des cadres statutaires qui s'appuie sur le diagnostic partagé par le Conseil d'État et la DGAFP et vise à élargir les espaces statutaires ouverts aux agents et aux gestionnaires.

- Le diagnostic posé sur la gestion actuelle des ressources humaines conduit à définir un objectif de mise en place d'une gestion **fonctionnelle** centrée sur les notions d'emplois, de métiers et de compétences, donc donnant toute sa portée à la séparation du grade et de l'emploi.

Ainsi, la DGAFP propose de substituer à l'actuelle organisation de la fonction publique une organisation regroupant les 900 corps actuels en 28 « *cadres statutaires* ». Chaque cadre statutaire relèverait à la fois de l'une des six filières professionnelles : administration, formation et culture, administration financière, santé/social, technique et sécurité, et de l'un des

cinq niveaux de responsabilité : cadre dirigeant ou expert, cadre supérieur, cadre, assistant, adjoint. Le cinquième niveau de responsabilité (cadres de contrôle, d'expertise, de coordination et de conseil de l'État) serait transversal à l'ensemble de la fonction publique de l'État.

C'est cet édifice qui a été présenté aux syndicats et qui devrait constituer la base des discussions plus détaillées qu'il est prévu d'ouvrir dans les prochains mois, sans pour autant que le calendrier soit aujourd'hui définitivement arrêté.

- Une telle évolution ne mettrait pas en cause les règles de base de la fonction publique : les agents continueraient à bénéficier d'un grade dans lequel ils seraient titularisés ; il y aurait toujours séparation du grade et de l'emploi ; l'appartenance à un cadre garantirait aux agents des règles communes de déroulement de carrière et une vocation commune à occuper les emplois correspondant aux différents grades de ce cadre. **Cette évolution procurerait également de nombreux avantages**, qui répondent de façon harmonieuse aux principes généraux de liberté et de souplesse que la LOLF a voulu accorder plus largement aux gestionnaires, comme au souci des agents de trouver dans leur carrière une source de motivation et de satisfactions :

- le passage de 900 corps à 28 cadres statutaires permettrait de simplifier la gestion, grâce à l'unification de règles statutaires parfois disparates et à la réduction du nombre et de la complexité des procédures (p.ex. le champ de la procédure de détachement serait singulièrement réduit) ;

- la réforme renforcerait la logique d'emploi par rapport à la logique de statut : l'affectation des fonctionnaires au sein de cadres élargis ouvre les perspectives de mobilité fonctionnelle, puisque les emplois accessibles ne sont plus étroitement segmentés par les limites posées par les corps actuels ; elle élargit également le vivier au sein duquel les gestionnaires peuvent faire valoir les besoins qu'il leur faut satisfaire s'ils veulent remplir leurs objectifs ; elle facilite les réaffectations au sein des bassins d'emploi, ce qui contribue à nuancer le besoin d'une mobilité géographique forcée ;

- la réforme faciliterait la gestion des ressources humaines : une plus grande déconcentration est rendue possible par l'ampleur des effectifs des cadres statutaires ; la suppression des barrières formelles conduit à prendre mieux en compte les aptitudes professionnelles des agents pour définir leur affectation dans un emploi ; elle doit réduire, par ailleurs, les délais entre l'expression d'un besoin par un service et la satisfaction de ce besoin par affectation d'un agent sur le poste concerné ;

- la réforme pourrait également faciliter la rénovation du dialogue social, en donnant une ampleur nouvelle, peut-être moins fragmentée, aux débats sur la carrière et les statuts. Cela suppose de parvenir à susciter l'adhésion des organisations syndicales, en démontrant que la réforme ne se fera pas contre les agents mais également dans leur intérêt.

De nombreux sujets doivent encore être éclaircis, notamment :

- le périmètre de la déconcentration, qui devra être précisé car certains cadres, notamment ceux dont l'effectif restera faible ou dont les statuts prévoient une obligation de mobilité fonctionnelle et géographique, devraient rester gérés au niveau national ;

- la combinaison de la gestion ministérielle des effectifs avec la logique de filière, plus vaste. En particulier, il faudra éviter de restreindre les possibilités de mobilité des agents et de perturber le pilotage global de l'emploi au sein de la filière.

Aux yeux de la mission, l'aboutissement de la réforme des cadres statutaires ouvrirait la perspective d'un profond renouveau de la fonction publique, qui permettrait à toutes les potentialités de la LOLF de se déployer pleinement.

La réforme des cadres statutaires ne peut être posée comme un pré-requis de la nouvelle GRH

- Le projet de réforme suppose de surmonter deux obstacles délicats

Si l'architecture finale des cadres statutaires apparaît considérablement simplifiée par rapport à l'existant, c'est au prix d'une **complexité et d'une lourdeur importantes** du processus de réforme. Il faudrait, en effet, redéfinir certaines des règles fondamentales de gestion de la fonction publique pour les adapter à l'élargissement de l'espace statutaire qui résulterait de la réforme. On peut notamment évoquer les domaines suivants :

– le recrutement : le regroupement dans les cadres statutaires de qualifications différentes justifie l'organisation de concours distincts permettant de recruter selon des spécialités définies, à l'instar de ce qui se pratique dans la fonction publique territoriale ;

– l'avancement à l'intérieur d'un cadre statutaire : le projet de la DGAFP envisage d'instaurer une cadence unique d'avancement d'échelon, à l'ancienneté. La différenciation des rythmes de carrière se ferait à travers l'emploi et l'avancement de grade ;

– la mobilité : la DGAFP voudrait pouvoir donner corps au principe selon lequel tous les emplois d'un cadre statutaire seraient ouverts aux membres des autres cadres situés au même niveau ou au niveau immédiatement inférieur, dans le cadre d'une politique de promotion professionnelle, sous réserve de justifier des compétences nécessaires. Cette mobilité se réaliserait par un simple changement d'affectation et non pas, comme aujourd'hui, par une procédure de détachement.

Par ailleurs, on ne peut exclure que la réforme se heurte à une volonté de préserver le *statu quo*, sur laquelle pourraient se rencontrer l'administration et les organisations syndicales :

– la création des filières professionnelles remettrait en cause le primat du ministère comme cadre naturel des statuts particuliers ;

– la simplification de l'architecture statutaire bouleverserait le paysage des relations sociales et amènerait à « rebattre les cartes » de l'ordre établi. Il est également possible que les nouvelles règles de gestion conduisent à revisiter le rôle des instances paritaires et à déplacer le curseur des instances nationales vers les instances locales ;

– les craintes relatives à l'harmonisation des dispositions statutaires – y compris celles qui sont relatives aux rémunérations accessoires – dans un cadre global réduit à 28 « cases » pourraient constituer un frein dirimant, soit au motif que la direction du budget voit dans cette harmonisation une menace budgétaire, soit, au contraire, que les organisations représentatives du personnel redoutent que certaines catégories ne soient perdantes dans cette évolution.

En définitive, le projet de réforme des cadres statutaires est séduisant en ce qu'il se présente comme une réforme d'ensemble, porteuse d'une cohérence indéniable. Il est cependant fragile puisque cette réforme ne peut aboutir que si tous les partenaires s'accordent sur son principe comme sur ses modalités. Le risque est qu'un projet très ambitieux ne débouche *in fine* sur aucun résultat concret.

- Le contexte général n'apparaît pas propice à cette réforme

L'entrée en vigueur de la LOLF implique une profonde rénovation des modes de fonctionnement de l'administration. Les processus engagés pour préparer l'échéance 2006 ont dû être conduits parallèlement à de nombreux autres projets ayant un impact direct sur la charge de travail des services et sur le contexte de leur activité. De nombreux interlocuteurs ont mis en garde contre un « embouteillage » de la réforme et une certaine saturation des agents. Il serait judicieux de ne pas s'engager trop tôt dans la transformation du système des corps et de laisser à l'administration le temps d'asseoir les nouveaux modes de fonctionnement induits par la LOLF.

L'expérience, plus que le raisonnement *a priori*, montrera si certaines caractéristiques du statut sont effectivement en décalage avec la logique de la LOLF et si des améliorations substantielles peuvent être recherchées. Entre-temps, les efforts pourront s'orienter vers l'amélioration du système de performance, qui constitue, avec la rénovation de l'organisation des crédits, l'autre volet fondamental de la LOLF (définition des orientations stratégiques, affinement du système d'objectifs et d'indicateurs, articulation entre objectifs et indicateurs nationaux, locaux et opérationnels, généralisation et professionnalisation du contrôle de gestion, développement des dispositifs de *reporting*, etc.).

4. Des pistes plus classiques peuvent être retenues à court terme

Les réflexes culturels comme la configuration des « chaînes de production » incluant la DGAFP et les bureaux chargés des statuts dans les ministères en matière de modification de la gestion de la fonction publique amènent à recommander de faire porter les efforts de façon prioritaire dans un cadre ministériel.

Progresser vers les cadres d'emploi peut se faire en accélérant le processus déjà engagé de fusion des corps et en rapprochant peu à peu les conditions d'emploi des agents relevant de corps différents, mais susceptibles de s'intégrer à une même filière professionnelle.

Par ailleurs, la déconcentration de la gestion – pièce essentielle de la responsabilisation des gestionnaires – trouvera à s'épanouir préférentiellement dans une logique ministérielle. Les tentatives de développer une gestion déconcentrée interministérielle n'ont pas, jusqu'ici, connu de réalisations concrètes d'ampleur significative.

Enfin, la refonte des missions des administrations centrales – pendant de la déconcentration – suppose certainement une stabilité du cadre institutionnel. C'est à cette condition que les DRH pourront s'approprier leur nouveau rôle – et abandonner une partie de leurs actuelles fonctions aux responsables de programme et de BOP. Leur mutation vers un modèle de « DRH groupe », qui est inéluctable dans la logique des réformes induites par la LOLF, doit les conduire à prendre en charge des activités à forte valeur ajoutée, comme la gestion des cadres dirigeants, la définition des politiques globales éclairée par une GPEEC active, le pilotage et la régulation des aspects RH associés aux programmes et le soutien et conseil aux partenaires de gestion.

La mission est bien consciente que cette démarche n'est pas sans risque : le déploiement des mécanismes nouveaux de gestion publique dans un cadre ministériel renforce la légitimité de ce cadre et peut handicaper les évolutions souhaitables vers une plus grande interministérialité, dont les « cadres statutaires » ont vocation à devenir un élément. Mais il convient de retenir le levier le plus efficace, tout en agissant progressivement pour préserver la possibilité de décliner ultérieurement la réforme sur un registre plus ambitieux.

*

* *

La LOLF porte en elle un enjeu très fort : rénover profondément la gestion des ressources humaines, par le passage d'une démarche statutaire à une démarche d'emploi ou de fonction, tout en l'articulant avec une logique budgétaire forte, fondée sur un pilotage de la masse salariale. A terme, on ne peut pas exclure que le renforcement de la GPEEC atténue la pertinence du plafonnement des emplois inclus dans l'autorisation budgétaire.

La LOLF implique clairement de faire prévaloir la logique d'emploi sur la logique de statut. Ceci ne veut pas dire que les garanties apportées par le statut perdent de leur portée : en revanche, celui-ci n'est pas le déterminant premier de la gestion des effectifs, mais le cadre juridique qui garantit le respect des principes fondamentaux de la fonction publique : égalité de traitement, mutabilité du service, fonction publique de carrière, etc. Ce changement de perspective ne peut être considéré comme une remise en cause, mais simplement comme un retour aux sources.

Les chantiers sont nombreux et lourds et doivent être hiérarchisés. Il faut donc :

– à très court terme (automne 2005 pour 1^{er} janvier 2006) : clarifier les règles visant à pallier la suppression du pyramidage budgétaire des emplois ;

– à terme rapproché (dès maintenant, mais sans lien avec l'échéance du 1^{er} janvier 2006) :

- ♦ combler les besoins spécifiquement liés à la LOLF : muscler les fonctions budgétaires, managériales et de gestion des ressources humaines au service des responsables de programme et des responsables de BOP ⁽¹⁾ ;

- ♦ définir des règles de comportement : mise en œuvre de la fongibilité asymétrique, marges de manœuvre indemnitaires ouvertes aux gestionnaires de programme (voire de BOP), relations réciproques entre fonctions support en centrale et services déconcentrés (développement de la logique donneur d'ordres / prestataire) ;

– à court et moyen terme : assouplir les contraintes opposables aux gestionnaires, à travers la simplification et le regroupement des corps, le développement des statuts d'emploi, la mise au point d'outils de gestion territorialisée de la ressource humaine, au moins dans certains domaines transversaux (dès lors que les ministères ont traditionnellement été peu demandeurs d'une « fusion territoriale » des corps déconcentrés) ;

– dès aujourd'hui, mais dans une perspective plus lointaine : faire mûrir le débat public et nourrir le dialogue social sur les perspectives de réforme de la fonction publique, autour du projet de cadres statutaires, car il ne faut pas attendre la réussite d'un dialogue global pour commencer à avancer).

La modernisation de la fonction publique est la meilleure garantie que l'autorité politique peut offrir au statut général, tout en satisfaisant aux objectifs poursuivis par la LOLF. Il faut faire vivre cette belle ambition.

(1) Cela ne veut pas dire que la réalisation des actes doit nécessairement être faite à leur niveau, mais que ces responsables doivent avoir la capacité de prendre des décisions de gestion éclairées, quitte à « sous-traiter » la réalisation de certaines d'entre elles à des instances mutualisées, mieux dotées en termes de compétences techniques.



ALAIN LAMBERT
Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGNAUD
Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

Note relative à l'extension éventuelle des principes de la LOLF aux collectivités territoriales

La présente note s'inscrit dans la réflexion conduite sur « *la possibilité d'étendre les principes de la LOLF au-delà du périmètre de l'État aux opérateurs de l'État, aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale [...]* » (point 5 de la lettre de mission).

Elle traite des collectivités territoriales.

Il convient de distinguer deux questions : l'insertion des finances publiques locales, éventuellement contraignante, au sein des engagements de la France au titre du pacte de stabilité et de croissance ; l'amélioration des outils budgétaires et comptables des collectivités en vue d'une gestion publique plus performante. Les deux sujets sont liés, mais pas confondus, car le premier met en jeu le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Sur le premier sujet, évoqué récemment à travers l'idée d'une conférence annuelle des finances publiques, **il apparaît que les règles budgétaires actuelles préviennent les collectivités territoriales contre un risque de déficit trop important**. S'agissant de l'évolution des recettes et des dépenses, la liberté de choix des collectivités ne doit pas être mise en cause, sous réserve du respect des règles budgétaires et des compétences qui leur sont dévolues. En revanche, si l'État voulait agir sur les concours qu'il verse aux collectivités, en rapprochant leur évolution de la norme qu'il fixe à ses propres dépenses, il ne pourrait le faire qu'à la condition que les choix nationaux ne conduisent pas à une dynamique des dépenses locales supérieure à la norme retenue, et que le respect de cette condition puisse être incontestablement démontré. Au-delà, **l'association des collectivités territoriales aux décisions structurantes en matière de finances publiques doit être encouragée**.

Sur le second sujet, le droit applicable aux collectivités est déjà assez proche des principes de la LOLF. **La piste la plus novatrice serait une extension aux collectivités territoriales de la gestion orientée vers les résultats** (missions, programmes, indicateurs, projets de performance) et un enrichissement du débat d'orientation budgétaire. Il ne paraît pas souhaitable d'organiser autour de ces outils la structure des autorisations budgétaires : une présentation en missions et programmes pourrait venir éclairer le budget des collectivités les plus importantes mais n'aurait pas vocation à se substituer aux formes actuelles. En revanche, on pourrait envisager que toute présentation fonctionnelle du budget soit obligatoirement assortie de projets de performance, d'objectifs et d'indicateurs. Ils viendraient en complément des dispositifs de contrôle interne de gestion que les grandes collectivités ont bien souvent déjà mis en place. Les normes budgétaires et comptables actuellement applicables sont récentes. Elles sont susceptibles d'améliorations mais pas d'une réforme en profondeur. Il paraît néanmoins souhaitable d'envisager qu'à terme, les comptes des collectivités les plus importantes soient certifiés, dès lors que l'arbitrage coûts / avantages d'une telle démarche aurait été explicité.

La question de l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales est légitime. Elle avait d'ailleurs été posée, par voie d'amendement, par le sénateur Michel Charasse lors de la discussion de la LOLF. Le droit budgétaire et comptable de l'État est modernisé : ne peut-on en tirer des enseignements pour les collectivités territoriales ?

Cette question recouvre deux enjeux :

- la conduite de la politique budgétaire au sens large : comment les collectivités territoriales s'insèrent-elles dans les choix de finances publiques du pays ?
- les outils budgétaires et comptables des collectivités : peut-on les améliorer en vue d'une gestion publique plus efficace ?

Ces deux enjeux sont essentiels, mais il ne faut pas les confondre : la LOLF vise à rendre la gestion publique moins coûteuse et plus efficace, mais elle ne prédétermine aucun choix de politique budgétaire (niveau de déficit, niveau de dépenses, taux des prélèvements obligatoires). Pour autant, la LOLF renforce la capacité de la discussion budgétaire à évoquer les finances publiques dans leur globalité, que ce soit au travers du débat d'orientation budgétaire, du rapport du Gouvernement sur les prélèvements obligatoires ou du rapport économique, social et financier joint au PLF, dont le contenu a été précisé par l'article 50 du texte organique.

1. L'enjeu de politique budgétaire : associer les collectivités territoriales aux grands choix de finances publiques.

Le Traité de Maastricht et le pacte de stabilité de croissance, signé à Amsterdam en juin 1997, créent un cadre européen pour la politique budgétaire du Gouvernement, qui présente deux caractéristiques principales :

- une perspective pluriannuelle, avec la recherche d'une situation à moyen terme « proche de l'équilibre ou excédentaire »,
- surtout, une vision globale, consolidée, des finances publiques concernant l'État, la sécurité sociale, mais aussi les collectivités territoriales.

Dans le programme de stabilité, le Gouvernement doit donc s'engager, à trois ans, sur les finances locales, qui forment 11% environ du PIB. Cependant, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales fait obstacle à ce que le Gouvernement pilote les objectifs financiers de celles-ci.

L'approche du problème doit être différenciée selon deux points de vue, qui n'impliquent pas l'État au même degré :

- celui des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, qui intéressent directement la loi de finances ;
- celui des politiques budgétaires des collectivités territoriales (elles sont aussi nombreuses qu'il existe de collectivités), qui ont un impact sur le programme de stabilité et concernent l'État, dès lors que celui-ci ne peut se désintéresser de l'évolution de la pression fiscale globale et qu'il est comptable devant les institutions communautaires du respect des engagements pris par la France.

a) Les relations financières État/collectivités territoriales

L'État verse chaque année environ 61 milliards d'euros aux collectivités territoriales, ce qui représente un gros tiers de leur budget.

En pratique, le Gouvernement ne fait pas obéir ces versements à la norme d'évolution des dépenses budgétaires, pour plusieurs raisons :

- 45,7 milliards d'euros (2005) ont la nature de prélèvements sur recettes, qui ne sont pas des dépenses à proprement parler, même s'ils constituent une charge de l'État ;
- 43,7 milliards d'euros (2005) forment l'enveloppe normée du « contrat de croissance et de solidarité ». Cette somme ne coïncide pas avec la précédente, car environ 5 milliards d'euros de cette enveloppe sont des dépenses couvertes en très grande majorité par des crédits du ministère de l'intérieur. Par « pacte » puis « contrat », instauré en 1996 et reconduit depuis, l'enveloppe normée est indexée, actuellement sur la hausse prévisionnelle des prix et sur un tiers de la croissance prévisionnelle (soit + 2,87% en 2005) ;
- hors enveloppe normée, sous forme de prélèvements sur recettes ou de dépenses, de nombreuses dotations sont régies par des critères d'évolution propres. Ainsi, la dotation de développement rural (120 millions d'euros en 2005) est indexée sur la FBCF des administrations publiques (+3% en 2005). Certaines d'entre elles dépendent des décisions prises au niveau local : le FCTVA (3,8 milliards d'euros en 2005, + 2,2%) dépend des dépenses d'investissement engagées par les collectivités deux ans plus tôt (un an pour les groupements de communes à fiscalité propre) ; les dégrèvements législatifs (8,6 milliards d'euros en 2005) dépendent en grande partie des choix fiscaux des assemblées délibérantes.

De fait, et à structure constante, la loi de finances pour 2005 a prévu des concours aux collectivités locales en augmentation de 2,16% (61,4 milliards d'euros)⁽¹⁾, alors que les dépenses de l'État augmentent de 1,8% (norme « zéro volume »).

L'essentiel de la discordance entre la norme « zéro volume » et l'évolution d'ensemble des concours de l'État aux collectivités locales provient, compte tenu de sa taille, de l'enveloppe normée, qui obéit quant à elle à une norme « 1/3 du PIB en volume ».

b) Les politiques budgétaires locales

S'agissant de l'impact des choix budgétaires locaux sur les engagements des programmes de stabilité successifs, il convient de distinguer deux sujets :

- celui du solde des collectivités territoriales ;
- celui du niveau de leurs recettes et de leurs dépenses.

• En ce qui concerne le solde, l'apparition d'un déficit de 0,1% du PIB en 2004 ne doit pas masquer que, sur une longue période, les collectivités territoriales restent excédentaires ou très proches de l'équilibre, avec un excédent chaque année de 1996 à 2003. Cette situation contraste avec celle de la sécurité sociale et de l'État, dont le solde est beaucoup plus sensible aux effets d'une dégradation de la conjoncture.

La raison de cette proximité permanente de l'équilibre est simple : les principes budgétaires applicables aux collectivités locales y conduisent. Deux règles sont particulièrement efficaces, et contrôlées avec soin par les préfets et les chambres régionales des comptes, à partir de critères de réalisme et de sincérité :

(1) Source : jaune budgétaire.

- l'obligation d'équilibrer la section de fonctionnement : elle est donc, en pratique, toujours excédentaire et les collectivités dégagent une épargne brute positive qui leur permet d'autofinancer partiellement leurs équipements) ;
- l'obligation de financer le remboursement des emprunts par des recettes d'investissement propres, définitives et non affectées.

Certes, les collectivités locales peuvent emprunter pour investir, ce qui explique qu'elles peuvent connaître parfois un besoin de financement. Mais ce besoin de financement ne peut être que marginal, car les collectivités doivent financer les intérêts de leur dette sur leur épargne brute (section de fonctionnement) et le remboursement du capital sur recettes définitives (section d'investissement). Par ailleurs, de multiples règles prudentielles (notamment sur les garanties d'emprunt qu'elles accordent), étoffées au fil du temps, garantissent la soutenabilité de leur dette.

La mission considère que ces règles sont suffisantes, et **elle ne propose pas de les durcir**. Le seul moyen d'éviter tout besoin de financement des collectivités serait de leur interdire d'emprunter davantage qu'elles ne remboursent. Une telle solution briderait complètement leurs possibilités d'investir, au moment où la décentralisation réaffirme les collectivités territoriales comme moteur de l'investissement public et où la mise au point du dispositif des partenariats public-privé leur facilite le financement d'équipements nouveaux.

• En ce qui concerne le niveau des recettes et des dépenses, il est bien certain que les choix d'évolution des assemblées délibérantes peuvent aller dans un sens contraire à ceux que le Gouvernement effectue pour l'État. Mais, d'une part, le principe constitutionnel de libre administration laisse les collectivités libres de leurs choix en ce domaine, sous réserve du respect des règles budgétaires applicables (qui les contraignent le cas échéant à assumer immédiatement leurs choix dépensiers par des augmentations d'impôt, contrairement à l'État). D'autre part, le pacte de stabilité et de croissance ne fixe aucune norme d'évolution du poids des recettes et dépenses publiques dans le PIB des États membres.

c) Quelles recommandations ?

Trois enseignements peuvent être tirés de ce qui précède :

- les règles budgétaires actuellement en vigueur (et le contrôle de leur respect par les chambres régionales des comptes) préviennent le risque d'un déficit local important ;
- vouloir brider les choix budgétaires des collectivités locales irait à l'encontre des grands principes de la décentralisation reconnus par la Constitution ;
- en revanche, il est légitime que l'État souhaite ne pas voir sa situation financière se dégrader du fait de ces choix ⁽¹⁾.

L'idée d'une **conférence annuelle des finances publiques**, émise pour la première fois par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie en octobre 2004, est une piste intéressante, mais elle doit respecter le principe de libre administration. De ce point de vue, aucune association représentant les collectivités locales ne saurait engager chacune d'elles en particulier. Cette conférence ne pourra donc pas être décisionnelle. Elle permettrait en revanche de mettre en évidence la part prise par chacune des catégories de collectivités publiques (État, collectivités territoriales, mais également organismes de sécurité sociale et organismes divers d'administration centrale) dans le niveau du déficit et de la dette publics. Elle constituerait également un lieu où pourrait être discutée la trajectoire d'ensemble des finances publiques.

(1) Le cas du financement des transferts de compétences est un autre sujet puisque les choix locaux ne sont pas en cause au moment des transferts.

La mission souhaite donc faire **deux recommandations pragmatiques**, qui pourraient, le cas échéant, nourrir la conférence annuelle :

- **associer les associations représentatives des différentes catégories de collectivités territoriales et de leurs établissements publics aux choix nationaux ayant un impact budgétaire sur elles**, tels que les négociations salariales dans la fonction publique, ou le niveau et la politique d'ensemble des prestations sociales qu'elles financent (comme le RMI ou l'APA), ou encore les normes techniques, notamment environnementales ayant pour effet d'augmenter les coûts (eau, assainissement, déchets, transports...);
- fixer à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », au programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »⁽¹⁾ et, éventuellement, aux prélèvements sur recettes des **objectifs et indicateurs d'efficience** en vue d'améliorer l'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'un des objectifs des concours financiers de l'État aux communes (prélèvements sur recettes) prévu dans la maquette budgétaire associée au DOB pour 2006 est d'achever la couverture du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre. Cet objectif gagnerait à être complété par un **suivi de l'évolution des budgets consolidés** des périmètres intercommunaux (EPCI à fiscalité propre et communes membres). Sans négliger la difficulté technique de la tâche, cet exercice permettrait de vérifier, sur moyenne et longue période, que l'efficience budgétaire est bien au rendez-vous de l'intercommunalité.

Il serait également très utile que soit menée une **réflexion sur les dégrèvements d'impôts locaux**, en vue d'éviter qu'ils ne constituent une prime aux collectivités dont les taux d'imposition sont les plus élevés, ou qui augmentent plus vite que la moyenne de ceux des collectivités placées dans une situation analogue⁽²⁾.

Une éventuelle **extension de l'enveloppe normée à de nouvelles dotations ou subventions** peut être mise à l'étude, en vue d'étendre la normalisation des concours de l'État aux collectivités locales, mais elle devrait s'accompagner d'une remise en cause des facteurs propres d'évolution des dotations qui composent l'enveloppe. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement, qui forme plus de 85% de l'enveloppe, évolue plus vite qu'elle (hausse des prix + 50% de la croissance). L'ensemble ne fonctionne que par l'existence d'une variable d'ajustement, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, en voie de réduction rapide.

La question de savoir si une telle approche permettrait de réduire l'indexation de l'enveloppe normée à la seule inflation peut se poser. **Mais il ne pourra y être répondu par l'affirmative que s'il est bien démontré qu'aucun des choix effectués au niveau national n'est susceptible de faire évoluer la dépense locale plus rapidement que cette enveloppe.**

Du point de vue du pacte de stabilité et de croissance et, de manière générale, de l'évolution des finances publiques, transférer une partie du déficit de l'État sur les collectivités territoriales ne présente aucun avantage.

2. L'amélioration des outils budgétaires et comptables à disposition des collectivités territoriales

L'amélioration des outils de gestion financière locale peut contribuer à réduire le coût des politiques décentralisées et à en améliorer l'efficacité. Ce type d'objectif justifie la décentralisation elle-même.

(1) Un suivi des impacts économiques et sociaux des dégrèvements ne serait pas superflu. Ils sont extrêmement coûteux, et on ne connaît pas leurs effets.

(2) On notera toutefois que plusieurs mesures ont été prises sur ce point, au cours des dernières années, afin de neutraliser l'effet taux dans le calcul des dégrèvements d'impôts.

Il convient toutefois d'observer que les règles actuellement applicables aux collectivités locales sont en règle générale cohérentes avec celles qui seront l'an prochain applicables à l'État du fait de la LOLF ⁽¹⁾ : comptabilité d'exercice inspirée du plan comptable général de 1982, budgétisation fonctionnelle, prise en compte de la pluriannualité, principe de sincérité budgétaire et comptable. En outre, les grandes collectivités se sont dotées depuis plusieurs années de moyens modernes de gestion : logiciels intégrés de gestion budgétaire et financière, programmation pluriannuelle des investissements, contrôle de gestion, évaluation des politiques publiques...

Il est néanmoins envisageable d'essayer d'aller plus loin. On peut distinguer trois sujets :

- les outils budgétaires ;
- les outils comptables ;
- l'évaluation et le contrôle.

a) Les outils budgétaires

Une réforme profonde des nomenclatures budgétaires locales, qui sont récentes et parfois encore expérimentales, n'est pas à l'ordre du jour. Toutefois la piste d'une utilisation des objectifs et des indicateurs, c'est à dire la recherche de la performance, peut être explorée.

Le reproche principal pouvant être adressé à la présentation des budgets locaux est en effet de ne pas correspondre à une gestion orientée vers les résultats.

La présentation par nature distingue deux sections budgétaires : l'une pour le fonctionnement, l'autre pour l'investissement (comprenant les remboursements d'emprunt, contrairement à l'État). A l'intérieur de chaque section, les chapitres et articles sont présentés par nature comptable de dépenses (et de recettes). Le principal avantage de cette présentation est de présenter une homothétie totale entre le budget et les comptes.

Il existe également une présentation fonctionnelle, qui classe les dépenses selon leur destination (en dix fonctions), tout en préservant la distinction entre section de fonctionnement et section d'investissement. La présentation par nature est privilégiée, car les communes de moins de 10.000 habitants doivent voter leur budget par nature. Toutefois, les communes de plus de 3.500 habitants et les autres collectivités doivent également réaliser une présentation croisée par fonction. Seules les grandes collectivités ont le choix de voter effectivement leur budget par fonction : les communes de plus de 10.000 habitants, les départements et les régions. Ces collectivités doivent en ce cas réaliser une présentation croisée par nature. Seule une minorité de collectivités territoriales a fait le choix du vote par fonction (3% des communes de plus de 10.000 habitants, 20% des départements en 2004).

(1) Même si certaines sont d'application récente : la norme comptable M 71 applicable aux régions n'est en expérimentation que depuis 2005.

La présentation fonctionnelle, dont la philosophie se rapproche d'une nomenclature en missions et programmes, n'est guère satisfaisante. Elle est contraignante pour les collectivités au stade de l'exécution, car les passages de crédits d'une rubrique à une autre sont moins aisés que dans la présentation par nature, les dépenses étant en quelque sorte « fléchées » par opération. De ce fait, les collectivités ont tendance à charger la fonction 0 « services généraux » dont la sous-fonction 01 « opérations non ventilables » et la sous-fonction 02 « administration générale » permettent d'éviter de trop s'engager. Elle présente également l'inconvénient de rompre l'homothétie entre budget et comptes, ces derniers étant nécessairement tenus selon la nomenclature par nature. Et malgré ces inconvénients, elle ne présente pas l'avantage d'être un instrument de gestion orientée vers les résultats, car elle n'est assortie ni d'objectifs, ni d'indicateurs, ni de projets annuels de performance, ni de fongibilité d'exécution (maintien de la distinction fonctionnement-investissement). Le groupe de travail du Comité des finances locales sur la réforme de la M 14 ⁽¹⁾ (norme applicable aux communes et à leurs groupements) propose d'ailleurs de simplifier la présentation croisée par fonction pour les communes de moins de 10.000 habitants, car la contrainte qu'elle représente est supérieure à son intérêt pratique.

Une **présentation des budgets locaux en missions et programmes** pourrait être envisagée, mais sous les réserves suivantes :

- il faut la réserver aux **grandes collectivités** (par exemple communes de plus de 10.000 habitants, communautés d'agglomération et communautés urbaines, départements, régions), compte tenu de la complexité d'une présentation matricielle ;
- à moins de réformer profondément l'actuelle présentation fonctionnelle pour la rendre assimilable à une présentation en missions/programmes, elle ne doit pas former l'autorisation budgétaire. Elle ne serait donc conçue que comme une présentation complémentaire ;
- la fongibilité des crédits **ne doit pas aller jusqu'à la remise en cause de la distinction des sections de fonctionnement et d'investissement**, gage fondamental de la saine gestion des collectivités ⁽²⁾ (le groupe de travail du CFL suggère seulement d'assouplir dans certains cas l'interdiction de remonter les excédents de la section d'investissement en section de fonctionnement).

On peut en revanche concevoir que les collectivités présentant, à titre indicatif, leur budget organisé en missions et programmes soient obligées de les assortir de projets de performance, d'objectifs et d'indicateurs. Elles pourraient le faire par extension des méthodes de contrôle de gestion qu'elles pratiquent déjà.

On peut ajouter que **le groupe de travail du comité des finances locales (CFL) a conclu à la nécessité de poursuivre des travaux sur la présentation par fonction**, en vue éventuellement de la réformer. Cette démarche doit être encouragée, et il peut être suggéré que cette nouvelle réflexion creuse la piste d'une extension aux collectivités des outils de la gestion orientée vers les résultats.

(1) Groupe de travail chargé de l'adaptation et de la simplification de l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et à leurs établissements publics, présidé par Jean-Claude Frécon- décembre 2004- Ses conclusions sont transcrites dans l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, J.O 27 août, relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés.

(2) Ce principe est d'ailleurs qualifié de « règle d'or ».

Le groupe de travail du CFL suggère également l'extension de la **pluriannualité** aux communes et à leurs EPCI s'agissant des dépenses de fonctionnement (autorisations d'engagement), et la suppression du seuil de 3.500 habitants en deçà duquel il est interdit d'utiliser les outils budgétaires de la pluriannualité (autorisations de programme, autorisations d'engagement). La mission souscrit à ces recommandations.

Enfin, un **enrichissement du débat d'orientation budgétaire** autour d'une présentation des crédits par destination, orientés vers les résultats, pourrait, *a minima* et pour les plus grandes collectivités, constituer le support d'une meilleure connaissance de la dépense locale.

b) Les outils comptables

La comptabilité des collectivités locales est une **comptabilité d'exercice**, cherchant à retracer fidèlement et exhaustivement les flux financiers et le patrimoine des collectivités.

Contrairement à celle de l'État, **cette comptabilité n'a donc pas besoin d'une réforme de ses principes, mais d'améliorations techniques** auxquelles travaillent actuellement le Comité des finances locales (à propos des seules communes, sur la M14) et la direction générale de la comptabilité publique. Sur ce point, la mission adhère à cette démarche et aux propositions qui se dégagent des travaux en cours.

On peut insister sur quatre recommandations particulières :

- **l'amélioration du provisionnement** (particulièrement pour les communes), en supprimant les provisions réglementées obligatoires au profit d'un système généralisé de provisions en fonction des risques effectifs ;
- une mise en avant de la notion d'**image fidèle de la situation des collectivités**, en améliorant la présentation du patrimoine (notamment en simplifiant ou supprimant la budgétisation de certaines opérations d'ordre patrimoniales) et en clarifiant la présentation des états de dette en vue de mettre en évidence les risques courus (soutenabilité) ;
- l'opportunité de créer un outil de **consolidation effective de l'ensemble des budgets d'une collectivité** (budget principal, budgets annexes, établissements publics locaux) ;
- l'amélioration de la **sincérité budgétaire et comptable** en permettant aux assemblées délibérantes de prendre en fin d'exercice des décisions de rattachement de charges par ouverture de crédits (sorte de « décision modificative de fin d'année » évitant la « cavalerie » faute de crédits suffisants par rapport aux engagements).

c) L'évaluation et le contrôle

Les améliorations en matière de contrôle financier des collectivités locales sont en cours. Les contrôles internes se développent, notamment le contrôle de gestion.

S'agissant des contrôles externes, la mission encourage le processus visant à **compléter les contrôles de régularité formelle** qui restent indispensables, notamment pour garantir la sincérité des comptes, par des contrôles de performance, sorte de contrôles externes de gestion, effectués davantage dans un but de conseil que de sanction ⁽¹⁾.

(1) Didier Migaud-« Nous avons des comptes à rendre », *Revue française des finances publiques*, n°85-février 2004.

Les **comptables publics** disposent désormais, avec le progiciel HELIOS, d'un dispositif de détection automatisée des anomalies dans la prise en charge des recettes et des dépenses, qui doit les aider à exercer un contrôle formel plus efficace. En complément, ils peuvent développer un contrôle dit « partenarial », hiérarchisant les sujets selon leur importance, et développant le conseil. Ce processus les oriente vers un véritable contrôle de sincérité. Il doit être déployé rapidement et s'accompagner des évolutions de compétence nécessaires.

Les **chambres régionales des comptes** peuvent s'orienter vers un contrôle de même nature, s'agissant des ordonnateurs des collectivités locales. Les observations de gestion, sans être des contrôles d'opportunité, peuvent devenir des contrôles de performance : il ne s'agit pas de remettre en cause le but poursuivi, mais l'efficacité et l'efficience des moyens mis en œuvre pour y parvenir.

Enfin, la principale extension des principes de la LOLF pouvant être explorée en matière de contrôle des collectivités territoriales est **la certification des comptes locaux, qui relèverait naturellement des chambres régionales des comptes** ⁽¹⁾. Cette recommandation exige probablement au préalable une étude de faisabilité concernant tant les comptes locaux eux-mêmes que les chambres régionales. On pourrait aussi concevoir que seules certaines collectivités voient leurs comptes faire l'objet d'une certification.

*

* *

En conclusion, si la LOLF peut inspirer certaines dispositions d'amélioration de la gestion des collectivités territoriales, elle ne saurait ni être transposée, ni susciter un mécanisme de contrainte sur leurs finances. Reste l'évolution des concours de l'État à ces collectivités, qui constitue sans doute une question politique importante, au sujet de laquelle on peut d'ailleurs constater que l'opposition demande toujours davantage de dotations puis se ravise lorsqu'elle accède à la majorité...

(1) Alain Lambert-« *Les chambres régionales des comptes doivent aussi devenir des acteurs de la modernisation ?* », Luc Saïdj-« *La loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances : Quels enseignements pour les collectivités locales ?* », RFFP op.cit.



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGAUD

Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

Note sur la discussion des lois de finances au Parlement

La présente note s'inscrit dans la réflexion conduite sur « *l'adaptation du travail gouvernemental aux nouvelles procédures qu'a adoptées le Parlement pour examiner et voter les lois de finances et pour s'assurer de leur bonne exécution avec, en particulier, la place nouvelle des lois de règlement* (point 3 de la lettre de mission).

Elle traite plus particulièrement des modalités de discussion des crédits dans la deuxième partie du projet de loi de finances et du calendrier des lois de finances ; de ce point de vue, il est naturellement apparu important de traiter directement de l'organisation des travaux du Parlement, sans empiéter sur les prérogatives des commissions des finances. La mission a par ailleurs consulté les présidents des commissions des finances des deux assemblées.

La LOLF conduit à placer l'exécution budgétaire au cœur des débats, en relativisant l'intérêt porté aux intentions affichées lors de la présentation du budget. Il convient donc de créer les conditions d'un très fort accroissement de l'intérêt porté à la loi de règlement, pour qu'elle devienne un vrai moment de vérité. Elle doit être l'occasion pour chaque ministre de rendre compte de la gestion des crédits alloués à ses programmes, au moyen d'une présentation du projet de loi faisant apparaître une comparaison de l'exécution de chaque programme au regard de ses crédits initiaux, et par une discussion renouvelée mettant en présence les ministres (et pas seulement celui chargé du budget) et les parlementaires.

Il est également essentiel de rénover en profondeur le débat sur le projet de loi de finances, en vue d'en changer complètement l'esprit, par l'introduction d'une culture du résultat, dès cet automne. La mission, et non plus le ministère, doit devenir l'élément central des travaux préparatoires et du débat. Les parlementaires doivent être mis en situation de pouvoir proposer des amendements sur les programmes. Ainsi, en étant calée sur la nomenclature budgétaire prévue par la LOLF, la discussion parlementaire deviendra un véritable examen de choix orientés vers les résultats.

La mission considère comme essentiel que le Parlement accompagne et favorise la modernisation de la gestion publique par des pratiques renouvelées de discussion des lois de finances. Elle précise toutefois qu'elle n'entend pas, bien entendu, se substituer aux commissions des finances, dont les prérogatives dans l'élaboration des modalités de discussion ont été réaffirmées et précisées lors de l'adaptation à la LOLF des règlements des deux assemblées. Ces commissions feront cet automne des propositions précises aux conférences des présidents sur le calendrier et le déroulement de la discussion du projet de loi de finances pour 2006.

Les recommandations qui suivent portent essentiellement sur les modalités d'examen des crédits, en prévision comme en exécution, les autres domaines n'appelant pas de commentaire particulier.

Il convient d'observer que la LOLF ne s'appliquera à l'ensemble des débats parlementaires qu'à compter de l'année 2007, lorsque sera déposé le premier projet de loi de règlement portant sur le premier budget voté en mode LOLF, celui de 2006. Le Parlement connaîtra donc une situation transitoire jusqu'à l'été 2007. Ce n'est qu'alors que se mettra en place une année budgétaire parlementaire entièrement cohérente. Cette situation rend délicate la négociation de ce « virage », qui ne verra la LOLF se mettre que progressivement en place dans les débats. C'est une raison supplémentaire pour veiller à ce que ne se créent pas des précédents, qui pourraient perdurer et seraient contraires à l'esprit de la LOLF ⁽¹⁾.

1. En régime de croisière : placer l'exécution budgétaire au centre de l'intérêt des parlementaires

a) L'enjeu du contrôle de l'exécution

À la liberté accrue des gestionnaires doit correspondre une plus grande responsabilité manifestée par des comptes rendus et des contrôles. Le Parlement doit lui aussi, impérativement, s'inscrire dans cette logique.

Les deux innovations majeures de la LOLF, en matière de gestion publique, sont la mise en place d'une gestion plus libre et orientée vers les résultats et d'une comptabilité d'exercice permettant de donner une image fidèle du patrimoine de l'État et de sa situation financière. La LOLF invite donc, d'une part, à rapprocher les intentions exprimées par le Gouvernement dans le PLF des résultats réellement obtenus par lui en fin de gestion, et, d'autre part, à compléter et éclairer l'examen du budget par celui des comptes.

Le Parlement doit s'emparer de ces nouveautés essentielles, qui permettent de placer la réalité des politiques publiques telles qu'elles ont été effectivement mises en oeuvre, ainsi que la situation financière de l'État réellement constatée, au cœur du débat parlementaire. **C'est au Parlement, qui a autorisé les crédits, qu'il revient de « boucler la boucle » en examinant les résultats et les comptes.**

b) Deux recommandations pour revaloriser l'examen de la loi de règlement

Le moment privilégié de ce débat doit être la discussion du **projet de loi de règlement**, dont la revalorisation par la LOLF, souvent évoquée, doit devenir une réalité. A cette fin, la mission formule deux recommandations pratiques :

1. La première est de réserver au projet de loi de règlement une durée de débat assez substantielle, par exemple d'une semaine, précédée d'un travail en commission également substantiel et nourri des auditions des responsables de programmes réalisées tout au long de l'année par les rapporteurs spéciaux ou les commissions.

(1) On peut rappeler que c'est la discussion du projet de loi de finances pour 1960, le premier en application de l'ordonnance de 1959, qui avait vu se mettre en place une discussion par ministère et par titre, au lieu de la discussion « par titre et par ministère » prévue par l'ordonnance. Les conséquences de ce précédent ont été capitales, avec une disparition totale de la portée politique de la distinction des titres, et l'émergence définitive du ministère comme unité de discussion.

Le but est de permettre au gouvernement de rendre compte dans le détail de la gestion des missions, à la fois en termes d'exécution (gestion et mouvements de crédits) et en termes de performance (rapports annuels de performance comparés aux projets annuels de performance). **Les ministres devront rendre compte eux-mêmes de la gestion de leurs programmes**, ce qui est la conséquence logique du principe de liberté/responsabilité du gestionnaire prévu par la LOLF et qui, au niveau politique, doit se traduire par un compte rendu fait par les ministres à la représentation nationale. Les ministres devront également rendre compte de la fiabilité des résultats affichés. Pour qu'il en soit ainsi, des conditions doivent être remplies en amont et dans le débat lui-même :

- l'ampleur des travaux préparatoires conduits par les commissions des finances doit être encore élargie ;

Il est raisonnable de penser qu'un examen exhaustif des programmes doive être effectué, qui serait éclairé par des « **rapports d'exécution** » établis par les **rapporteurs spéciaux**. Ces rapports formeraient une procédure de contrôle systématique des missions et programmes. En contrepartie, les rapports relatifs au projet de loi de finances pourraient être allégés, en mettant l'accent sur les mesures prises dans le projet de budget pour tenir compte des constats de la loi de règlement ⁽¹⁾ ;

- la configuration des débats en séance publique doit évoluer.

Il semble essentiel que soit respectée une **homothétie entre la loi de règlement et la loi de finances**, pour faciliter les comparaisons. Mais contrairement à la loi de finances, qui fait de la mission l'élément central du débat (voir *infra*), l'examen de l'exécution place plutôt le programme au centre, comme objet d'exercice de la responsabilité ministérielle. En effet, si la logique de responsabilité conduit à mettre le ministre au premier plan, le débat ne doit pas pour autant être « confisqué » par une logique ministérielle : il doit porter sur le couple programme – ministre. Il sera donc peut-être nécessaire de prévoir que le débat en séance publique porte sur un périmètre déterminé de programmes – par exemple identifié lors des travaux préparatoires des commissions des finances – sans pour autant priver les parlementaires de leur pouvoir d'évocation. Seule l'architecture globale des débats serait organisée autour des missions.

L'adoption du projet de loi de règlement est traditionnellement considérée comme un acte de pure constatation. Il est vrai que la portée des votes émis par le Parlement n'est pas la même que celle des votes portant sur le projet de loi de finances de l'année. Pour donner du lustre à la discussion du projet de loi de règlement, il sera donc nécessaire d'établir une « connexion » forte avec le PLF suivant, qui répondra à la logique du « chaînage vertueux » mise en place par la LOLF. Le débat devra s'efforcer de mettre en évidence les réussites, les difficultés et les pistes de progrès qui peuvent être envisagées, tous éléments sur lesquels le ministre sera attendu lors du PLF à venir et qui pourront alors, le cas échéant, donner lieu à amendements.

Le renforcement du caractère politique de la loi de règlement et de sa vocation à préparer la discussion du projet de loi de finances de l'année suivante pourrait également trouver sa traduction dans une implication des commissions sectorielles, jusqu'ici totalement absentes des débats sur le projet de loi de règlement, à l'exception de celle de la défense à l'Assemblée nationale. Désormais, elles pourraient se saisir pour avis de certains programmes, idéalement, en liaison avec les commissions chargées des finances : les effets attendus du « chaînage vertueux » que la mission appelle de ses vœux seront d'autant plus forts que le Parlement dans son ensemble, et non les seules commissions chargées des finances, s'intéressera à la discussion du projet de loi de règlement.

(1) Cette procédure conduirait inévitablement à alourdir le travail global des commissions des finances, avec toutefois une charge répartie de manière plus équilibrée entre la fin de session et le début de la session suivante.

Il reviendra au ministre chargé du budget d'exposer le contexte économique de l'année écoulée, de présenter les données générales de l'exécution budgétaire et de la situation financière de l'État, éclairée par les comptes joints au projet de loi, et d'expliquer les grandes lignes selon lesquelles le Gouvernement a piloté l'exécution, en justifiant notamment l'écart éventuel avec les prévisions.

2. La seconde recommandation porte sur le **calendrier parlementaire**, qui doit tenir compte de ce recentrage des débats sur l'exécution budgétaire.

Le projet de loi de règlement de l'année $n-1$ devrait faire l'objet d'une discussion en juin.

Cette discussion (même inachevée, car le PLR n'est pas enserré dans des délais d'adoption définitive) doit trouver un **débouché naturel dans le débat d'orientation budgétaire**, qui devrait se tenir « dans la foulée », ou peu après, et tirer les conséquences des constatations réalisées, s'agissant tant de l'architecture des missions et des programmes que du niveau prévisionnel de leurs crédits.

Ce nouveau calendrier doit être mis en oeuvre le plus vite possible et de préférence dès le printemps 2006 (même si la loi de règlement portera alors encore sur un budget voté sous le format de l'ordonnance de 1959).

Enfin, à l'automne, le débat sur le projet de loi de finances de l'année $n+1$ sera l'occasion d'articuler les enseignements tirés de l'année écoulée et les orientations débattues au début de l'été avec les décisions et autorisations relatives à l'année à venir. Il s'agirait de mettre en place concrètement le « chaînage vertueux » souhaité par le législateur organique.

c) La réussite de cette évolution passe par un accroissement de l'attention portée par les commissions des finances à l'exécution tout au long de l'année

À une responsabilisation accrue des ministres sur leur gestion budgétaire devant le Parlement, doit correspondre une attention encore approfondie des commissions des finances au contrôle de l'exécution. La capacité des assemblées à débattre de façon pertinente du projet de loi de règlement en dépendra. Les séries d'auditions de responsables de programmes, et l'augmentation du nombre des contrôles accomplis par les rapporteurs spéciaux, assistés pour certains par la Cour des comptes, que les commissions des finances ont entrepris, doivent donc être encouragés.

De même, il est indispensable que les commissions des finances soient au rendez-vous des nouveaux pouvoirs qui leur sont confiés par les articles 13 et 14 de la LOLF, et qu'elles soient en particulier en mesure de rendre, dès la première occurrence, **un avis sur les projets de décret d'avance**.

d) Le « chaînage vertueux » suppose que le collectif de fin d'année n n'interfère pas avec le PLF

La mission s'est interrogée par ailleurs sur un **éventuel changement de calendrier du projet de loi de finances rectificative de fin d'année**, traditionnellement délibéré en conseil des ministres en novembre.

Il ne lui est pas apparu possible d'avancer significativement la date d'examen du collectif, car d'une part, ce texte doit coller au plus près de l'exécution budgétaire de l'exercice en cours, et d'autre part, l'ordre du jour est chargé de nombreux « passages obligés » en cette période : projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de finances. Le collectif contient également des dispositions permanentes de deuxième partie n'ayant pas d'effet sur les recettes, les dépenses ou le solde, mais que le Gouvernement n'a pas eu le temps de mettre au point avant le dépôt du projet de loi de finances. S'agissant des dispositions permanentes, l'existence simultanée de deux véhicules législatifs à caractère financier peut également présenter un intérêt pratique au cours des débats.

En revanche, la mission insiste sur le fait que **le collectif de fin d'année ne doit plus être considéré comme une « session de rattrapage » de la loi de finances** : les deux textes portent sur des exercices distincts et il ne serait pas conforme au principe de sincérité budgétaire, désormais consacré dans la LOLF, de voter en collectif des crédits nécessairement reportés sur l'année suivante.

2. Une phase transitoire à mettre à profit pour rénover le débat budgétaire et appliquer d'emblée les principes portés par la LOLF

Les années 2005 et 2006 seront des années de transition avant la mise en place d'une année budgétaire cohérente au Parlement :

- en 2005, la loi de règlement 2004 et le collectif de fin d'année restent soumis à l'ordonnance de 1959, mais la discussion du projet de loi de finances pour 2006 sera organisée en fonction des dispositions de la LOLF ;
- en 2006, la loi de règlement 2005 restera soumise aux dispositions de l'ordonnance de 1959.

Cette transition rend d'autant plus indispensable la mise en place d'une discussion budgétaire conforme à l'esprit et à la lettre de la LOLF dès cet automne, car avec la transformation radicale des conditions de présentation, de discussion et de vote du budget, le risque existe de prendre d'emblée certaines mauvaises habitudes, de créer ces fameux « précédents », fâcheux et ensuite souvent immuables.

a) Ne pas négliger l'examen de la loi de règlement dès cette année

Dès cet automne, certains ministres pourraient être invités à participer, à titre volontaire, à une **rénovation des modalités de discussion du projet de loi de règlement**.

Ils pourraient ainsi être auditionnés par les commissions des finances, voire participer à la séance publique, pour rendre compte de leur gestion, même s'il sera, en fait, impossible de comparer l'exécution 2004 aux prévisions contenues dans le document joint au projet de loi de finances pour 2005, qui présentait, à titre indicatif, les crédits du budget général « *selon les principes retenus par la loi organique* », donc structurés en missions et programmes. Si un débat sur le niveau d'exécution et les modalités d'emplois des crédits en 2004 par rapport à la prévision restera possible, un débat centré sur la performance ne le sera pas.

Cet obstacle pourrait d'ailleurs inciter à diriger les discussions vers une comparaison entre les orientations et engagements annoncés par ces ministres lors du débat sur le PLF 2005, à l'automne 2004, et les résultats qu'ils auront finalement obtenus. L'acclimatation d'un débat orienté vers les résultats en sera facilitée.

b) Placer les missions et programmes au cœur de la discussion budgétaire et rééquilibrer le temps de parole entre discussion générale et débat d'amendements

L'examen du projet de loi de finances pour 2006 devra marquer une rupture avec les réflexes anciens, pour créer les conditions d'un changement culturel indispensable : un « bon budget » ne doit plus être un budget qui augmente plus que la moyenne, quels que soient ses objectifs et quel que soit le réalisme des prévisions de dépenses, mais un budget qui est orienté vers des résultats déterminés, qui fait l'objet d'une allocation des moyens rigoureuse et sincère et qui est géré de façon à optimiser l'emploi des crédits.

Pour cela, il convient de **proscrire absolument les discussions générales par ministères**, ou regroupant plusieurs missions.

La discussion devra être structurée par mission, les ministres participant à autant de discussions que nécessaire. À *chaque* mission devrait donc correspondre un « débat budgétaire » complet : présentation du ou des rapports, examen des crédits, vote des amendements. Pour la discussion des missions interministérielles, la façon dont le Gouvernement décidera d'être représenté devra tenir compte du fait que les éventuels amendements pourront modifier la répartition des crédits entre programmes relevant de deux ministres différents. Au demeurant, une plus grande collégialité dans la discussion budgétaire au Parlement serait le pendant naturel de la plus grande collégialité dans les choix budgétaires gouvernementaux, que la mission appelle par ailleurs de ses vœux. Elle démontrerait également tout l'intérêt de la définition d'une stratégie commune à l'ensemble de la mission, qui ne soit ni la simple superposition des stratégies de programme, ni la stratégie du (ou des) seul(s) programme(s) principal(aux), ni celle du ministère principal.

Enfin, la gestion orientée vers les résultats doit se fonder sur une justification précise, programme par programme, des crédits demandés. Or l'expérience a montré que les ministres ne se livrent complètement à cette justification que dès lors que leurs crédits sont examinés dans le détail, à l'occasion de l'examen des propositions d'amendements parlementaires. La discussion générale, par définition, ne conduit pas à entrer dans le détail de chacune des options retenues.

Par conséquent, il paraît nécessaire d'inverser les habitudes : par le passé, l'essentiel (voire la quasi-totalité), des temps de paroles étaient utilisés dans les discussions générales. **Il conviendra de rééquilibrer la répartition des temps de parole au profit du vote des missions et au profit d'éventuels amendements sur les programmes**, car les amendements sur les crédits sont facilités par la LOLF. Sous les réserves exprimées ci-dessous, la rénovation du débat parlementaire en mode LOLF implique de laisser se déployer l'initiative des députés et sénateurs sur les crédits, de façon à rendre le débat plus vivant et le budget plus transparent.

c) Créer les conditions d'un réel débat sur les amendements parlementaires

La possibilité d'amender les crédits des programmes, à condition de ne pas dépasser le plafond proposé pour les crédits de la mission, ouvrira aux parlementaires d'importantes possibilités d'amendement, d'autant qu'un même amendement pourra porter sur plusieurs programmes à la fois, en supprimer et même en créer.

Pour que la discussion parlementaire des missions devienne opérationnelle, il convient en premier lieu que les **commissions (des finances, et pour avis) fassent « coller » la structure de leurs rapports budgétaires à la nomenclature des missions**. Un parlementaire qui ne rapporterait que sur un programme ne pourrait, à défaut d'une coordination approfondie avec les rapporteurs des autres programmes de la mission considérée, que proposer un amendement de réduction de crédits, puisque pour augmenter les crédits d'un programme, il faut réduire ceux d'un ou de plusieurs autres au sein d'une même mission. Un rapporteur sur une mission entière sera en mesure de proposer les « arbitrages » que permet la LOLF au sein de cette mission. En outre, l'un des principaux défauts de la structure des rapports sous l'empire de l'ordonnance était d'être éloignée de la nomenclature budgétaire. Ceci empêchait les rapporteurs de faire d'autres propositions que l'adoption ou le rejet, au contenu normatif d'ailleurs assez vague compte tenu de périmètres de crédits mal définis.

En second lieu, il apparaît nécessaire que les assemblées se dotent d'une « **boîte à outils** » de l'**amendement de crédit**, qui facilite l'exercice du droit d'amendement dès la première discussion budgétaire en mode LOLF. Cette boîte à outils doit être assortie de recommandations (par exemple sur l'exposé des motifs de l'amendement), permettant d'éviter le dépôt d'amendements irréalistes ou sans effet réel, ou uniquement destinés à prolonger un temps de discussion, comme cela pouvait s'observer à propos de certains amendements portant sur les titres. Les amendements portant sur les programmes devront former un tout cohérent (par exemple une augmentation de crédits effectivement réalisable permise par une économie elle-même faisable). Il serait cependant illusoire de croire que disparaîtront comme par enchantement les amendements « d'appel » ou visant à allonger la discussion.

d) Organiser la discussion des emplois

Enfin, il est nécessaire de prévoir les conditions dans lesquelles seront articulées la discussion des crédits et la discussion des emplois. En effet, la LOLF prévoit un vote unique sur les plafonds d'emplois, ce qui s'explique par le découplage entre l'unité de spécialité des crédits (le programme), votée avec d'autres au sein d'une mission, et l'unité de spécialité des plafonds d'emplois (le ministère) : le périmètre des missions ne coïncide pas avec celui des plafonds d'emplois, notamment en raison de l'existence de missions interministérielles.

Pour autant, il serait peu logique de dissocier le débat portant sur les moyens alloués à une politique publique, l'un portant sur les crédits, l'autre sur les emplois :

- un amendement modifiant la répartition des crédits du titre 2 entre deux programmes d'une mission interministérielle relevant de deux ministères différents doit avoir une répercussion sur les plafonds d'emplois de ces deux ministères ;
- il pourrait se produire un décalage fâcheux entre le résultat des votes sur les crédits (implicitement représentatifs, pour le titre 2, de l'adoption des emplois sous-jacents) et le résultat d'un vote, émis un ou plusieurs jours après, sur les emplois.

La LOLF n'empêche pas que le Parlement puisse prendre deux décisions contradictoires, soit que l'équilibre des forces dans l'hémicycle soit différent entre les deux débats, soit qu'un défaut de coordination empêche de répercuter correctement sur les emplois les conséquences d'un amendement portant sur les crédits.

Cette difficulté n'existait pas sous le régime de l'ordonnance de 1959, puisque les tableaux d'emplois étaient associés aux chapitres budgétaires et que la modification des crédits emportait la modification des emplois correspondants, cette dernière étant explicitée dans l'exposé des motifs.

Il faudra donc étudier la possibilité de mettre en discussion à la fois les crédits des programmes d'une mission et les plafonds d'emplois des ministères qui y sont représentés. Bien entendu, les votes porteraient, pour les crédits, sur les amendements puis sur le montant final des programmes et, pour les emplois, sur les seuls amendements, afin de respecter les dispositions de la LOLF qui prévoient un vote unique sur les plafonds d'emplois en deuxième partie du projet de loi de finances.

* * *

Ces quelques recommandations devraient permettre de faire passer la discussion budgétaire d'une litanie orientée vers les moyens, à un examen systématique de choix orientés vers les résultats. Le Parlement sera ainsi à la hauteur des enjeux de la réforme dont il est à l'origine.

Récapitulation de l'agenda budgétaire « optimal » devant chaque assemblée

Période	Texte	Durée d'examen
mai-juin	Projet de loi de règlement $n - 1$	environ une semaine
juin	Débat d'orientation budgétaire	une demi-journée
octobre	Éventuellement, débat prélèvements obligatoires	une demi-journée
octobre-décembre	Projet de loi de finances $n + 1$	dans les limites constitutionnelles
octobre-novembre	Projet de loi de financement de la sécurité sociale $n + 1$	dans les limites constitutionnelles
novembre-décembre	Projet de loi de finances rectificative n	deux ou trois jours



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGNAUD

Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

Note sur les contours de la responsabilité des responsables de programmes

La présente note s'inscrit dans le cadre des travaux relatifs à « *la nouvelle gestion publique dans le cadre de la LOLF* », à propos de laquelle les parlementaires doivent veiller à ce que la LOLF « *soit correctement déclinée dans les ministères et à ce que soient définies la place et la mission des responsables de programme* ». Elle constitue un document essentiellement prospectif, visant à identifier les écueils comme les pistes de réflexion, afin de mieux définir le champ de la responsabilité des responsables de programme. Pour l'ensemble des acteurs, il est essentiel de sortir de la confusion actuelle des responsabilités et d'être en mesure d'identifier avec précision ce qui relève de la compétence du ministre et de son cabinet et de celle du responsable de programme : l'imputabilité des décisions constitue le fondement de la mise en œuvre d'une responsabilité pleinement assumée par l'ensemble des acteurs.

La LOLF n'évoque explicitement ni la responsabilité, ni les responsables de programmes. Pourtant, le thème de la responsabilité et le personnage du responsable de programme se sont imposés comme des figures de référence de la réforme. La définition du programme, prévue par le I de l'article 7 du texte organique et la constitution du programme en quasi unité de gestion autonome (il regroupe tous les crédits, quelle qu'en soit la nature, qui concourent à une action ou un ensemble cohérent d'actions) portaient implicitement ces sujets ; le processus de mise en œuvre de la réforme les a révélés. D'ailleurs, les travaux préparatoires de la LOLF montrent bien le souhait du législateur organique de pouvoir identifier un responsable pour chaque programme.

Jusqu'à ces derniers mois, les réflexions ont peu porté sur la question du contenu et du périmètre de la responsabilité des nouveaux managers publics, l'attention étant davantage focalisée sur la dimension plus strictement budgétaire de la réforme. Un rapport d'information de la commission des finances du Sénat avait relevé la nécessité de mieux distinguer responsabilité politique et responsabilité de gestion et de réduire le rôle des cabinets ministériels dans la gestion quotidienne des programmes. Le forum des responsables de programmes du 14 avril 2005 a retenu comme thème principal « *Le rôle du responsable de programme dans ses relations avec son ministre et avec le Parlement* ». La restitution des débats qui se sont tenus à cette occasion constitue, avec les réponses apportées par les responsables de programmes au questionnaire envoyé par la mission parlementaire, une source précieuse d'information sur la conception que ceux-ci ont de leur propre rôle.

On soulignera la très grande hétérogénéité des réponses au questionnaire susmentionné : si certains responsables ont une vision claire et « volontariste » de leur positionnement vis-à-vis des différents acteurs, d'autres – parfois, il est vrai, en raison de la nature particulière de leur programme – semblent ne pas percevoir toutes les dimensions de leur fonction, estiment ne pas disposer d'assez d'éléments pour répondre à l'heure actuelle, ou indiquent attendre des instructions de leur ministre quant à leur positionnement. Ces dernières réponses traduisent une conception attentiste, voire défensive, du rôle du responsable de programme et, parfois, une certaine appréhension ; elles sont souvent assorties d'une forte demande d'explications. Globalement, les résultats du questionnaire montrent que la clarification des concepts doit être approfondie.

La question de la responsabilité en matière de gestion publique peut s'analyser selon plusieurs axes :

- **L'axe des rapports avec les autorités politiques** (ministre, cabinet ministériel et Parlement) : le responsable de programme est celui qui reçoit une mission et qui rend compte de son exécution. Le rôle de chacun dans la définition de la stratégie, dans l'arrêté des choix budgétaires et dans le pilotage de l'action publique doit être précisé, ce qui amène à s'interroger sur l'intervention des cabinets ministériels dans la gestion quotidienne de l'administration ;
- **L'axe des leviers d'actions** : le responsable est celui qui dispose des leviers nécessaires pour remplir la mission qui lui est confiée ; en particulier, il dirige et évalue ses personnels, et pilote la dépense budgétaire. Cet axe renvoie aux libertés de gestion offertes par la LOLF, notamment en matière financière et de ressources humaines, donc à la capacité des responsables de programmes de mobiliser les chefs des directions transversales, « fonctions support » des ministères ;
- enfin, **l'axe des modes d'évocation de la responsabilité**, qui ouvre la question des incitations (sanctions ou récompenses) des responsables de programmes, en fonction de leur contribution à la performance de l'action publique. À cet axe doit être associée une réflexion sur la façon dont pourrait être gérée la ressource humaine spécifique que constituent les responsables de programmes : modalités de nomination, établissement d'un lien entre la rémunération et la performance, introduction éventuelle d'une logique de « contrat » à durée déterminée...

Il faut donc s'interroger sur les métamorphoses attendues de l'action administrative : les responsables de programmes constituent-ils une catégorie de hauts fonctionnaires « à part », appelée à une autonomie croissante ? Comment mieux distinguer la responsabilité politique et celle du responsable de programme ?

La responsabilité s'exprimera vis-à-vis de plusieurs acteurs : ministre, Parlement, Cour des comptes, autres fonctionnaires (notamment les directeurs d'administration centrale). La présente note s'organise autour des relations avec chacun de ces acteurs. L'enjeu sous-jacent est la question cruciale de la répartition des champs de compétences entre le gestionnaire et le politique, c'est-à-dire, pour l'essentiel, entre le responsable de programme d'une part, et le ministre et son cabinet, d'autre part.

1. Les relations du responsable de programme avec le ministre et son cabinet

- La reconnaissance d'un domaine partagé de responsabilité, qui devrait être centré sur la stratégie du programme

La restitution du forum des responsables de programmes du 14 avril 2005 commence par le diagnostic selon lequel le couple responsabilité politique / responsabilité de gestion ne suffit pas à décrire le partage des rôles entre ministre et responsable de programme : *« Il n'est aujourd'hui pas facile d'identifier clairement la frontière entre les responsabilités politique et de gestion. Si la responsabilité politique repose de manière prioritaire sur le ministre, il n'est pas le seul à la porter ni à en répondre devant le Parlement. De manière symétrique, le ministre intervient dans la gestion et oriente l'exécution des politiques par ses directions, dont elles sont de ce fait les premières – mais pas les seules – responsables. (...) »*

« Constaté qu'un terrain partagé entre politique et gestion existe n'équivaut pas à dire que tout est politique, ni que tout relève de la gestion. Il s'agit au contraire d'identifier quels sont les domaines de responsabilité « exclusive », politique ou de gestion, et quel est en revanche ce nouveau domaine où la responsabilité ne peut qu'être partagée. La substitution de la responsabilité personnelle à l'anonymat promue par la LOLF appelle une identification plus claire et plus fine des domaines de responsabilité, dans un contexte où les résultats comptent davantage que les règles et les procédures ».

Même si un domaine partagé des responsabilités entre le gestionnaire et le politique existe à l'évidence, concernant la définition de la stratégie et des objectifs de performance du programme, la responsabilité du gestionnaire commence tout de même là où s'arrête complètement celle du politique ; le champ du « domaine partagé » est nécessairement dominé par le ministre, qui a autorité sur ses fonctionnaires. Or, actuellement, aucune limite claire n'est posée quant au champ d'intervention du ministre, ni, surtout, à celle de son cabinet, dans l'action de l'administration. En effet, si le ministre, « patron » de son administration, dispose toujours d'un pouvoir d'évocation plein et entier, il peut arriver que les membres de son cabinet en tirent argument pour intervenir à tout propos dans la gestion courante de l'administration, sans qu'il n'y ait de limite au champ de ces interventions.

La relation du responsable de programme avec le ministre et son cabinet est donc au cœur de la question de la responsabilité. C'est aussi la problématique qui semble la plus complexe : les responsables de programmes ont en effet sur ce sujet des visions très hétérogènes.

La plupart des responsables de programmes reconnaissent l'ambivalence de leur nouvelle mission et se considèrent à la fois comme l'échelon supérieur de mise en œuvre de la politique impulsée par le ministre et comme une force de proposition pour définir et ajuster les orientations fondamentales de cette politique.

Cette double fonction implique un travail commun entre le responsable de programme et le ministre au stade de la définition de la stratégie du programme : le forum des responsables de programmes du 14 avril a montré que l'on attendait du responsable de programme qu'il définisse et propose au ministre les éléments de la politique faisant l'objet du programme. Il s'engage donc avec le ministre sur la stratégie du programme. Parallèlement, *« les discussions ont fait émerger une demande forte des responsables de programmes pour un rôle politique et d'impulsion clair de la part de leurs ministres : il est demandé au politique d'exprimer ses orientations dans une stratégie formalisée, clairement affichée et concertée avec les responsables de sa mise en œuvre ».*

Le responsable de programme proposera au ministre des évolutions en matière de dispositifs d'intervention ou d'organisation des services publics couverts par le programme. Il aura également un rôle d'alerte : il doit avoir « *des liens directs et forts avec le directeur de cabinet* » afin d'évoquer avec lui les sujets sensibles qui nécessitent une intervention de l'autorité politique et parfois, un arbitrage du Premier ministre. Le ministre et ses responsables de programmes sont enfin conjointement appelés à garantir la cohérence entre les objectifs stratégiques de chaque programme et les autres initiatives ministérielles : lois d'orientation, évolutions législatives diverses ou réformes internes.

L'élaboration de la stratégie relève à l'évidence du « *domaine partagé* » évoqué plus haut. Elle appelle une forte implication des ministres et une concertation poussée avec les responsables de programmes, ce qui traduit la nécessité d'afficher désormais des ambitions politiques dans le cadre de l'élaboration du budget, en garantissant leur réalisme et leur faisabilité. Les responsables de programmes demandent que les ministres marquent de leur empreinte la stratégie du programme : des objectifs clairement définis et assumés politiquement sont indispensables à la bonne orientation de leur gestion au cours de l'exercice.

- La revendication d'une forte autonomie dans la gestion des moyens, qui devrait être étroitement formalisée

Plusieurs responsables de programmes insistent sur l'importance de consentir de réelles délégations de responsabilités pour permettre le pilotage des programmes, tant vis-à-vis du ministre que des autres acteurs du programme, notamment les services déconcentrés et les opérateurs de l'État : comme le note un responsable de programme, « *la LOLF offre un cadre de dialogue tant à l'échelon politique qu'avec les opérateurs ; un nouveau mode relationnel se bâtit avec ces derniers en termes de contrats d'objectifs (...)* ».

Un responsable de programme considère que « *compte tenu de la responsabilité politique de la mission, relevant du seul ministre, il est inévitable et nécessaire de prévoir des liaisons avec le cabinet, mais de permettre néanmoins au responsable de programme d'avoir une réelle autonomie sur l'adaptation des moyens alloués aux objectifs assignés, sur une période pluri-annuelle de préférence, afin de réaliser une véritable conduite du changement lui permettant notamment la constitution d'équipes opérationnelles à l'administration centrale* ».

Un autre responsable indique qu'il conçoit son positionnement vis-à-vis du ministre et de son cabinet « *comme un rôle de pleine responsabilité, c'est-à-dire comme devant rendre des comptes au ministre et assurer le respect des objectifs fixés mais en ayant, en contrepartie, la pleine maîtrise des moyens assignés à cette fin* ».

De nombreux responsables de programme se montrent également sensibles aux répercussions possibles d'un interventionnisme politique trop insistant dans le domaine de la gestion courante : ils ne souhaitent pas être tenus pour responsables de décisions de gestion qui leur seraient imposées par le ministre ou par son cabinet.

Comme l'indiquait un participant au forum des responsables de programmes du 14 avril, « *il est important que les responsables de programmes ne se trouvent pas en position de subir des décisions dont ils ne sont pas responsables et qui impactent directement la gestion de leur programme* ». Un autre soulignait : « *il faut que le Parlement puisse mesurer dans quels cas le responsable de programme a les moyens d'exercer cette responsabilité, et les cas dans lesquels le responsable de programme les a moins* ». Un autre affirmait : « *Je me considère comptable des moyens qui m'ont été alloués et du respect des priorités fixées par la représentation parlementaire, en toute transparence. Ce qui implique également de pouvoir informer, si nécessaire, le Parlement des difficultés de mise en œuvre rencontrées et du décalage qui peut exister entre le budget voté en loi de finances et le budget disponible (...)* ».

Afin de clarifier le champ des responsabilités respectives du responsable de programme et du ministre, deux options peuvent être envisagées.

La première consisterait à **exclure toute intervention du ministre et de son cabinet dans la gestion du programme**, une fois définis sa stratégie et ses objectifs et sans préjudice de l'évaluation des résultats obtenus par le responsable, à l'occasion du compte rendu annuel de performance. Ce modèle correspond à une autonomie très forte du responsable de programme, et tend vers un modèle d'agences, qui s'est développé dans plusieurs pays de l'OCDE ⁽¹⁾. **Il paraît peu réaliste** de le transposer en France aujourd'hui. Cela supposerait d'ailleurs que les programmes correspondent à une entité institutionnelle véritablement autonome. Quand bien même une telle évolution apparaîtrait souhaitable, l'importance des changements structurels induits par la LOLF rend celle-ci impossible à brève échéance

La seconde consisterait à **formaliser strictement les rapports entre le responsable de programme et le ministre et son cabinet**. Cette solution se traduirait par **un principe** : le responsable de programme doit assumer la gestion courante et en est responsable devant le ministre, et **une forme contraignante** des cas où le ministre souhaite intervenir directement : l'obligation d'adresser sous forme écrite les instructions exceptionnelles du ministre ou du cabinet, cette forme écrite étant seule à même d'offrir au responsable de programme la garantie incontestable que sa responsabilité propre de gestionnaire pourra être précisément circonscrite. Un responsable de programme serait alors en mesure d'indiquer au Parlement, le cas échéant, les contraintes qui ont pu résulter, dans sa gestion, de l'intervention directe de l'autorité politique.

De surcroît, un tel formalisme constituerait certainement un frein efficace au comportement souvent « envahissant » des cabinets ministériels vis-à-vis de l'administration, qui ont des rapports réguliers non seulement avec les directeurs d'administration centrale, mais le plus souvent, avec les chefs de bureaux.

(1) Ce système est particulièrement abouti en Nouvelle-Zélande. M. Patrick Gibert considérait ainsi que « *la banalisation du fonctionnement en agence (par exemple en Nouvelle-Zélande) avec l'instauration d'une séparation de principe entre un ministère dirigé par un homme politique et élaborateur de politique et une agence dirigée par un manager et metteur en œuvre traduit le renoncement du politique à vouloir maîtriser l'ensemble de la chaîne de l'action publique. Elle revient fondamentalement à limiter le champ de la rationalité politique en restreignant – en principe – l'interface entre celle-ci et la rationalité managériale au choix du dirigeant de l'agence, à son cahier des charges ainsi qu'au contrat passé entre l'agence et le ministère* » (« Management public, où est le problème ? », in *La jaune et la rouge* (mars 2004).

Les cabinets devraient voir leur champ d'action en matière de gestion restreint à la définition des grandes options politiques et stratégiques, à la réorientation de certaines d'entre elles en cours d'année et à la supervision des comptes rendus destinés au Parlement. Ils retrouveraient ainsi leur rôle originel de conseil du ministre et ne seraient plus, comme c'est trop souvent le cas, le « conseil d'administration » du ministère. Une procédure de compte-rendu régulier serait mise en place, avec le responsable de programme, ou éventuellement, avec la nomination de correspondants du cabinet au sein des programmes, chargés d'informer celui-ci sur l'évolution des conditions de gestion. Cela reviendrait à prendre le contre-pied de la pratique actuelle de certains ministères, qui voit les grandes directions « placer » des représentants au sein du cabinet du ministre.

La mission considère donc qu'**une réduction des effectifs des cabinets ministériels est le corollaire logique de la diminution de l'interventionnisme politique dans la gestion courante des programmes**, à partir du moment où les objectifs sont définis par le ministre. **L'édiction d'une règle interministérielle plafonnant les effectifs des cabinets ministériels serait de nature à conforter le respect de ce principe** et constituerait un signal fort adressé aux responsables de programmes.

Comme l'indiquait un participant au forum des responsables de programmes du 14 avril dernier, « *le cabinet n'est là que pour préparer les décisions du ministre, qui assure trois fonctions essentielles : le rôle d'arbitrage, le rôle d'impulsion politique et le rôle de représentation vis-à-vis de l'opinion publique et du Parlement. Le rôle d'arbitrage étant progressivement assumé par le secrétaire général et/ou par les directeurs du ministère, l'intervention du ministre et du cabinet dans la gestion quotidienne du ministère est en diminution ; l'action se recentre en revanche sur l'impulsion politique* ». Il convient de souligner l'importance nouvelle des secrétaires généraux des ministères, dont certains peuvent intervenir comme instance d'arbitrage administrative. Cette évolution contribue à « éloigner » les cabinets ministériels de la gestion quotidienne des programmes.

2. La responsabilité des responsables de programmes vis-à-vis du Parlement et de ses commissions chargées des finances

Les responsables de programmes expriment une attente très forte vis-à-vis du Parlement. Elle a d'ores et déjà trouvé quelques réponses, notamment avec l'implication des commissions des finances dans les différentes étapes de la mise en œuvre de la LOLF, leur contribution à l'élaboration du guide sur la performance ou la participation de parlementaires aux forums des responsables de programmes. Pour sa part, la mission s'est efforcée de nouer un dialogue riche et confiant avec les responsables de programme.

La responsabilité des responsables de programmes vis-à-vis du Parlement s'exprimera toutefois dans la durée. Déjà, les commissions des finances ont commencé à modifier leurs pratiques, avec le développement des contrôles budgétaires, un recours plus fréquent à l'assistance de la Cour des comptes, l'audition de responsables de programmes et secrétaires généraux sur des problématiques de gestion, etc.

Les réponses au questionnaire envoyé par la mission révèlent que les responsables de programmes ont conscience que le Parlement jouera un rôle renforcé et que cela aura des répercussions sur leur mission : rendre compte de la performance à travers les PAP et les RAP, expliciter les décisions de gestion, développer la transparence... peu de responsables de programmes expriment des réserves sur ces sujets. Deux inquiétudes sont cependant récurrentes.

La première inquiétude concerne l'importance du travail supplémentaire qui découlerait d'un contrôle parlementaire accru. Il est clair que les contrôles effectués par le Parlement, et en premier lieu, ses commissions chargées des finances, devront être réguliers et porter tout autant sur la gestion que sur la stratégie ou sur la performance. Ils devront prendre plus qu'aujourd'hui la forme d'auditions, qui pourront concerner les ministres comme les responsables de programme. Dans cette perspective, ceux-ci considèrent souvent que les questionnaires budgétaires devraient voir leur volume considérablement réduit.

Certains responsables de programme estiment que le dialogue budgétaire renforcé avec le Parlement ne devra pas pour autant conduire à une immixtion trop importante de celui-ci dans la gestion courante. Une réponse au questionnaire indique par exemple que, *« chargé du suivi des programmes, le Parlement doit cependant laisser suffisamment d'autonomie au responsable de programme. Il faudra notamment veiller à ce que ce dernier ne soit pas placé en situation « défensive » face à des revendications sectorielles, émanant de quelques agents du programme, qui « remonteraient » aux parlementaires. La vision globale du programme est en effet pour le Parlement une donnée indispensable, qui implique l'audition de l'ensemble des acteurs. Il convient d'observer que dans l'hypothèse où la fréquence de ces auditions ou leur caractère technique impliquerait une préparation importante, la mise en place d'une structure spécifique, placée auprès du responsable de programme, deviendrait nécessaire ».*

Cette réponse témoigne à la fois de la volonté d'être jugé de manière impartiale et du souci de voir le Parlement se comporter en contrôleur, garant de l'intérêt général, et non en relais de groupes d'intérêts.

La seconde inquiétude, plus essentielle, concerne les positionnements respectifs du responsable de programme et de son ministre vis-à-vis du Parlement. À ce sujet, un responsable de programme indique qu'il *« essayera d'être le plus transparent possible »* vis-à-vis du Parlement. Cette mention, à première vue anodine, traduit déjà un conflit potentiel entre la responsabilité du responsable de programme et celle de son ministre, donc un besoin de clarification.

Un responsable de programme souligne ainsi que *« le dialogue entretenu au titre de la fonction de responsable de programme avec les interlocuteurs parlementaires ne doit pas interférer avec le débat politique entre le ministre et le Parlement ».*

« La distinction délicate, ténue, entre les deux types de dialogue peut être opérée en réservant au ministre les échanges sur les orientations politiques, les équilibres budgétaires, les choix faits entre les différents responsables de programmes ainsi que sur le degré d'atteinte des objectifs (préalablement déterminés avec son responsable de programme et reconnus par le Parlement). Les échanges avec le responsable de programme doivent se situer sur un plan plus fonctionnel ; explicitation des résultats (attendus / réalisés), de leurs conditions de réalisation voire d'amélioration, des marges de manœuvre utilisées, créées, des principaux leviers d'action utilisés ».

Un autre responsable de programme considère enfin que sa relation avec le Parlement *« dépendra du rôle que les ministres et leurs cabinets entendront voir jouer à leurs responsables de programmes ».* Dans cette conception, les relations entre le responsable de programme et le Parlement demeureront pleinement soumises au contrôle de l'autorité ministérielle.

On peut distinguer deux conceptions de la responsabilité du responsable de programme.

Elle peut n'être pas fondamentalement différente de celle des hauts fonctionnaires aujourd'hui, c'est-à-dire à « géométrie variable », en fonction de l'espace que lui concède son ministre. Dans ce cadre, la responsabilité managériale n'a guère de consistance, puisqu'elle n'a pas de périmètre défini. Le responsable de programme joue sans doute plus facilement le rôle de « fusible » pour préserver l'autorité politique en cas de crise, puisque celle-ci peut décider, au coup par coup, de le « couvrir » ou au contraire, d'en faire un « bouc émissaire ». En revanche, la gestion quotidienne du responsable de programme, même défaillante, est peu sanctionnée : dans ce système de confusion des responsabilités, la responsabilité managériale consiste ainsi essentiellement à pallier l'absence de responsabilité politique.

Le principal défaut de cette conception réside donc dans l'absence de distinction entre une responsabilité de nature politique et une responsabilité de nature managériale, qui nous paraît devoir appeler une clarification.

Dans une seconde hypothèse, la répartition des rôles et des responsabilités des acteurs politiques et administratifs devant le Parlement est clairement définie. **La transparence complète des compétences et des actes imputables aux différents acteurs qui doit en résulter constitue la clef du succès de la responsabilisation des responsables de programmes.**

3. La responsabilité du responsable de programme vis-à-vis de la Cour des comptes

- Les responsables de programme et la Cour des comptes ont une approche différente de leurs relations respectives

- Les responsables de programmes semblent avoir connaissance des nouvelles missions confiées à la Cour des comptes et de leur impact, mais n'attendent pas pour autant de changement majeur dans leurs rapports avec la Cour des comptes.

Ils considèrent généralement que leur responsabilité devant la Cour des comptes sera plus immédiate, et qu'il leur faudra mettre en place un contrôle interne rigoureux pour répondre aux exigences liées à la certification des comptes de l'État : les concepts de transparence, d'auditabilité des comptes, des indicateurs et de leur processus de fabrication sont cités régulièrement. Un responsable de programme indique ainsi que *« la transparence doit être totale. La LOLF confiant à la Cour des comptes une mission de certification des comptes, le responsable de programme doit tenir à sa disposition tous les documents nécessaires et pouvoir expliquer les choix de gestion qui relèvent de sa responsabilité »*.

« Les échanges avec la Cour sur les incidences financières des choix stratégiques et politiques arrêtés par le ministre (choix qui engagent évidemment le responsable de programme) me semblent relever du cadre habituel d'intervention de la Cour des comptes ».

Un autre responsable de programme considère que *« l'évolution de la Cour des comptes (...) impliquera vraisemblablement des contrôles plus fréquents et plus poussés. Il faudra veiller à bien distinguer la régularité de l'opportunité, laquelle relève de l'autonomie du directeur du programme et de son ministre dans la conduite de sa politique, afin d'atteindre les objectifs qui auront été définis »*.

➤ La conception développée par la Cour des comptes s'écarte assez nettement de celle qui a été exposée ci-dessus. **Pour elle, la responsabilité des ordonnateurs devrait être davantage sanctionnée dans le cadre d'une nouvelle répartition des responsabilités avec le comptable public**, ce qui impliquerait, une plus grande activité de la Cour de discipline budgétaire et financière. Mme Hélène Gisserot, alors procureur général, constatait, à l'occasion du colloque « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme », organisé le 5 avril 2005 par la Cour des comptes, que la responsabilité des ordonnateurs n'était que très rarement mise en œuvre au plan juridictionnel, compte tenu notamment de la solennité et de la lourdeur des procédures suivies devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Elle s'interrogeait sur un rapprochement des régimes de responsabilité du comptable et de l'ordonnateur, mais relevait que la responsabilité des responsables de programme était essentiellement managériale et s'interrogeait sur la place à réserver à la « faute de gestion » et sur une éventuelle évocation de la responsabilité des responsables de programmes sur le fondement de dépenses excessives, d'un mauvais rapport coût/avantage ou d'écarts « anormaux » entre les objectifs attendus et obtenus.

La diminution du champ de la responsabilité (personnelle et pécuniaire) du comptable public paraît être une conséquence logique du passage d'un contrôle exhaustif des dépenses à un contrôle hiérarchisé et partenarial. La Cour des comptes envisage de compenser le « vide » ainsi créé par un accroissement du champ et des modalités de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs.

- La responsabilité managériale des responsables de programme ne peut pas être absorbée par la responsabilité juridique des ordonnateurs

Il ne faut pas faire fausse route : la mission considère en premier lieu qu'il est essentiel de distinguer la responsabilité du haut fonctionnaire en tant qu'ordonnateur, qui découle d'obligations juridiquement définies, et celle qui résultera de son rôle de responsable de programme, qui est d'essence managériale. Les responsables de programmes et les ordonnateurs de la dépense ne constituent d'ailleurs pas deux ensembles strictement identiques.

Partagée entre tous les ordonnateurs, la première dimension de la responsabilité, à caractère juridictionnel, a vocation à être évoquée devant une Cour de discipline budgétaire et financière plus efficace, peut-être de façon plus systématique qu'aujourd'hui en cas de « faute lourde ». Ces progrès sont toutefois indépendants de la mise en œuvre de la LOLF.

Spécifique aux responsables de programme, la seconde dimension de la responsabilité, à caractère managérial, a vocation à être évoquée en premier lieu par le ministre et, le cas échéant, par le Parlement. Dans ce domaine, le champ d'intervention de la Cour des comptes doit être limitée à l'appréciation de la performance, dans le cadre de ses missions traditionnelles de contrôle du bon emploi des fonds publics. Il revient ensuite au politique seul d'en tirer d'éventuelles conclusions, car l'appréciation du caractère excessif des dépenses, du rapport coût/avantages des politiques publiques ou des écarts entre résultats attendus et obtenus est d'abord de nature politique. Au demeurant, les modalités de contrôle résultant de la mise en œuvre de la LOLF (contrôles internes, contrôle de soutenabilité budgétaire ou contrôle parlementaire) devraient apporter des garanties suffisantes face aux risques de dérive que semble craindre la Cour des comptes.

Ériger la Cour des comptes en juge – au sens propre – de la qualité de gestion serait enfin un très mauvais signal adressé aux responsables de programme. Comment les mobiliser sur la recherche de modes de gestion innovants ou sur la mise en place d'un système de performance qui n'est pas – et ne sera jamais – un outil de science exacte si, dans le même temps, on fait peser sur eux la menace d'une sanction juridictionnelle pour des « écarts » de gestion dont la substance ne peut être définie avec précision ? Le sentiment est déjà fort parmi les responsables de programme que les marges de manœuvre effectivement offertes par la LOLF ne seront pas à la hauteur de la liberté qui avait été annoncée. L'instauration d'une responsabilité juridictionnelle des responsables de programme serait le meilleur moyen de tuer l'esprit d'initiative et de perpétuer les comportements antérieurs : prudence excessive de la gestion, maintien d'une tutelle forte de la part des directions administratives et financière, recherche systématique d'une « couverture » par l'autorité politique...

4. Les outils de mise en œuvre de la responsabilité du responsable de programme

Les outils de mise en œuvre de la responsabilité des fonctionnaire vis-à-vis de la Cour des comptes et du Parlement sont prévus par la législation en vigueur : auditions, missions de contrôle sur pièces et sur place pour le Parlement, contrôles et certification des comptes pour la Cour des comptes.

En revanche, les instruments de la responsabilité vis-à-vis du ministre restent à construire, notamment pour définir son contenu dans chaque cas d'espèce et pour instaurer des mécanismes d'incitation – positive ou négative – pour les responsables de programmes.

- Le support de la responsabilité : une lettre de mission plutôt qu'un statut

L'encadrement des responsables de programmes par une lettre de mission provenant de leur ministre permettrait d'explicitier les objectifs qui leur sont fixés et les moyens qui leur sont alloués, et de disposer d'éléments concrets pour conduire *ex post* l'évaluation pluriannuelle de leurs performances. M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget, à la réforme budgétaire et à la réforme de l'Etat, a évoqué cette piste lors du colloque précité du 5 avril 2005, en précisant que les lettres de mission pourraient s'inscrire dans le cadre d'un code de bonnes pratiques, permettant d'en harmoniser au moins partiellement le contenu entre les différents ministères.

Les lettres de mission pourraient être communiquées au Parlement, soit de manière systématique, soit à la demande des rapporteurs spéciaux compétents, afin que celui-ci puisse être pleinement informé des conditions de gestion de chaque programme.

À titre d'illustration, le cas de la Grande-Bretagne a été évoqué lors du forum des responsables de programmes du 14 avril 2005. Pour l'ensemble des administrations et selon un format partagé dans ses grands principes au niveau interministériel, une charte définit de manière simple et explicite les rôles de chaque acteur et le déroulement de leur dialogue. La démarche interministérielle britannique reconnaît la spécificité de chaque administration : c'est la raison pour laquelle ce qui est élaboré au niveau interministériel n'est qu'une structure (les chapitres qu'il serait opportun de retrouver dans chacune des chartes) et une sorte de feuille de route au service des gestionnaires. Le contenu de ces chartes est éclairant s'agissant de la problématique française :

- le ministre fixe les objectifs stratégiques, la programmation à moyen long terme, les objectifs annuels budgétaires et de performance dont il répond devant le Parlement ; en règle générale, il n'est pas impliqué dans la gestion quotidienne du programme ;

- le responsable de programme répond devant son ministre de la conduite de son programme et des objectifs atteints ; il détermine l'organisation des services ainsi que le nombre et la structure des emplois du programme ; il est responsable de la gestion quotidienne du programme ; il alerte le ministre ou son équipe de tout problème significatif ayant un impact sur l'atteinte de ses résultats ;
- le ministre détermine les modalités de coordination nécessaires pour répondre aux demandes formulées par le Parlement ; le responsable de programme est l'interlocuteur naturel du Parlement pour les questions concernant la gestion quotidienne du programme.

Ce partage de rôle nécessite un dialogue régulier entre ministre et responsable ; il est recommandé de programmer au moins une fois par an une session consacrée à la stratégie du programme, à sa performance et à la gestion des risques ; par ailleurs, le responsable de programme a un accès direct à son ministre en cas de besoin ;

Si, dans la pratique, le contact direct entre ministre et responsable de programme ne suffit pas aux besoins de coordination entre programme et environnement ministériel, le ministre devrait identifier un correspondant auprès de lui chargé des relations avec le programme ; son rôle consiste notamment à tenir au courant le responsable de programme de toute décision politique susceptible d'impacter le programme.

Ces solutions pourraient être assez facilement transposées à la situation des responsables de programme en France.

La mission considère donc que l'émergence d'une nouvelle fonction au sein de l'appareil de l'État, le responsable de programme, n'appelle pas la création d'un statut spécifique qui en ferait une catégorie à part de hauts fonctionnaires. Une telle logique conduirait à créer de nouveaux clivages et, probablement, à rigidifier les conditions de nomination des responsables de programmes. Une approche contractuelle permet au contraire de concilier la diversité des missions et des parcours des responsables de programme avec la clarté nécessaire dans l'énoncé de leurs moyens, de leurs objectifs et de leurs conditions de travail.

À terme, d'ailleurs, des modalités spécifiques de gestion de la ressource humaine particulière que constituent les responsables de programmes pourraient se développer.

On peut imaginer, par exemple, que la lettre de mission porte sur une durée déterminée – par exemple, deux ou trois ans – et qu'à l'issue de cette période, le ministre décide de prolonger ou d'interrompre la mission du responsable de programme. Sans que cette lettre de mission constitue un contrat d'un point de vue juridique, elle aurait alors une portée similaire : le responsable de programme disposerait de trois ans pour remplir sa mission, avec une possibilité de prolonger celle-ci, à la demande du ministre.

Cette évolution, qui placerait le responsable de programme dans un cadre quasi-contractuel à durée déterminée, pourrait toutefois se heurter à un obstacle. Les responsables de programmes actuels sont quasiment tous, en quelque sorte « es qualités », des directeurs d'administration centrale, donc nommés en Conseil des ministres. Or la logique de la lettre de mission à durée déterminée pourrait contraindre, en cas de non-renouvellement d'un responsable de programme, nécessitant le choix d'une autre personne, à une décision collégiale du Gouvernement et ne reposerait pas en priorité sur le seul ministre concerné. On notera que cette difficulté disparaît avec la désignation de fonctionnaires qui ne sont pas directeurs d'administration centrale ou de personnes étrangères à l'administration. Tel n'a toutefois pas été le choix du Gouvernement pour la « première génération » de responsables de programmes.

- Des mécanismes incitatifs qui pourraient reposer sur une logique contractuelle

L'évaluation annuelle de la performance des programmes, effectuée tant par le Parlement que par le ministre et, le cas échéant, par la Cour des comptes, devra pouvoir donner lieu, le cas échéant, à une sanction ou récompense du responsable de programme. La principale modalité semble être la modulation de la rémunération en fonction des résultats obtenus, sous la forme de primes de performance, piste également évoquée par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget, à la réforme budgétaire et à la réforme de l'État, lors du colloque précité. La possibilité pour ces primes d'atteindre environ 20 % de la rémunération totale des managers devrait permettre de rendre celles-ci réellement incitatives. L'absence de prime ou sa diminution par rapport à l'année précédente constituerait, dans un tel schéma, un premier échelon de sanction. Celle-ci pourrait également, en cas d'échec patent, se traduire par le remplacement du responsable de programme.

D'autres pistes consisteraient à tenir compte de la performance d'un gestionnaire dans la définition de la suite de sa carrière. Une telle prise en compte nous paraît toutefois devoir s'inscrire, sans appeler d'évolutions particulières, dans le cadre de la pratique actuelle : les résultats obtenus par un responsable de programme, dont la qualité peut dépendre de facteurs largement extérieurs à sa volonté, ne sauraient en effet constituer qu'un paramètre dans l'évaluation de la manière de servir qui permet d'apprécier l'efficacité individuelle d'un agent. **Aucun lien mécanique ne doit exister entre les résultats obtenus et les mécanismes d'incitation**, car cela serait extrêmement réducteur, et injuste pour un grand nombre de responsables de programmes.

* * *

Conclusion

La responsabilité politique, incarnée essentiellement par le ministre vis-à-vis du Parlement, se distingue de la responsabilité de gestion, incarnée essentiellement par le responsable de programme vis-à-vis de son ministre, du Parlement et de la Cour des comptes, sans cependant que cette distinction soit totalement étanche.

Dans le cadre nouveau de gestion défini par la LOLF, il conviendra que le ministre et son cabinet assument toute leur responsabilité politique (à défaut, le responsable de programme ne disposerait pas d'orientations suffisamment claires sur la stratégie des programmes), mais rien que leur responsabilité politique (à défaut, le responsable de programme n'aurait pas suffisamment d'autonomie pour mettre à profit les marges de manœuvre offertes par la LOLF). La responsabilité des gestionnaires ne pourra donc pleinement s'épanouir que grâce à une discipline accrue du pouvoir politique, qui devra s'accompagner d'une grande précision et d'une grande clarté dans la définition des orientations politiques.

Le rôle des cabinets ministériels devra impérativement évoluer : les ministres seront entourés, si la réforme porte pleinement ses fruits, de cabinets plus restreints et « politiques », dont les relations avec les gestionnaires seront strictement formalisées dès lors qu'il s'agira d'imposer une contrainte ou une décision non choisie par le responsable de programme. En tout état de cause, il faudra mettre fin à l'ingérence des cabinets dans la gestion quotidienne de l'administration.

Le positionnement des responsables de programme par rapport aux cabinets ministériels sera mieux assuré dès lors que sera définie de façon claire l'étendue de leur droits et de leurs obligations. Pour ce faire, il convient de **mettre en place rapidement des lettres de mission**, véritables chartes ou conventions de gestion, afin de mieux formaliser le cadre d'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

Il faut également **motiver les responsables de programme en créant des mécanismes d'incitation à la performance**. Compte tenu des incertitudes, voire des inquiétudes, qu'expriment les responsables de programmes à ce stade de la mise en œuvre de la LOLF, il semble préférable d'aborder les nouvelles responsabilités qui leur sont confiées sous l'angle d'une charge ayant pour contrepartie une éventuelle récompense (donc comme une opportunité personnelle) plutôt que comme la contrepartie d'une liberté nouvelle, qui se traduirait par un risque de sanction accru. La mise en place d'une rémunération fondée en partie sur les résultats atteints doit donc être étudiée, éventuellement sur la base du volontariat, dans un premier temps.

Vis-à-vis du Parlement, les responsables de programmes ne doivent pas être mis en situation de devoir assumer une responsabilité politique qui est du seul ressort du ministre : leur responsabilité relève essentiellement de la nécessité de rendre compte de l'action qui a été conduite et de justifier *ex post* les choix de gestion qui ont été retenus.

La mission considère que la clarification de la responsabilité des responsables de programmes constitue un élément essentiel à la réussite de la nouvelle gestion publique. Si elle est appelée à se développer dans la durée, elle doit néanmoins être ancrée dès les premières années de mise en œuvre de la LOLF sur des règles et des principes forts, pour rassurer les responsables de programmes et conforter leur positionnement vis-à-vis du pouvoir politique.