

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

*A l'épreuve de la pratique,
insuffler une nouvelle dynamique
à la réforme*

Rapport au Gouvernement

ALAIN LAMBERT
Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

DIDIER MIGAUD
Ancien Rapporteur général du budget
Député de l'Isère

- Octobre 2006 -

RESUME

Conformément à l'échéance fixée dans la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le budget 2006 est le premier conçu, voté et exécuté selon les nouvelles règles budgétaires de l'État. Formellement, le législateur organique a donc réussi son pari ambitieux. Les premiers mois de mise en œuvre ont cependant été marqués par des dysfonctionnements :

- La déclinaison des principes inscrits dans la loi organique s'est traduite par une complexité accrue des procédures relatives à la préparation des projets de budget, à l'exécution de la dépense et aux comptes-rendus de gestion ;
- La souplesse dont devaient bénéficier les budgets globaux délégués aux gestionnaires centraux et déconcentrés a été fortement réduite par un fractionnement excessif des enveloppes dû à la complexité de la nouvelle nomenclature, un fléchage des crédits persistant et des retards importants dans la mise à disposition effective des crédits auprès des gestionnaires ;
- La gestion par la performance reste une démarche balbutiante, qui pâtit d'objectifs et d'indicateurs insuffisamment opérationnels et significatifs et d'une place encore mineure dans la construction du projet de loi de finances.

Malgré des progrès significatifs, la mise en œuvre de la LOLF s'est donc traduite, en l'absence de logiciels adaptés, par un excès de formalisme, des contraintes supplémentaires et une charge de travail plus lourde pour les agents de l'État. Telle n'était évidemment pas l'intention du législateur organique.

La LOLF est donc à un tournant : il faut à la fois procéder aux réglages techniques indispensables pour dégripper la machine et retrouver le sens originel de la réforme. Consciente de ces enjeux, la mission a consacré la quasi-totalité de son rapport à présenter les mesures de simplification et d'approfondissement qu'elle estime nécessaires pour donner un nouveau souffle à une dynamique qui doit être confortée. Quatre axes structurent ces propositions.

1. Simplifier la gestion en mode LOLF

La mission présente tout d'abord des recommandations destinées à limiter le nombre des budgets opérationnels de programmes. Elle suggère quelques mesures pour raccourcir les délais de préparation des nouveaux projets de budget et pour simplifier l'exécution de la dépense, en particulier pour limiter l'accroissement des actes d'engagement budgétaire qui résultent de la nouvelle nomenclature. Enfin, en s'appuyant sur les expériences de nos partenaires européens et canadien, elle formule des propositions afin de simplifier et de réduire le nombre des indicateurs et de donner plus de sens à la démarche de gestion par la performance.

2. Donner aux responsables budgétaires les moyens d'accomplir leur mission

Dans un premier temps, la mission rappelle qu'il est indispensable d'installer sans équivoque le responsable de programme dans le nouveau paysage budgétaire issu de la LOLF, afin d'en faire le véritable pilote des crédits, des emplois et de la performance. De même, il est indispensable de donner

corps à la notion de budget global pour chaque responsable de budget opérationnel de programme, en mettant fin au fléchage des crédits et en déconcentrant davantage les décisions de gestion, notamment en matière de ressources humaines.

Dans un deuxième temps, la mission formule des propositions novatrices pour garantir une budgétisation plus sincère de certains programmes. Elle propose de s'engager résolument dans la voie d'une gestion pluriannuelle des finances publiques grâce à l'instauration d'un plafond triennal de dépenses, dont les effets bénéfiques ne sont plus à prouver chez tous nos voisins qui en font l'expérience. Elle recommande au Parlement d'entrer avec fermeté dans la démarche de performance et d'instaurer un comité permanent de contrôle présidé par l'opposition. Enfin, elle rappelle que les nouvelles règles comptables permettront de faire de la comptabilité un instrument de gestion et que la certification des comptes de l'État doit se concevoir comme une démarche partenariale. Pour ce faire, la mission préconise notamment de séparer nettement les trois fonctions de la Cour des comptes afin que les méthodes juridictionnelles n'empiètent pas sur les domaines de l'audit et de la certification.

3. Renforcer l'infrastructure de mise en œuvre de la LOLF

La mission s'attache à décrire les conditions nécessaires à la réussite du projet d'unification du système d'information financière de l'État. Il est indispensable que le projet *Chorus* s'appuie d'une part, sur une réingénierie importante des organisations et des processus budgétaires et comptables et d'autre part, sur un mode de gouvernance efficace, capable de prendre rapidement et efficacement des décisions structurantes pour le fonctionnement du système français de finances publiques. La mission appelle ensuite à renforcer l'efficacité de la fonction financière de l'État et à rapprocher le pilotage du budget et de la performance, pierre angulaire de la réforme. Avec la LOLF, les crédits et la démarche de performance vont de pair : ils sont, ensemble, les piliers sur lesquels se construisent les politiques publiques financées par l'État. Le processus de budgétisation et le suivi de la performance doivent donc être rapprochés, de même que la direction du budget et la direction générale de la modernisation de l'État. Mais il faut se garder d'aboutir à une situation où le niveau des crédits résulterait mécaniquement des résultats atteint en matière de performance.

4. Se saisir de la LOLF pour accélérer la réforme de l'État

Dans la dernière partie du rapport, la mission propose de lever les obstacles qui empêchent les collectivités territoriales d'adopter les principes de la LOLF tels que la budgétisation par politique publique, une gestion orientée vers les résultats ou une meilleure qualité comptable. Sans aller jusqu'à recommander de généraliser la LOLF à l'ensemble des collectivités territoriales, elle propose de mutualiser les acquis des expériences en cours et d'accompagner efficacement les collectivités volontaires.

La mission étudie également les modalités suivant lesquelles il est aujourd'hui possible d'inscrire la réforme de l'administration territoriale de l'État dans le nouveau cadre budgétaire. Les expérimentations de mutualisation et de rapprochement entre services déconcentrés peuvent se heurter à l'architecture verticale de la nomenclature budgétaire et au principe de spécialité des crédits. Le rapport donne quelques clés pour surmonter ces difficultés. Enfin, la mission souligne qu'il est possible de profiter de l'impulsion donnée par la LOLF pour poursuivre la modernisation de la gestion publique et du fonctionnement de l'État, au-delà des seules règles budgétaires et comptables.

TABLE DES MATIERES

I.	SIMPLIFIER LA GESTION EN MODE LOLF	3
A.	UNE BUREAUCRATISATION INQUIETANTE	3
1.	<i>Une complexité excessive due en partie à des choix inappropriés</i>	3
2.	<i>Des risques réels pour la LOLF, qui appellent une mobilisation générale</i>	3
B.	LES SIMPLIFICATIONS A INTRODUIRE	4
1.	<i>Simplifier la cartographie des BOP et des UO.....</i>	4
2.	<i>Simplifier les processus de préparation budgétaire</i>	6
3.	<i>Simplifier l'exécution de la dépense</i>	7
a)	Une multiplication excessive des actes d'engagement.....	7
b)	L'écueil de la budgétisation analytique.....	8
c)	Des enregistrements comptables trop complexes.....	8
d)	Les aménagements souhaitables	9
4.	<i>Simplifier les indicateurs et donner du sens à la démarche de performance</i>	9
a)	La performance ne se résume pas aux indicateurs	10
b)	Les expériences étrangères nous incitent à persévérer, mais aussi à réduire, simplifier et fiabiliser les indicateurs	10
II.	DONNER AUX RESPONSABLES LES MOYENS D'ACCOMPLIR LEUR MISSION	12
A.	DEFINIR LE NOUVEAU ROLE DES ACTEURS	12
1.	<i>Faire du responsable de programme le véritable pilote des crédits et des emplois</i>	12
a)	Une installation nécessaire dans le paysage budgétaire	12
b)	Confier le pilotage des crédits, des emplois et de la performance au responsable de programme.....	13
c)	Organiser les relations entre les responsables de programme et les directeurs des fonctions support de leur ministère	13
d)	Clarifier les relations entre les responsables de programme et l'autorité politique	14
e)	Conforter les compétences des responsables de programme	15
2.	<i>Offrir aux responsables de BOP une réelle liberté de gestion</i>	16
a)	Des progrès importants	16
b)	Des rigidités trop fréquentes	17
c)	Donner corps à la notion de budget global et renforcer la déconcentration de la gestion des personnels	18
B.	GARANTIR AUX RESPONSABLES UNE BUDGETISATION SINCERE DE LEURS DOTATIONS	19
1.	<i>En finir avec les sous-dotations budgétaires manifestes</i>	20
2.	<i>Trouver les leviers pour sortir de l'impasse</i>	21
a)	Répartir équitablement la charge de l'ajustement	21
b)	Accroître la transparence de la budgétisation des programmes	22
c)	Procéder à un rattrapage ponctuel des insuffisances en crédits de paiement	22
d)	Se mettre en mesure de supprimer le collectif de fin d'année.....	23

C.	OSER LA PLURIANNUALITE	24
1.	<i>Aller au bout de la logique de la LOLF</i>	24
a)	Dépasser les insuffisances actuelles de la pluriannualité	24
b)	Décliner chaque année la pluriannualité dans la procédure budgétaire	25
c)	Ancrer la pluriannualité au cœur des décisions de politique budgétaire	28
2.	<i>Faire de la pluriannualité un instrument de la responsabilité budgétaire</i>	29
a)	La fin du « jeu de rôle » dans la préparation du budget	29
b)	La responsabilisation de l'ensemble des acteurs sur le respect du programme de stabilité	30
c)	Le premier pas vers un pilotage budgétaire par les autorisations d'engagement	30
D.	CONVAINCRE LE PARLEMENT D'ENTRER DANS LA DEMARCHE DE PERFORMANCE	31
1.	<i>Poursuivre la rénovation des débats budgétaires</i>	31
a)	La revalorisation indispensable du projet de loi de règlement	31
b)	Un changement d'approche des dépenses en loi de finances	32
2.	<i>Rendre exemplaire le contrôle parlementaire</i>	33
a)	Des pouvoirs importants mais encore sous-utilisés	33
b)	Les critères d'un contrôle non partisan mais avant tout politique	34
c)	Créer un comité permanent dédié au contrôle du Parlement sur l'exécutif	35
E.	FAIRE DE LA COMPTABILITE UN OUTIL DE GESTION	35
1.	<i>Un niveau d'exigence comptable sensiblement rehaussé</i>	35
2.	<i>Des efforts importants mais justifiés</i>	36
a)	Une certaine exaspération face à la conduite simultanée des chantiers budgétaires et comptables	36
b)	La réforme comptable, un vrai « plus » pour la gestion publique	38
3.	<i>La certification des comptes de l'État, une démarche de progrès</i>	39
4.	<i>Séparer les fonctions juridictionnelles, d'audit et de certification de la Cour des comptes</i>	41
III.	RENFORCER L'INFRASTRUCTURE DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	43
A.	REUSSIR L'UNIFICATION DU SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE DE L'ÉTAT	43
1.	<i>Le Palier LOLF, une solution imparfaite au fonctionnement critiqué</i>	43
2.	<i>Le système Chorus et la restructuration des finances publiques : une obligation de résultat</i>	44
a)	Les applications du Palier LOLF doivent évoluer sans retarder le déploiement de Chorus	45
b)	Une construction rapide et efficace de Chorus doit être désormais l'objectif prioritaire	45
B.	RENDRE PLUS EFFICACE LA FONCTION FINANCIERE DE L'ÉTAT	46
1.	<i>Réussir la mutation du contrôle financier</i>	46
2.	<i>Renforcer les capacités d'encadrement des directions des affaires financières</i>	48
C.	METTRE FIN A LA SEPARATION ENTRE LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE ET LE PILOTAGE DU BUDGET	49
1.	<i>Transférer à la direction du budget les compétences de la DGME en matière de réforme budgétaire</i>	49
2.	<i>Rapprocher les processus de budgétisation et de suivi de la performance</i>	51

IV. SE SAISIR DE LA LOLF POUR ACCELERER LA REFORME DE L'ÉTAT	53
A. FAVORISER L'EXTENSION DES PRINCIPES DE LA LOLF AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES	53
1. <i>Mutualiser et modéliser les expériences</i>	53
2. <i>Lever les obstacles normatifs</i>	53
a) Donner le droit de voter et d'exécuter le budget dans sa propre nomenclature	53
b) Adapter les nomenclatures fonctionnelles selon une logique « missions-programmes-actions ».....	54
c) Introduire des éléments de gestion orientée vers les résultats.....	54
d) Améliorer la comptabilité pour la mettre au service de la performance	54
B. OPTIMISER L'ARTICULATION ENTRE LA LOLF ET LA REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT.....	55
1. <i>Articuler la mutualisation horizontale des moyens avec la structure verticale de la nomenclature budgétaire</i>	55
2. <i>Simplifier les instruments de mutualisation</i>	56
3. <i>Utiliser les outils offerts par la LOLF pour conforter la réforme de l'administration territoriale</i>	56
C. SE SERVIR DE LA LOLF COMME LEVIER.....	57
1. <i>Poursuivre la modernisation de la gestion publique</i>	57
2. <i>Rénover le fonctionnement de l'État</i>	59
❖	
Synthèse des recommandations du rapport.....	62
Synthèse de la mise en œuvre des recommandations de la mission de 2005	66
Annexes	73

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 12 avril 2006, le Premier ministre nous a fait l'honneur, pour la deuxième année consécutive, de nous nommer parlementaires en mission auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

Faisant suite au rapport que nous avons remis en septembre 2005, cette mission est l'occasion d'esquisser un premier bilan de l'application de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Pour ce faire, nous sommes allés à la rencontre des principaux acteurs de la réforme budgétaire et comptable, en administrations centrales et dans les services déconcentrés. Nous nous sommes également rendus dans des pays étrangers ayant mis en œuvre des réformes présentant des similarités avec la LOLF, afin de tirer les leçons de leur expérience et de mettre en perspective les difficultés de la conduite du changement qui se révèlent actuellement. Nous avons enfin adressé aux responsables de programme et à un échantillon de responsables de BOP un questionnaire destiné à éclairer notre réflexion et à permettre une expression directe et libre des personnes confrontées, chaque jour, aux défis de la nouvelle gestion publique.

A l'issue de ces rencontres, nous avons acquis la conviction que la mise en œuvre de la LOLF est à la croisée des chemins, pour trois raisons principales :

- D'abord, parce que les acteurs de terrain ne perçoivent pas avec suffisamment de clarté les progrès qui ont été effectués. Si le texte de la loi organique s'appuie sur des principes importants tels que l'extension de la liberté de gestion, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et la garantie d'une plus grande transparence dans la présentation et l'exécution du budget, aujourd'hui, sa traduction la plus visible pour les gestionnaires est l'accroissement des rigidités dans la gestion quotidienne, le renforcement des contraintes en matière de compte rendu, une recentralisation des lieux de décision, une marginalisation de la démarche de performance et l'absence persistante de visibilité sur les moyens. Le risque est donc réel que la mise en œuvre de la LOLF ne s'accompagne d'une « bureaucratisation » très démotivante pour des agents, qui, pour l'heure, nous semblent toujours adhérer majoritairement à la réforme ;
- Ensuite, parce que la mise en œuvre de la loi organique requiert des changements structurels et culturels qui peinent encore à se dessiner : le nouveau rôle des responsables de programme et de budgets opérationnels de programme, la relation de confiance entre les acteurs, ne peuvent certes pas s'ancrer dans les pratiques administratives en l'espace de quelques mois, mais une nouvelle impulsion sera nécessaire pour qu'apparaissent des progrès substantiels ;
- Enfin, parce que nous pensons qu'au-delà du texte de la loi organique, il est souhaitable de profiter des changements en cours pour progresser dans de nouveaux domaines tels que la programmation pluriannuelle des finances publiques. La LOLF, conçue dès l'origine comme le socle de la réforme de l'État, est un levier qu'il serait regrettable de ne pas utiliser pleinement.

Nous ne sous-estimons pas la complexité de la conduite du changement ni les progrès qui ont déjà été réalisés pour implanter les nouveaux modes de gestion, y compris en matière de ressources humaines. Nous nous inscrivons également en faux contre les amalgames qui consistent à faire de la LOLF le bouc émissaire de toutes les difficultés actuelles ou la source des contraintes budgétaires : la LOLF ne fait que dresser le cadre nouveau dans lequel vient s'inscrire le substrat financier des politiques publiques. Pour autant, nous pensons que des orientations fortes doivent être dégagées à court terme pour permettre l'amélioration de la gestion publique, qui est un objectif majeur de la réforme.

C'est pourquoi nous avons décidé de concentrer nos travaux sur les leviers susceptibles de d'atténuer les difficultés que nous avons pu identifier au cours de notre mission. Nos analyses s'articulent en quatre parties :

- les *difficultés conjoncturelles* qui peuvent être rapidement écartées grâce à des simplifications (première partie du rapport) ;
- les *actions structurelles* qui doivent être entreprises pour assurer une bonne mise en œuvre de la loi organique (deuxième partie) ;
- les améliorations qu'il convient d'apporter à *l'infrastructure* de mise en œuvre de la LOLF (troisième partie) ;
- les *perspectives* ouvertes par la LOLF en matière de réforme de l'État (quatrième partie).

I. SIMPLIFIER LA GESTION EN MODE LOLF

A. Une bureaucratisation inquiétante

1. *Une complexité excessive due en partie à des choix inappropriés*

Dès le début de ses travaux, la mission a été interpellée par de nombreux interlocuteurs sur le risque de voir la mise en œuvre de la LOLF se « bureaucratiser ». La très grande majorité des gestionnaires a souligné que les processus budgétaires et financiers étaient devenus plus complexes, qu'il s'agisse de la préparation des programmes et des BOP, à partir de l'été 2005, de la réalisation des actes élémentaires de la dépense, depuis le 1^{er} janvier, ou de la réalisation des comptes-rendus d'exécution, à compter du deuxième trimestre 2006. De ce fait, les agents sont confrontés à une charge de travail supplémentaire, dont ils ne perçoivent pas toujours la légitimité.

Pour partie, cette complexité est d'abord due à la nécessité, pour les agents, de changer leurs habitudes pour apprendre de nouvelles procédures et découvrir des outils transformés, dans le cadre d'un bouleversement budgétaire et comptable global. Elle n'est donc pas inquiétante en soi puisqu'elle a vocation à se résoudre progressivement, les services maîtrisant peu à peu leur nouvel environnement.

Pour partie, cette complexité résulte aussi du texte même de la loi organique, qui fonde un système budgétaire, comptable et financier beaucoup plus riche que le système antérieur. L'entrée dans une démarche de performance, le passage de un à trois systèmes comptables, l'exigence de qualité comptable renforcée qui découle de l'obligation pour l'État de faire certifier ses comptes, la double gestion en engagements et en paiements, l'obligation de rendre compte, etc. induisent une charge de travail plus importante pour les administrations. Toutefois, cette charge supplémentaire est légitime : gage de transparence, elle constitue la contrepartie de la plus grande liberté de gestion offerte aux responsables administratifs ainsi qu'une source d'amélioration de l'efficacité des services.

Cependant, il est vite apparu qu'au-delà de ces deux facteurs, les lourdeurs de gestion sont aussi la conséquence directe de choix inappropriés pour mettre en œuvre les dispositions de la loi organique, choix qui n'étaient aucunement prévus par son texte, et d'une insuffisante préparation des services ministériels dans la mise en œuvre de la LOLF. Citons seulement en exemple le découpage excessivement fin de la cartographie budgétaire, une nomenclature budgétaro-comptable beaucoup trop détaillée ou des exigences en matière de restitution très hétérogènes selon les différents acteurs. Tous ces choix sont remédiables : **on peut dès 2007 simplifier la vie quotidienne des gestionnaires**, en supprimant les procédures redondantes ou inadaptées et en simplifiant l'architecture du budget.

2. *Des risques réels pour la LOLF, qui appellent une mobilisation générale*

Faute de prendre rapidement les décisions nécessaires, on s'expose à voir perdurer, voire s'aggraver, en 2007 les perturbations dont a souffert la conduite de l'action publique en 2006 :

- l'accaparement des services par un formalisme démultiplié en raison des défauts de la structure des enveloppes de crédits, au détriment du travail sur la mise en place du contrôle de gestion ou de la réflexion stratégique ;
- l'engorgement de la chaîne de la dépense, qui a provoqué en 2006 un allongement très sensible des délais de paiement ⁽¹⁾, qui nuit aux relations entre l'État et ses fournisseurs et se traduira certainement par un montant supplémentaire d'intérêts moratoires ou de pénalités.

Plus grave encore, la bureaucratisation de la gestion en mode LOLF pourrait décourager les agents, démotiver les gestionnaires et, *in fine*, amoindrir l'efficacité de l'action publique, alors même que cette dernière est l'un des objectifs majeurs de la réforme. Les informations qui nous sont parvenues tant des administrations centrales que des services déconcentrés obligent à dire que ce risque n'est pas nul. **Aujourd'hui, la crédibilité globale de la réforme est en jeu** et il ne faut pas rater le rendez-vous des semaines qui viennent.

Des propositions intéressantes ont déjà été formulées dans la lettre circulaire de la direction du budget et de la DGME du 14 juin 2006 qui a présenté les premiers éléments de simplification pour la nomenclature budgétaire et comptable et la cartographie des BOP et des UO. La circulaire du 28 juillet 2006 sur la préparation de la gestion 2007 est venue compléter ces suggestions. Elle a notamment invité les ministères à anticiper la préparation et la validation des BOP et clarifié certains concepts, comme la « soutenabilité ». Il convient désormais non seulement de mettre en œuvre ces propositions avec vigueur, mais aussi de les approfondir et de les étendre au-delà du seul domaine strictement budgétaire. La mission propose de s'attacher prioritairement à quatre champs d'action : simplifier la maquette des BOP, simplifier les procédures de préparation budgétaire, simplifier la nomenclature d'exécution budgétaire et les enregistrements comptables, et enfin, simplifier la mesure de la performance.

Pour autant, il faudra bien s'interroger un jour sur les raisons qui ont pu amener les ministères à s'écarter des recommandations formulées, avant 2006, par la direction du budget et la DRB, notamment sur les difficultés techniques résultant du traitement dans les systèmes d'information des choix effectués pour la cartographie des BOP et UO, ou bien sur les modalités de construction de l'axe « destination » de la dépense. L'expérience de la réalité – parfois douloureuse en 2006 – est certes un facteur de progrès, mais certaines difficultés auraient pu être évitées aisément si les arguments présentés par les directions compétentes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avaient pu rencontrer leur public.

B. Les simplifications à introduire

1. Simplifier la cartographie des BOP et des UO

Nous reprenons à notre compte les critiques récurrentes concernant l'inadaptation de la cartographie des BOP. En effet, si la maquette des programmes, encore perfectible, n'appelle que des changements ponctuels qui pourraient s'inspirer des recommandations du Parlement et du CIAP, le découpage des programmes en BOP et en UO doit être revu en profondeur.

(1) Au ministère de l'intérieur, les délais de paiement (délais de l'ordonnateur et du comptable cumulés) sont ainsi passés de 33,00 jours au 31/08/2005 à 73,68 jours au 31/08/2006. Le département comptable ministériel du ministère de l'Intérieur a mentionné le chiffre de 11 000 dossiers de liquidation traités entre janvier et juin 2006 contre 20 000 entre janvier et juin 2005, avec un encours de 7 000 dossiers à traiter à la fin juin.

Il ressort des entretiens que la mission a conduits et des travaux de la DGME et de la DB que le nombre de BOP (près de 2 300) et d'UO (environ 18 000) est trop important, ce qui conduit à un émiettement des enveloppes de crédits. Or, comme le programme, mais à une échelle plus réduite au plan géographique ou fonctionnel, un BOP est un lieu de programmation, d'allocation des ressources et de liberté de gestion, qui se traduit par des exigences fortes en matière de préparation, de validation des budgets et de compte-rendu d'exécution. Il est donc nécessaire de restreindre l'attribution d'une telle responsabilité aux gestionnaires qui sont effectivement chargés de mettre en œuvre une politique publique s'appuyant sur des moyens humains et financiers substantiels. *A contrario*, les autres gestionnaires devraient être responsables d'UO, ce qui réduirait fortement la charge administrative qui leur incombe.

Pour réduire le nombre de BOP, il faut donc trouver dans chaque ministère la combinaison optimale entre plusieurs paramètres : où se situe la capacité d'expertise nécessaire à la fonction de programmation ? A quel moment est atteinte la masse critique en termes de moyens financiers et humains ? Comment, le cas échéant, préserver la capacité opérationnelle, qui suppose une certaine proximité avec le terrain ?

L'effort doit commencer par les BOP centraux, en supprimant ceux d'entre eux qui n'ont pour seule fonction que de flécher les crédits par nature (par exemple en séparant les crédits de fonctionnement et les crédits de personnels dans deux BOP distincts) ou par service, ou de recentraliser la dépense. En effet, certains BOP centraux avec UO territoriales ont manifestement été conçus pour maintenir voire reprendre au niveau de l'administration centrale une programmation des crédits jusque là assurée au plan local ⁽¹⁾.

Il est ensuite indispensable de revoir le positionnement de certains BOP déconcentrés, avec une attention particulière pour les BOP départementaux, dont certains ont manifestement un volume de crédits insuffisant : pour les DDSV et les DDAF, les notions de « fongibilité » et de « marge de manœuvre » restent assez évanescentes ⁽²⁾. Une remontée de ces deux BOP au niveau régional au moins serait appropriée. Pour autant, notre principale recommandation est d'éviter un dogmatisme trop important, qui consisterait à définir un volume financier minimal ou un niveau territorial privilégié pour établir la cartographie dans chaque ministère : le niveau régional n'est pas toujours le plus pertinent et il est parfois utile de viser une gestion interrégionale. Il faut donc préférer une approche « au cas par cas », éventuellement différenciée sur le territoire national.

La mission souligne en particulier que la problématique du maillage administratif territorial et celle du maillage budgétaire des BOP doivent être dissociées. Il est parfaitement possible de maintenir une implantation des services déconcentrés au niveau départemental tout en positionnant les BOP au niveau régional voire à un niveau supérieur : transformer les DDSV et les DDAF en UO de BOP régionaux ne signifie pas supprimer les services départementaux, ni réduire leurs moyens budgétaires. Ce changement ne détériore ni la nature, ni la qualité des services offerts aux usagers. Il peut au contraire permettre de redéployer les effectifs consacrés aux tâches de gestion pour renforcer ceux affectés au cœur de métier et donc au service rendu ⁽³⁾.

(1) On peut citer l'exemple du programme « Réseau routier national » et de son BOP « Entretien des routes ». Notons également qu'au ministère de l'agriculture, les crédits des personnels titulaires sont tous localisés dans des BOP centraux, même si les services déconcentrés sont associés à la programmation de la dépense.

(2) En moyenne, les BOP des directions départementales des services vétérinaires regroupent 1 million d'euros et ceux des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, 800 000 euros. Les responsables de BOP subissent donc des charges administratives disproportionnées au regard du volume de crédits géré.

(3) À la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, la régionalisation de certaines tâches de gestion, combinée à la fixation annuelle d'objectifs aux services déconcentrés et au suivi tout au

Au-delà du choix de l'échelon territorial, il nous semble impératif :

- d'éliminer les BOP déconcentrés qui ont pour seul objectif de flécher les crédits par nature ou types de dépenses, réduisant ainsi la souplesse de gestion offerte par la fongibilité des crédits ;
- de regrouper les BOP d'un même programme situés à des échelons territoriaux différents ou à un même échelon territorial ⁽¹⁾ ;

Nous recommandons enfin de rationaliser spécifiquement la cartographie des UO ⁽²⁾, car la réduction du nombre de BOP ne devrait pas automatiquement entraîner celle du nombre des UO. On peut noter que les préfectures de département gèrent 20 à 30 UO pour le compte de BOP ne relevant pas du ministère de l'Intérieur, dont une quinzaine qui ne contient qu'un seul titre de dépenses ; pour peu qu'il existe des BOP locaux susceptibles d'accueillir les crédits correspondants, il y a là matière à simplification. Les UO « multi-BOP », qui exécutent les dépenses de plusieurs BOP relevant d'un même programme, sont source de complications (multiplication des codes ordonnateurs, difficulté des services pour déterminer facilement le BOP sur lequel doit être imputé un dossier de dépenses) ; là encore, des progrès sont possibles, par un simple ajustement de la nomenclature.

2. Simplifier les processus de préparation budgétaire

Les dysfonctionnements constatés au début de la gestion 2006 sont largement liés aux procédures administratives de préparation des nouveaux budgets, que ce soit au niveau central ou au niveau déconcentré. Des retards très importants ont été constatés dans le calendrier d'élaboration puis de validation des programmes et des budgets opérationnels de programme, différant la mise à disposition des crédits aux gestionnaires. Trois pistes doivent être privilégiées.

- Ancrer la procédure budgétaire du PLF dans la logique de la LOLF

Les procédures de préparation budgétaire doivent être simplifiées à tous les stades. Il est nécessaire, en amont, de limiter les conférences de budgétisation qui précèdent les arbitrages rendus par le Premier ministre à la préparation des grands arbitrages. Il est également indispensable d'organiser la discussion budgétaire autour de la nomenclature LOLF et d'abandonner toute autre unité de discussion qui pourrait brouiller les repères et retarder l'appropriation de la nouvelle nomenclature par les services. La notion d'« unité de budgétisation » mise en avant par la direction du budget est utile sur le plan technique, mais elle est susceptible d'interférer avec la présentation des dépenses par destination.

- Anticiper le calendrier de préparation et de validation des BOP

Une fois les plafonds de chaque programme arrêtés, la priorité doit être d'anticiper la programmation budgétaire initiale et son visa ainsi que la préparation des BOP et la procédure d'avis des contrôleurs financiers. Le nouveau calendrier introduit par la circulaire du 28 juillet 2006 devrait permettre d'accélérer substantiellement le démarrage effectif de la gestion 2007. Il prévoit

long de l'année des résultats atteints, a permis d'augmenter le temps consacré aux enquêtes, qui constituent le cœur de métier de la direction.

(1) Même s'il sera souvent indispensable de maintenir au moins un BOP pour l'administration centrale.

(2) Les UO sont, en fait, moins nombreuses que les unités élémentaires de gestion sous le régime de l'ordonnance de 1959, mais leur positionnement dans les systèmes d'information interdit toute réallocation transversale des crédits : une réallocation entre UO nécessite de faire transiter les crédits par le BOP.

notamment que les services préparent les projets de BOP dès l'été, sur la base d'un cadrage préliminaire des responsables de programme, que le dialogue de gestion (y compris sa dimension territoriale) s'achève en septembre, que l'instruction des projets de BOP par le contrôle financier s'effectue sur la base des crédits du PLF, l'avis devant intervenir avant le 15 décembre, et que les éventuelles modifications apportées dans le cadre de la loi de finances définitivement adoptée par le Parlement ne fassent pas l'objet d'un avis complémentaire. Il reviendra naturellement aux administrations concernées de tenir compte des débats parlementaires et des votes intervenus sur les crédits pour ajuster l'orientation donnée à leurs actions car le Parlement reste l'autorité budgétaire première. Pour être respecté, le cadrage du nouveau calendrier doit s'accompagner :

- d'une uniformisation des documents de présentation des BOP et de leur contenu, veillant à éviter les redondances entre la démarche de justification au premier euro et la programmation des activités du BOP ;
 - d'une simplification de l'organisation du dialogue de gestion territorial, actuellement fondé sur une longue chaîne d'examen (passage en comité technique régional et interdépartemental (CTRI) puis en pré-comité de l'administration régionale (pré-CAR) et éventuellement en CAR). Rappelons que cette chaîne complète devrait être réservée à quelques BOP particulièrement stratégiques ⁽¹⁾, ce qui n'est pas encore le cas dans tous les départements.
- Alléger les tâches liées à la restitution des informations budgétaires

Enfin, en aval, nous jugeons prioritaire d'uniformiser et d'alléger les demandes de restitutions budgétaires qui émanent des différents acteurs (contrôleurs financiers et budgétaires, responsables de programme, directeurs des affaires financières, préfets) : elles se traduisent par des exigences trop hétérogènes quant aux documents et aux données chiffrées que doivent fournir les services déconcentrés. Un document unique, qui présenterait les données nécessaires à chaque acteur sans être une simple agrégation des demandes actuelles, reste à élaborer.

3. *Simplifier l'exécution de la dépense*

a) *Une multiplication excessive des actes d'engagement*

Le deuxième champ de simplification concerne l'exécution de la dépense. En effet, les gestionnaires que nous avons auditionnés ont fréquemment mentionné que la complexité de la nomenclature d'exécution budgétaire, combinée à la généralisation de la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, entraîne une multiplication des engagements, des délais d'enregistrement excessifs et de fréquentes erreurs d'imputation.

La mission fait sienne l'idée d'un allègement des tâches des gestionnaires par la suppression des contraintes inutiles que la tradition administrative ou une prudence excessive ont ajoutées aux règles qui régissent l'utilisation des crédits et l'exécution de la dépense. Pour autant, il ne saurait être question de revenir par ce biais sur un acquis important de la LOLF : une capacité accrue à maîtriser les engagements financiers de l'État grâce au dédoublement en AE et CP de l'autorisation parlementaire. Nécessaire au plan technique pour rendre les crédits d'un programme

(1) Il avait été demandé aux préfets de département et de région de sélectionner des « BOP à enjeux », particulièrement stratégiques en raison de leur volume financier, des politiques concernées ou du contexte local. Dans certains départements, cette sélection a été effectuée trop tardivement pour être utile à la préparation de la gestion 2006.

totalement fongibles, ce dédoublement offre au responsable un instrument de pilotage pour la conduite de la politique publique dont il a la charge. L'obligation de couvrir par un engagement préalable ⁽¹⁾ toute opération de dépense – au plus près de l'engagement juridique qui lie l'État vis-à-vis des tiers – est une tâche dont les gestionnaires devront s'accommoder, quitte à en assouplir certaines modalités.

Une fois posé ce préalable, il apparaît que la multiplication des actes d'engagement reflète largement celle des unités élémentaires de la nomenclature budgétaro-comptable sur lesquelles il faut imputer les dépenses. Souvent animés par un souci de transparence et de bonne information, les ministères ont décliné de façon trop détaillée la nomenclature présentée dans les projets annuels de performance. Pour l'axe « destination » de la dépense, on vu se multiplier, au-delà des actions, de nombreuses sous-actions voire sous-sous actions, afin d'obtenir des restitutions budgétaires très fines, et ce, sans tenir compte des charges de gestion induites par un tel fractionnement. La nomenclature en vigueur en 2006 comprend ainsi 2 934 articles d'exécution, soit un chiffre 3,5 fois supérieur à celui de la nomenclature de prévision.

b) L'écueil de la budgétisation analytique

Sans prendre conscience des conséquences de ces choix en termes de commodité de la gestion, certains ministères ont défini une nomenclature fondée sur une budgétisation analytique de leur activité, conduisant à multiplier les actes de dépense au niveau du maillage budgétaire le plus fin dès le stade de l'engagement. Le sujet est particulièrement sensible pour l'imputation des dépenses de fonctions support, dont le croisement avec l'axe de destination de la dépense est parfois malaisé. La difficulté croît naturellement avec le degré de détail de cet axe « destination de la dépense ». S'y ajoute aussi, pour les services déconcentrés, l'incapacité de l'application « Nouvelle Dépense Locale » (NDL) à gérer les engagements juridiques et le caractère assez artificiel des expédients mis en œuvre pour surmonter ce défaut.

Si la loi organique organise le budget en missions et programmes et impose de mesurer le coût des politiques publiques, cette dernière exigence doit être mise en œuvre *ex-post*, au travers de la comptabilité d'analyse des coûts. La nomenclature budgétaire et la comptabilité d'analyse des coûts ont donc deux fonctions bien distinctes : la première vise à structurer le budget par politique publique, essentiellement pour renforcer la transparence et éclairer le vote du Parlement ; la seconde est destinée à mieux analyser la répartition des coûts, donc mettre en évidence les facteurs d'optimisation budgétaire.

Dès lors, il ne nous apparaît ni indispensable ni même conforme à l'esprit de la LOLF de multiplier les actions et les sous-actions afin de ventiler toutes les dépenses budgétaires à un niveau très fin dans la nomenclature d'exécution, y compris pour les dépenses des fonctions support.

c) Des enregistrements comptables trop complexes

Au-delà de la complexité des enregistrements d'engagements, les acteurs de la LOLF nous ont fait part de leurs difficultés en matière d'enregistrement des paiements, qui nécessitent de faire référence aux comptes du plan comptable de l'État.

Là encore, la mise en œuvre de la LOLF pêche par un excès de pointillisme : à force d'affiner le plan comptable, celui-ci est devenu excessivement sophistiqué dans certains domaines,

(1) Nous ne faisons pas ici référence aux opérations de dépense quasi « automatisées », comme la paie des agents.

alors que l'information est toujours insuffisamment approfondie dans d'autres. A titre d'exemple, le compte 615.3 du plan comptable sur les voyages, déplacements et missions comporte trente comptes et sous-comptes de cinq à sept chiffres, qui distinguent les frais de transport pour les voyages officiels, ministériels et les autres voyages en différenciant les déplacements en métropole, dans les DOM, les collectivités d'Outre-mer à statut spécial et à l'étranger, ainsi que les frais de logement et de nourriture en fonction de la localisation. *A contrario*, s'agissant des dépenses immobilières, il est toujours impossible de distinguer, au sein des dépenses immobilisées, celles qui relèvent du gros entretien des bâtiments de celles qui sont assimilables à des travaux de construction neuve.

d) Les aménagements souhaitables

Pour fluidifier la chaîne de la dépense, plusieurs pistes de simplification peuvent être explorées.

En matière de nomenclature budgétaire, il peut être utile de créer, au sein de chaque programme, une action support où seront imputées les dépenses indivises (loyers, fluides, baux, etc.). Ces dépenses seraient ensuite réparties, dans le cadre de la comptabilité d'analyse des coûts, pour calculer le coût complet de chaque action.

En matière d'actes de dépense, des aménagements ont déjà été introduits d'un commun accord entre les comptables et les services gestionnaires dans certains départements : regroupement en un seul acte d'engagements portant sur une même nature de dépenses ; engagement imputé sur l'action la plus concernée, dans le cas où une même opération concerne plusieurs actions simultanément ; possibilité de passer d'un engagement trimestriel à un engagement semestriel ou annuel pour certaines dépenses de fonctionnement, afin de refléter au mieux la durée de l'engagement juridique correspondant. Ces aménagements, destinés à pallier les insuffisances de l'application NDL, doivent être confortés et généralisés, dans l'attente du déploiement de Chorus. Toutefois, le mandatement devra impérativement respecter la correcte imputation budgétaire et comptable de la dépense.

De même, il conviendra de revisiter le plan comptable de l'État d'ici quelques mois, lorsque les ministères auront suffisamment de recul pour réévaluer leurs besoins. Cela devrait clarifier le rattachement des dépenses, notamment entre les comptes de classe 2 (immobilisations) et de classe 6 (charges), qui donnent encore lieu à de fréquentes erreurs d'imputation et donc à des incohérences entre les engagements et les mandatements.

4. Simplifier les indicateurs et donner du sens à la démarche de performance

Le dernier champ majeur de simplification concerne les indicateurs de performance. Si l'entrée en vigueur de la LOLF a permis à l'administration de mettre en place des indicateurs chiffrés pour tous les programmes, les insuffisances du système sont bien connues : des indicateurs trop nombreux, insuffisamment fiables, parfois difficiles à renseigner et pouvant, ponctuellement, biaiser la conduite de l'action publique. Ces insuffisances sont aggravées par le fait que les indicateurs sont parfois plus perçus, voire conçus, comme un habillage de l'existant pour satisfaire une obligation formelle plutôt que comme le débouché d'une réflexion stratégique.

Les agents sont prompts à s'interroger sur le sens de la démarche de performance, qui, une fois de plus, induit une charge de travail supplémentaire dont ils ne perçoivent pas immédiatement la signification. Au contraire, nombreux sont ceux qui craignent que la mesure de la performance soit mécaniquement associée à une rémunération individualisée à la performance, directement basée sur les résultats d'indicateurs dont ils perçoivent les limites avec justesse.

Face à ces craintes, il faut rappeler certains principes fondamentaux, en valorisant les enseignements issus des pays qui disposent d'une expérience plus étendue que la nôtre en matière de mesure de la performance.

a) La performance ne se résume pas aux indicateurs

La performance des services a un caractère global. Loin de se résumer à une collection d'indicateurs, la performance est issue d'une démarche qui consiste, pour chaque programme, à définir une stratégie et des objectifs *illustrés* par des indicateurs. Ces derniers ont tous, à des degrés variés, des imperfections et des effets pervers. L'indicateur, loin d'être une finalité en soi, n'est que l'aboutissement le plus visible de la démarche, une illustration d'une facette de l'objectif, qui tente d'objectiver une réalité forcément plus complexe. Il est donc nécessairement réducteur.

Pour autant, l'indicateur est aussi le seul moyen de mesurer les progrès réalisés dans la performance des services : sans mesure chiffrée, la performance est une notion beaucoup trop abstraite pour aider le responsable de programme à piloter ses services. La définition d'indicateurs chiffrés est donc indispensable.

b) Les expériences étrangères nous incitent à persévérer, mais aussi à réduire, simplifier et fiabiliser les indicateurs

Au cours de nos déplacements à l'étranger, nous avons pu constater que les pays qui ont expérimenté des réformes budgétaires et de gestion publique proches de la LOLF connaissent des difficultés assez similaires aux nôtres en matière de mesure de la performance.

Ainsi, en Suède, une commission parlementaire étudie la réduction du nombre d'indicateurs et cherche à mieux hiérarchiser objectifs et indicateurs chiffrés. La formulation des objectifs et des indicateurs est périodiquement examinée au cours des audits de performance conduits par le *Riksrevisionen*, agence d'audit placée sous la tutelle du Parlement suédois. Les progrès des administrations publiques en matière de gestion par la performance ont été lents mais réguliers.

Aux Pays-Bas, une démarche systématique de mesure de la performance par indicateurs ⁽¹⁾ a été adoptée à la fin des années 1990, mais elle est aujourd'hui qualifiée de processus de longue haleine. La Cour des comptes, qui audite la fiabilité et la pertinence du système d'évaluation de la performance à la demande du Parlement, a adopté une démarche partenariale pour aider les ministères à formuler des indicateurs à partir des objectifs qu'ils se sont fixés. Nos interlocuteurs ont mentionné leur difficulté à mesurer les effets socio-économiques des politiques publiques. Ils ont également regretté l'insuffisance des débats parlementaires sur la mesure de la performance. Depuis 1995, le ministère des finances cherche à trouver un nouveau point d'équilibre entre la mesure de la performance et l'évaluation des politiques publiques : il différencie désormais les domaines où la performance peut être mesurée par des indicateurs chiffrés et ceux où les résultats, ne pouvant être directement résumés par un chiffre, font l'objet d'une évaluation plus globale.

La longue expérience du Canada en matière de mesure de la performance montre elle aussi que l'élaboration des indicateurs n'est pas chose aisée. Au niveau du « cadre de responsabilisation de la gestion » mis en œuvre depuis 2003 pour améliorer les pratiques de gestion, les indicateurs de performance ont été réduits en nombre (passant de 41 à 22), pour devenir plus qualitatifs et plus

(1) Réforme dite VBTB (« *Du budget à la mesure de la performance* »), pilotée par le ministère des finances depuis 1999.

stratégiques. Ils ne sont donc pas tous chiffrés. Ces indicateurs centraux destinés à renseigner le Secrétariat du Conseil du Trésor s'ajoutent au contrôle de gestion interne aux ministères et agences.

Au Royaume-Uni, la démarche de mesure de la performance est strictement encadrée par les services du Premier ministre. Les indicateurs ont été progressivement fiabilisés et consolidés. Le *National Audit Office* (NAO) effectue des audits fréquents sur la définition des indicateurs, les cibles choisies par les ministères et les processus mis en œuvre pour effectuer objectivement les mesures quantitatives. Dans un rapport publié en mars 2006, le NAO estimait que seules 30% des cibles étaient définies et mesurées de manière réellement satisfaisante.

De ces expériences étrangères, nous pouvons tirer les enseignements suivants :

- Les progrès dans la mise en œuvre du système de gestion par la performance sont lents mais continus. Il faut donc persévérer dans la démarche et ne pas se laisser décourager par le manque de visibilité des résultats les premières années ;
- Le choix d'indicateurs pertinents et fiables est particulièrement complexe. On doit procéder par tâtonnement et auditer régulièrement non seulement les indicateurs eux-mêmes (leur définition et leur composition) mais aussi les cibles chiffrées que se sont fixées les ministères et les méthodes employées pour collecter les données. L'audit des indicateurs est une composante importante des travaux du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) qui pourrait être complétée par les travaux propres des corps de contrôle ministériels.
- La définition d'indicateurs nationaux n'a de sens que si elle s'accompagne d'un système pyramidal de contrôle de gestion propre à chaque administration. Les indicateurs LOLF annuels sont en effet généralement trop synthétiques pour servir d'outil unique de pilotage aux responsables de programme et aux responsables de BOP. Ils doivent donc être majoritairement articulés avec une chaîne de contrôle de gestion partant des services déconcentrés et remontant jusqu'aux administrations centrales. Par ailleurs, ils doivent être définis en partenariat avec les services déconcentrés et les agents qui maîtrisent les procédures dont on mesure la performance.
- Parce que le choix d'un bon indicateur est une démarche complexe, il faut se limiter à un nombre restreint d'indicateurs nationaux. Il faut également abandonner les indicateurs d'activité, les indicateurs non renseignés ou pour lesquels le coût de collecte des données est exorbitant compte tenu des systèmes d'information existants, les indicateurs structurellement non fiables ainsi que les indicateurs entraînant des biais manifestes.
- Les indicateurs de performance doivent avoir une durée de vie limitée : lorsque les progrès des services ont été très importants ou que des biais sont apparus, il est nécessaire de changer d'indicateurs pour concentrer les efforts des agents dans d'autres domaines ;
- Tout n'est pas quantifiable dans la performance des administrations publiques. Dans certains secteurs régaliens, il peut être utile de renoncer à certains indicateurs de résultats globaux et d'efficacité socio-économique, lorsqu'il est avéré qu'ils n'ont pas d'utilité ou de signification. Dans ces domaines, on pourra donc se limiter à des indicateurs d'efficience, portant par exemple sur l'utilisation des fonctions support. Les indicateurs supprimés seraient remplacés par des évaluations régulières de l'efficacité des politiques publiques concernées. Il ne s'agirait donc en aucun cas de renoncer à l'évaluation de la performance.

II. DONNER AUX RESPONSABLES LES MOYENS D'ACCOMPLIR LEUR MISSION

Par delà ces difficultés conjoncturelles, réussir la LOLF suppose d'entreprendre certaines actions à caractère structurel, afin de donner aux responsables les moyens d'accomplir leur mission.

A. Définir le nouveau rôle des acteurs

1. *Faire du responsable de programme le véritable pilote des crédits et des emplois*

Le positionnement des responsables de programme est hétérogène, et dépend du nombre de programmes dont ils ont la charge, de la nature de ces programmes, et enfin, de la concordance ou non entre leur périmètre et les structures administratives. Il est complexe et délicat lorsque le responsable de programme ne dispose pas d'une autorité hiérarchique sur l'ensemble des services qui contribuent au programme et pose notamment la question de ses relations avec les directions d'administration centrale de son ministère.

La mission souhaite voir se rapprocher les logiques administrative et managériale, c'est-à-dire voir la LOLF jouer son rôle de levier de la réforme de l'État. Elle considère cependant que même si quelques aménagements de la maquette budgétaire peuvent être utilement effectués, ce rapprochement doit aussi passer par une évolution des organigrammes fonctionnels. Pendant la période de transition, les écarts entre les positions administratives et managériales des responsables de programme constituent une réalité, parfois complexe, dont il convient de tenir compte.

Les constats formulés dans cette partie reposent notamment sur les réponses au questionnaire que nous avons adressé à l'ensemble des responsables de programmes. Une synthèse de ces réponses, assortie de développements sur l'autonomie et la responsabilisation des responsables de programme, figure en annexe au rapport.

a) *Une installation nécessaire dans le paysage budgétaire*

Nous avons constaté qu'une dynamique était engagée et qu'une prise de conscience avait eu lieu chez les responsables de programme. Certes, un grand nombre d'entre eux jugent leurs moyens encore insuffisants, mais ceux-ci ont progressé : la majorité des responsables de programme dispose désormais d'une cellule de pilotage budgétaire, d'une cellule de pilotage des ressources humaines et d'une cellule de contrôle de gestion. Sans préjuger de leur capacité à fournir toute l'expertise nécessaire, ces trois cellules offrent au responsable de programme les instruments de pilotage dont il a besoin ; ne manquent plus au tableau que les fonctionnalités qui seront offertes par le système d'information Chorus, étant entendu que les responsables de programme disposent déjà souvent, grâce aux applications ministérielles de gestion, de certains outils techniques.

Nous voyons un autre motif d'optimisme dans l'appréciation de leur nouvelle mission par les responsables de programme : s'ils ne masquent pas les difficultés, les interrogations et les inquiétudes que suscite leur nouvelle responsabilité, ils reconnaissent en général que la mise en œuvre de la LOLF rend leur activité plus intéressante et stimulante que par le passé, et ils consacrent désormais davantage de temps à la définition de la stratégie et à la gestion de leurs services.

b) Confier le pilotage des crédits, des emplois et de la performance au responsable de programme

Le cœur des compétences des responsables de programme fait l'objet d'un relatif consensus parmi les acteurs de la réforme. Leur exercice effectif reste cependant imparfait en cette première année d'application de la LOLF, compte tenu de l'inadaptation des systèmes d'information, de la lourdeur de certaines procédures, des incertitudes inhérentes à la mise en œuvre de nouveaux principes de budgétisation (par exemple pour la masse salariale) et de la prudence des comportements dans un contexte d'appropriation des nouvelles règles et de conduite du changement. Il est également lié à l'inertie et à la résistance rencontrées au sein des administrations.

Ainsi, on constate que les responsables de programme ne disposent pas tous des crédits de personnel de leur programme, parfois regroupés dans un programme support pour l'ensemble du ministère. Il convient de remédier rapidement à cette situation en positionnant les crédits de masse salariale – et la majeure partie des pouvoirs de décision correspondants, en matière d'emplois – au plus près des responsables de programme, puis en les déconcentrant vers les responsables de BOP. De même, la plupart des responsables de programme ont participé d'une manière ou d'une autre aux négociations budgétaires, mais ce n'est pas le cas de la totalité d'entre eux. A nos yeux, dès lors qu'un responsable assume une stratégie et des objectifs et rend compte des résultats qu'il obtient, il doit avoir été préalablement en mesure de défendre ses positions lors de la définition des moyens demandés au Parlement. Nous proposons donc de permettre à l'ensemble des responsables de programme de participer à l'intégralité des négociations budgétaires les concernant, ce qui peut impliquer, dans certains cas, de revoir les textes d'organisation des ministères. Cette participation doit s'inscrire dans une évolution plus globale des négociations budgétaires, qui doivent également faire toute leur place à la prise en compte des réformes structurelles et à la définition de la performance. Il faut noter que la pratique qui a consisté à négocier le titre 2 de chaque ministère en un seul bloc a pu contribuer à marginaliser les responsables de programme, au profit des DAF, vis-à-vis de la direction du budget.

S'agissant de l'exécution du budget, nous considérons qu'il convient de lever rapidement les restrictions posées par certaines directions des affaires financières à la fongibilité des crédits, dès lors que des garanties suffisantes sont apportées par les contrôles existants, notamment le contrôle financier. La circulaire du 9 août 2006 relative aux « *modalités de mise en œuvre et de suivi de la fongibilité asymétrique pour la gestion 2006* » réclame, fort logiquement, un pilotage centralisé plutôt que déconcentré de la fongibilité asymétrique, compte tenu des tensions qui sont apparues en cours d'année sur le titre 2. Elle invite surtout les ministères à mettre en place un schéma de co-pilotage entre la DAF et les responsables de programme, qui doivent approuver ensemble les demandes de fongibilité asymétrique présentées par les responsables de BOP au contrôle financier, faute de quoi celui-ci devra systématiquement rendre un avis défavorable sur lesdites demandes.

Enfin, le pilotage de la performance par le responsable de programme apparaît largement perfectible : en particulier, les indicateurs sont trop nombreux pour être utilement suivis et contrôlés et ne sont pas toujours pertinents. Les travaux doivent donc se poursuivre.

c) Organiser les relations entre les responsables de programme et les directeurs des fonctions support de leur ministère

Les relations des responsables de programme avec les directions des ressources humaines ou des affaires financières déterminent leurs marges de manœuvre au regard de la gestion des emplois et de l'utilisation des crédits.

Le responsable de programme doit être au cœur de la nouvelle gestion publique. Les directions des affaires financières et des ressources humaines doivent donc évoluer vers un rôle d'expertise, d'évaluation et de conseil, devenant de véritables prestataires de service pour les responsables de programme de leur ministère. Elles doivent également assurer la coordination des demandes des responsables de programme afin de garantir le réalisme et la soutenabilité du recours aux nouvelles souplesses de gestion offertes par la LOLF : leur rôle doit donc consister à rendre compatibles l'autonomie des responsables de programme et la cohérence ministérielle. L'organisation des relations entre le responsable de programme et les responsables des fonctions support doit enfin être formalisée dans le cadre des chartes de gestion ministérielles, afin d'assurer la plus grande transparence et d'établir sur une base claire les règles de gestion. Si des avancées ont été constatées sur ce point, d'importants progrès restent encore à accomplir, à commencer par la généralisation de ces chartes.

d) Clarifier les relations entre les responsables de programme et l'autorité politique

L'irruption du responsable de programme sur la scène administrative implique de définir ses relations avec l'autorité politique. Ces relations doivent permettre à l'initiative de s'exprimer et invitent à mieux distinguer le champ des responsabilités politique et managériale, afin de sortir d'un régime de confusion et de défiance qui ne favorise ni la transparence, ni l'efficacité des décisions. La démarche que nous proposons présente des similarités avec les dispositions du projet de « loi fédérale sur l'imputabilité », déposée par le gouvernement du Canada en avril 2006, qui vise à distinguer la responsabilité des ministres et des sous-ministres (fonctionnaires). Cette loi a en effet pour objectif de renforcer la responsabilisation des sous-ministres en les désignant administrateurs des comptes des ministères, en étendant les fonctions de vérification interne des ministères et en instaurant un processus clair de résolution des différends entre les ministres et les sous-ministres ⁽¹⁾.

Les relations des responsables de programme avec le Parlement marquent une rupture avec les pratiques administratives antérieures. Elles traduisent la plus grande autonomie des gestionnaires et leurs obligations considérablement renforcées en terme de compte-rendu vis-à-vis du Parlement, dont les rapporteurs et les commissions auditionnent désormais régulièrement les responsables de programme. Ceux-ci se plaignent toutefois de la charge de travail supplémentaire résultant de ces obligations et s'inquiètent de la difficile conciliation entre l'obligation d'informer le Parlement et la loyauté vis-à-vis des ministres qu'ils servent. Nous considérons que les responsables de programme devraient trouver, dans la pratique du Parlement et dans une meilleure coordination de ses travaux, une réponse de nature à apaiser ces craintes.

L'inclusion du responsable de programme dans le périmètre du contrôle parlementaire implique que soient précisément définis les champs respectifs des responsabilités du gestionnaire et du politique. La mission renouvelle à cet égard les recommandations de son précédent rapport :

- limiter les interventions des cabinets ministériels dans la gestion du programme ;
- formaliser systématiquement ces interventions par écrit, afin de rendre les décisions pleinement transparentes.

(1) Dans la partie consacrée à la responsabilisation des ministères, le projet de loi prévoit également un renforcement des structures de gouvernance des sociétés d'État, des peines plus sévères pour l'utilisation frauduleuse des fonds publics et une méthode uniforme pour promouvoir le respect des lois et des politiques et assurer l'exécution des mesures disciplinaires. Source : Gouvernement du Canada, *Loi fédérale sur l'imputabilité et plan d'action, une nouvelle feuille de route*.

L'autonomie des responsables de programme devrait également conduire à réduire fortement le volume des cabinets ministériels. Les relations entre le ministre et le responsable de programme devraient ainsi être plus directes et régulières, afin de définir la stratégie, de suivre la performance du programme, de réorienter le cas échéant les objectifs fixés et enfin, d'évaluer la qualité de la gestion du responsable de programme. Celui-ci est en effet nommé par le ministre, qui peut à tout moment le remplacer ou moduler sa rémunération. Sur ce dernier point, nous nous réjouissons des progrès accomplis tout en soulignant qu'il convient désormais d'appliquer le dispositif de rémunération au mérite à l'ensemble des responsables de programme, y compris ceux qui ne seraient pas par ailleurs directeurs d'administration centrale.

e) Conforter les compétences des responsables de programme

La première année de mise en œuvre de la LOLF a été marquée, dans de nombreux ministères, par l'édiction de chartes de gestion des programmes et par l'envoi à leurs responsables de lettres de mission, suivant en cela les recommandations de notre précédent rapport. Cette volonté de mieux définir les compétences et l'autonomie des responsables de programme constitue un progrès important, même si des efforts de généralisation et de clarification restent encore à accomplir pour mieux assurer la bonne articulation des différents acteurs.

Le statut juridique des responsables de programme est l'objet de débats depuis plusieurs mois. Sur ce plan, les positions exprimées par les intéressés, notamment lors de la séance du Forum des responsables de programme qui a eu lieu le 13 juillet dernier, sont diverses. On observe cependant qu'en règle générale, les responsables de programme directeurs d'administration centrale, dont le périmètre budgétaire, au titre du programme, correspond exactement au périmètre fonctionnel, au titre de leur fonction de directeur, ne sont pas demandeurs d'un statut ; *a contrario*, les responsables de programme « atypiques » – par exemple pour certains programmes multidirectionnels – apparaissent très désireux d'une clarification juridique, qui semble être ainsi conçue comme un instrument d'affirmation vis-à-vis des autres directions autant que comme un support managérial au sens propre.

Nous ne méconnaissons pas la situation complexe des responsables de programme multidirectionnels, qui ne disposent pas de délégation de pouvoir ou de signature pour les actes concernant les services qui ne sont pas placés sous leur autorité et ne peuvent donc pas formellement programmer et notifier les crédits et les emplois qui leur sont alloués. Nous sommes cependant convaincus que la révolution managériale que nous appelons de nos vœux ne se fera pas avec des mesures réglementaires, mais à travers des pratiques renouvelées et des relations davantage contractualisées, tenant compte des spécificités inhérentes à chaque programme. Nous souhaitons donc que soient écartés les obstacles, y compris juridiques, qui empêchent les responsables de programme d'exercer leurs compétences et qu'un support juridique minimal pose le principe de leur existence dans le paysage administratif, à défaut de pouvoir leur offrir la maîtrise des leviers d'action nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Pour autant, il ne paraît pas indispensable de recourir dès aujourd'hui à des dispositifs trop rigides qui ne permettraient pas de tenir compte de l'hétérogénéité des situations existantes.

La situation actuelle peut être jugée imparfaite en ce qu'elle conduit certains responsables de programme à s'interroger sur leur rôle réel et sur leur capacité à piloter l'objet budgétaire qui leur est confié ; elle présente cependant l'avantage de permettre de tester des configurations multiples, dont certaines, qui paraissent inconfortables aujourd'hui, pourront se révéler un jour porteuses de sens. C'est pourquoi il faut poursuivre l'accompagnement personnalisé des responsables de programme qui a été entrepris par la DGME, non seulement dans une perspective de soutien

individualisé à l'accomplissement des missions dévolues à tel ou tel, mais aussi dans une démarche d'acquisition de connaissances sur le comportement et l'évolution des systèmes complexes qui s'élaborent autour des nouveaux modes de gestion. En un sens, la mise en œuvre de la LOLF est encore dans une phase très expérimentale ; il appartient aux pilotes de la réforme de rester vigilants.

2. Offrir aux responsables de BOP une réelle liberté de gestion

Au niveau des responsables de budget opérationnel de programme (BOP), la mise en œuvre de la LOLF se heurte à de fortes rigidités, malgré des progrès ponctuels importants.

a) Des progrès importants

Les premiers mois de mise en œuvre de la LOLF se sont traduits, chez les responsables de BOP, par des progrès substantiels dans certains secteurs. C'est en effet à ce niveau que les responsables administratifs sont les plus motivés par la mise en œuvre de la nouvelle constitution financière et se conçoivent le plus comme des gestionnaires, malgré les difficultés de transition.

Les progrès concernent tout particulièrement la gestion déconcentrée des crédits anciennement évaluatifs. Ainsi, au ministère de la justice, les responsables des BOP du programme Justice judiciaire nous ont fait part des progrès réalisés au niveau de la gestion des frais de justice. Une réduction substantielle des dépenses a été obtenue pour certains actes comme l'analyse des empreintes génétiques, les interceptions de sécurité (écoutes téléphoniques) et la garde des véhicules en fourrière. Elle résulte de la conjugaison des efforts de l'administration centrale, qui a passé des marchés nationaux pour certaines prestations, et du meilleur suivi de la dépense par les gestionnaires locaux désormais ordonnateurs secondaires délégués de leurs crédits. En limitant les frais de justice aux expertises strictement nécessaires à la conduite des enquêtes judiciaires, la LOLF a donc permis d'éviter des dépenses inutiles, sans dégrader la qualité du service public de la justice.

Les avancées sont également substantielles au travers de la fongibilité des crédits. Au rectorat de Grenoble, elle a offert aux responsables locaux une plus grande souplesse pour piloter le système éducatif et affecter les moyens aux priorités pédagogiques. Il en est résulté, par exemple, une meilleure affectation des professeurs en surnombre dans des disciplines connexes et dans les établissements où le nombre d'heures supplémentaires est important ⁽¹⁾, un meilleur arbitrage entre l'emploi de vacataires et de personnels contractuels pour le remplacement des enseignants absents, une meilleure gestion des restes à payer pour les examens, les concours et les frais de déplacements, l'élaboration de contrats d'objectifs spécifiques pour chaque établissement.

Il est probable que, dans un cas comme dans l'autre, l'amélioration de la gestion et de la qualité du service rendu aurait été possible avant la LOLF, mais c'est la loi organique qui a introduit les incitations nécessaires pour que les gestionnaires locaux analysent la situation et s'efforcent de rechercher de tels ajustements. La LOLF, combinant des règles nouvelles, plus souples, et un état d'esprit nouveau, axé sur la performance de gestion, a donc produit des effets très positifs sur la qualité et l'efficacité de la dépense.

(1) L'économie réalisée sur le paiement des heures supplémentaires est évaluée par le rectorat à 4,5 millions d'euros pour l'année 2006.

b) Des rigidités trop fréquentes

Toutefois, les progrès constatés restent encore insuffisants. En effet, il ressort des entretiens conduits auprès des services déconcentrés et des questionnaires renseignés par les responsables de BOP que ceux-ci ne peuvent encore bénéficier que très partiellement des souplesses de gestion qu'ils pouvaient légitimement espérer de la LOLF. Alors que les responsables de BOP devraient disposer d'un budget global entièrement fongible, ils déplorent actuellement :

- **un fléchage excessif des crédits par leurs administrations centrales.** Ainsi, parmi les responsables de BOP ayant renseigné le questionnaire de la mission, 74% estiment que leurs crédits sont en grande partie fléchés par l'administration centrale et 17% qu'ils sont fléchés, mais pour une faible partie seulement. Ce fléchage provient le plus souvent du fractionnement d'un programme en une multitude de BOP, parfois au même niveau territorial, créant des blocs de dépenses qui constituent autant d'enveloppes non fongibles pour le manager local. Parfois, le fléchage résulte des modes de gestion des ministères, les administrations centrales pilotant l'emploi de leurs crédits par les services déconcentrés au moyen de directives générales ou d'instructions *ad hoc* ;
- **une disponibilité effective des crédits longtemps incertaine.** Le démarrage effectif de la gestion a tout d'abord été perturbé par l'échelonnement des avis rendus par le contrôleur financier régional sur les BOP : au début du mois d'avril 2006, seuls 76% des BOP avaient fait l'objet d'un avis ; bien que les crédits aient été notifiés aux responsables de BOP généralement dès le mois de janvier, les services n'ont pu utiliser que 25% des autorisations d'engagement (AE) et 15% des CP dans le cadre du mécanisme de sauvegarde mis en place pour le financement des seules « opérations prioritaires et urgentes ». Par ailleurs, dans certains cas, les délégations de crédits ont été effectuées par tranches successives et non pas en une seule fois en début de gestion ⁽¹⁾ ; certains services ont également été destinataires de délégations de crédits complémentaires en cours d'année ⁽²⁾, qui les ont obligé à répéter la chaîne complète d'examen des BOP. Il semble cependant que la situation ait globalement été plus favorable que les années précédentes ;
- **des enveloppes de taille trop restreinte pour bénéficier d'une véritable souplesse de gestion.** Ceci s'explique par le fractionnement excessif de la cartographie des BOP. Ainsi, dans leurs réponses aux questionnaires, de nombreux directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt et des services vétérinaires ne voient aucune utilité à gérer un BOP départemental de moyens dont le volume n'atteint souvent que quelques centaines de milliers d'euros, compte tenu des exigences associées à l'exercice de préparation d'un BOP et au compte-rendu sur son exécution.

(1) Pour la direction des services vétérinaires du département de l'Isère, les crédits destinés à financer les allocations de retour à l'emploi pour les agents contractuels ont été délégués tous les deux mois entre janvier et juillet 2006. Pour l'ensemble de ses crédits de fonctionnement, la DDSV a reçu 7 délégations sur les cinq premiers mois de 2006, ce qui a provoqué des difficultés en terme de prévision et de suivi de gestion. De plus, les AE et les CP n'ont pas été délégués simultanément, ce qui a rendu plus difficile, y compris vis-à-vis de la trésorerie générale, l'articulation entre l'initiation des engagements comptables et juridiques et la disponibilité des crédits de paiement.

(2) La direction régionale des affaires sanitaires et sociales d'Alsace a ainsi reçu huit délégations de crédits supplémentaires pour le BOP « Veille et sécurité sanitaire », ce qui a conduit à neuf examens successifs du BOP en CTRI, pré-CAR et CAR.

- **une déconcentration insuffisante de la gestion des personnels.** Dans la plupart des ministères, les principales décisions relatives aux personnels (recrutement, affectation et mutation, rémunération) continuent de relever de l'administration centrale, en particulier pour les personnels de catégorie A. Dès lors, le positionnement de la masse salariale au niveau des BOP n'apporte guère de plus-value aux gestionnaires déconcentrés et risque au contraire de conduire à des déséconomies d'échelle au niveau des actes de gestions répétitifs comme la paye.

Une majorité de responsables de BOP se dit incapable de bénéficier de la souplesse de gestion que devrait leur procurer la fongibilité des crédits, parfois qualifiée de « *leurre* » dans les réponses au questionnaire de la mission. Dans l'échantillon de responsables de BOP ayant répondu au questionnaire, seuls 25% estiment que la fongibilité des crédits s'est accrue, alors que 45% indiquent au contraire que le degré de fongibilité est resté inchangé et 16% qu'il a diminué. Seuls 19% des responsables de BOP interrogés estiment qu'ils pourront mettre en œuvre la fongibilité asymétrique dès l'année 2006.

Cette situation traduit une certaine prudence, voire une méfiance des responsables de programme à l'égard de la gestion des BOP déconcentrés, qui résulte de l'insuffisance des systèmes d'information actuels en matière de suivi de la consommation des crédits et des emplois, mais surtout de la faiblesse des outils d'aide à la budgétisation (notamment pour la masse salariale) ⁽¹⁾ et du manque évident de recul vis-à-vis de la gestion en mode LOLF. Il faut trouver rapidement les moyens de surmonter cette prudence, sous peine de décourager les responsables de BOP déconcentrés.

c) Donner corps à la notion de budget global et renforcer la déconcentration de la gestion des personnels

Pour remédier à ces difficultés, nous proposons de redonner corps à la notion de budget global par politique publique, à travers deux actions principales :

- mettre fin au fléchage des crédits des services déconcentrés, en bannissant l'émission des crédits dans des enveloppes non fongibles et en réservant les instructions élaborées par les administrations centrales aux seuls cas où les services déconcentrés doivent être éclairés sur l'emploi des crédits, notamment pour les modifications intervenant en cours de gestion. Pour être conforme à l'esprit de la LOLF, le pilotage par le responsable de programme de la politique publique qui lui est confiée doit désormais passer par le dialogue de gestion ;
- déléguer la quasi-totalité des crédits aux responsables de BOP en début d'année, à l'exception de la réserve de précaution, pour leur permettre de démarrer la gestion dès le mois de janvier avec une bonne visibilité ⁽²⁾. Pour ce faire, il sera nécessaire d'avancer la procédure d'examen des BOP par les préfets et les contrôleurs financiers déconcentrés, comme le prévoit la circulaire du 28 juillet 2006 sur la préparation de la gestion 2007 ⁽³⁾.

(1) Ce n'est que récemment que la direction du budget a pu mettre à la disposition des responsables de programme et de BOP un outil de budgétisation de la masse salariale mieux adapté à la taille effective des enveloppes de crédits.

(2) Il est cependant légitime que les administrations centrales conservent une faible part de l'enveloppe afin de procéder aux réajustements qui apparaîtraient nécessaires en cours de gestion.

(3) Circulaire DB/DGME du 28 juillet 2006 sur la préparation de la gestion 2007 – programmation budgétaire initiale et budgets opérationnels de programme, comportant diverses mesures de simplification du nouveau processus de préparation budgétaire.

Naturellement, il revient aux responsables de BOP de montrer la même diligence en matière de subdélégation de crédits vers les responsables d'UO.

Ce n'est qu'à travers ces deux actions que les responsables de BOP pourront être responsabilisés sur leur budget et donc, incités à une gestion plus efficace de leurs crédits.

Par ailleurs, la responsabilisation des gestionnaires locaux devra s'appuyer sur un approfondissement de la déconcentration des actes de gestion des ressources humaines. Tout d'abord, le responsable de BOP doit avoir la pleine maîtrise de son schéma d'emploi, car lui seul est capable, au plus près des services, de déterminer ses besoins en termes de nombre d'agents, de qualification et de formation, dans les limites du budget qui lui est alloué ⁽¹⁾. Par ailleurs, il doit pouvoir participer aux décisions en matière de recrutement, d'affectation, de qualification et de rémunération collective au mérite, et proposer, voire mettre en œuvre les transformations d'emplois qu'il juge utiles compte tenu de la suppression du pyramidage des emplois introduite par la LOLF. Ces orientations sont cohérentes avec l'évolution engagée par certaines directions centrales des ressources humaines qui, peu à peu, se mettent en mesure de satisfaire au triptyque fonctionnel déjà présenté dans le rapport établi à l'issue de la précédente mission ⁽²⁾.

Il sera en particulier nécessaire de poursuivre la déconcentration des recrutements et des mutations, qui doit prioritairement concerner les personnels de catégorie C et B. Les personnels de catégorie A, fréquemment amenés à servir sur l'ensemble du territoire, peuvent plus facilement être gérés au niveau central. Si le mouvement de déconcentration se poursuit, il faudra être attentif à l'accompagner par une évolution parallèle des modalités du dialogue social.

Nous tenons enfin à souligner qu'une déconcentration des instruments de la gestion des ressources humaines n'est pas incompatible avec la mutualisation des actes répétitifs qui requièrent souvent une forte technicité, à l'image de la gestion administrative ⁽³⁾ et de la paye des agents publics. Il faut en effet éviter que la LOLF ne conduise à créer des emplois supplémentaires au niveau des fonctions support.

B. Garantir aux responsables une budgétisation sincère de leurs dotations

Nous avons depuis longtemps la conviction que réussir l'application de la LOLF suppose d'amener les acteurs à entrer dans une logique de confiance réciproque ; les entretiens conduits tout au long de notre mission ont amplement confirmé la justesse de cette conviction. Or il ne peut pas y avoir de confiance si le manager public a l'impression que les dés budgétaires sont pipés. Les débuts de la gestion 2006 montrent l'importance d'une budgétisation plus sincère des dotations en crédits.

(1) Cette maîtrise à caractère managérial ne pourra évidemment pas prendre le pas sur des éléments à caractère statutaire, comme le droit à réintégration ou la procédure de rapprochement de conjoint.

(2) Les directions chargées des ressources humaines devraient évoluer pour remplir les trois fonctions suivantes : 1/ une fonction de « prestataire de services » au profit des responsables de programme et, indirectement des responsables de BOP ; 2/ une fonction de régulation, axée sur la mise en cohérence des demandes avec les contraintes juridiques et les contraintes globales de gestion du ministère ; 3/ une fonction de pilotage stratégique, qui se traduit par la définition d'une politique ministérielle de gestion des ressources humaines, qui n'est pas la résultante des politiques GRH des programmes.

(3) La gestion administrative correspond à la production des actes juridiques modifiant la situation statutaire et/ou administrative des agents et à la mise à jour des bases de données.

1. En finir avec les sous-dotations budgétaires manifestes

Avant de parvenir au service d'exécution de la dépense, les crédits votés par le Parlement et mis à la disposition des ministres par les décrets de répartition doivent passer deux filtres de contrôle financier : au plan central, le contrôleur doit apposer son visa sur la programmation budgétaire initiale (PBI) du ministère ; au plan local, le contrôleur doit donner un avis sur le BOP. Si certains des visas du contrôle financier central font état d'interrogations ou d'incertitudes sur la situation financière des ministères concernés, aucune PBI pour 2006 n'a fait l'objet d'un refus de visa. En revanche, de nombreux BOP ont fait l'objet d'un avis défavorable ou d'un avis favorable avec réserves en raison d'une insuffisance de crédits de paiement.

Ces décisions du contrôle financier local reflètent deux types de situation : soit les crédits de paiement sont insuffisants pour faire face aux « dettes » de l'État, matérialisées par des engagements juridiques et comptables antérieurs à l'ouverture de la gestion 2006, soit le contrôle financier n'a pas été convaincu que les dotations en CP permettaient de couvrir les dépenses obligatoires de 2006. Des avis défavorables ou réservés ont aussi été motivés par un manque d'information sur les modalités de gestion retenues par certains ministères.

Les avis défavorables ou réservés rendus par le contrôle financier ont suscité une grande incompréhension des responsables locaux :

- ils ont eu le sentiment d'être victimes de choix budgétaires structurants qui ne leur appartenaient pas et qui ne pouvaient pas être rattachés à leur périmètre de responsabilité. De plus, les managers locaux ont ressenti des incertitudes doctrinales sur l'exercice du contrôle financier : d'une part, des situations locales *a priori* comparables ont motivé des avis tantôt défavorables, tantôt réservés, traduisant une insuffisante harmonisation géographique des critères fondant l'avis ; d'autre part, il a paru étrange que les BOP locaux fassent l'objet d'avis négatifs sur la base d'une insuffisance de crédits de paiement alors que les PBI ministérielles avaient toutes été approuvées auparavant ;
- ils se sont interrogés sur les conséquences pour le contrôle des actes en cours de gestion des avis rendus sur la programmation budgétaire des BOP : quelle serait leur capacité à engager des actions nouvelles ? la gestion de la trésorerie en CP serait-elle freinée, voire bloquée ?

Il n'a pas été possible de quantifier les impasses budgétaires mises en évidence à l'occasion de l'examen des BOP. Le ministère des finances lui-même ne semble pas disposer de chiffres précis. Les domaines de sous budgétisation, en revanche, sont assez bien cernés : l'aménagement du territoire, certains crédits sociaux comme l'hébergement d'urgence, des crédits liés à l'entretien du patrimoine culturel, certaines actions conduites par le ministère de l'écologie, les frais d'indemnisation pour refus de concours de la force publique, etc. Nulle surprise d'ailleurs, pour la plupart de ces postes de dépenses ⁽¹⁾, qui font classiquement l'objet d'abondements en cours de gestion, soit par décret d'avance soit dans le cadre des collectifs de fin d'année. Seule leur ampleur a surpris.

Avec l'examen des BOP locaux, la mise en œuvre de la LOLF a rendu beaucoup plus transparente une situation qui préexistait à la loi organique. Nous ne pouvons que nous réjouir de ce que le premier budget en mode LOLF ait permis de faire émerger aussi clairement des tensions certes connues, mais peut-être insuffisamment prises en compte dans les choix budgétaires.

(1) Sauf, peut-être, les insuffisances de crédits au titre de la mission Sport, jeunesse et vie associative.

On ne peut pourtant pas se satisfaire de ce constat. En effet, une sous-budgétisation flagrante rend absurde l'exercice de programmation de l'activité et des crédits et l'élaboration d'un projet local de performance. Elle démotive le responsable de BOP.

2. *Trouver les leviers pour sortir de l'impasse*

Nous devons aujourd'hui trouver les moyens de renverser cette situation. A titre liminaire, la mission a noté que la campagne des BOP 2006 a fait l'objet d'un intense travail d'analyse de la part de la direction du budget, de la DGME et de l'ensemble des ministères, qui a commencé à porter ses fruits.

a) *Répartir équitablement la charge de l'ajustement*

La direction du budget et la DGME ont entrepris de définir une « doctrine d'avis harmonisés au niveau national en sorte que des situations comparables ne doivent pas donner lieu à des avis différents »⁽¹⁾. Elle distingue quatre situations-types au regard de l'examen de soutenabilité par l'autorité chargée du contrôle financier, en organisant une centralisation plus importante autour du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) : 1/ dès lors que l'analyse d'ensemble conduite par le CBCM sur la programmation budgétaire initiale ne signale pas d'indice particulier d'insoutenabilité, la soutenabilité des BOP peut être présumée ; 2/ le CBCM ministériel reçoit communication des projets d'avis défavorables établis par l'échelon local du contrôle financier, sauf le cas d'insoutenabilité dite « absolue »⁽²⁾, ce qui traduit une volonté d'harmonisation.

Les deux situations « polaires » ne présentent guère de difficultés : si la soutenabilité est « présumée », l'avis sur les BOP est en principe favorable, sauf si leur examen détaillé révèle des risques non détectables au niveau de l'examen de la PBI ; si l'insoutenabilité est « absolue », l'avis est nécessairement défavorable et il appartient à l'échelon central de régler le problème dans le cas où l'insoutenabilité résulte de l'insuffisance des crédits.

Les deux « zones grises » que sont les cas d'insoutenabilité « subie » ou « organisée » sont plus délicates :

- pour l'insoutenabilité « subie »⁽³⁾, l'avis, en principe favorable avec réserves, devient favorable si le responsable de BOP prend des engagements de maîtrise des dépenses redressant la soutenabilité budgétaire ;
- pour l'insoutenabilité « organisée »⁽⁴⁾, l'avis, en principe défavorable, peut être favorable avec ou sans réserves si le responsable de BOP présente des propositions de limitation des engagements.

(1) Circulaire MGP2/2006/07/2087 du 28 juillet 2006.

(2) La situation d'insoutenabilité « absolue » appelle un avis défavorable obligatoire. Elle apparaît dans deux cas : 1/ le niveau des crédits de paiement du BOP ne permet pas de couvrir les charges à payer au 31 décembre de l'année $n - 1$; 2/ le contrôleur financier ne peut apprécier la soutenabilité en raison du refus définitif du responsable de BOP d'apporter les éléments d'appréciation indispensables en sa possession.

(3) Situation où « l'analyse de la soutenabilité du BOP confirme les risques et tensions identifiés au niveau national par le CBCM au vu des conditions initiales de budgétisation ».

(4) Situation qui « traduit l'hypothèse selon laquelle le gestionnaire, responsable de programme ou responsable de BOP, compromet délibérément la soutenabilité budgétaire d'un programme ou d'un BOP ne soulevant pas en principe de difficultés particulières, soit par une affectation inadéquate des ressources disponibles entre les BOP d'un programme, soit par des choix de budgétisation au détriment de la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables, soit par un schéma d'emplois incompatible avec la prévision de masse salariale ».

Nous n'entendons pas remettre en cause le principe d'une participation du responsable local à la maîtrise de la soutenabilité budgétaire. Il nous semble pourtant que, s'agissant de situations où ses propres choix ne sont pas la source des difficultés soulevées, la solution retenue pourrait avoir pour conséquence de permettre à l'échelon central de transférer au niveau local l'intégralité des efforts de redressement nécessaires. Car il ne fait pas de doute que les responsables de BOP s'attacheront – et c'est heureux – à présenter des BOP dans la perspective de recueillir un avis favorable ou avec le minimum de réserves. Mais, quelle que soit leur bonne volonté, il leur sera impossible de faire des miracles lorsque la budgétisation initiale du BOP couvre à peine les dépenses de personnel ou ne permet pas de couvrir la dette certaine de l'État constituée dans les exercices antérieurs. Dans les campagnes budgétaires à venir, il conviendra de surveiller la façon dont la doctrine relative à l'avis du contrôle financier local est mise en œuvre.

b) Accroître la transparence de la budgétisation des programmes

Nous posons d'abord comme principe que les choix budgétaires ne doivent jamais provoquer une sous budgétisation affectant la couverture des dépenses obligatoires de l'année. Les éventuelles insuffisances de crédits de paiement sont alors uniquement relatives à la couverture des engagements passés de l'État.

Le meilleur instrument de transparence nous paraît être l'échéancier de crédits de paiement, dont l'article 51 de la LOLF prévoit qu'il est inclus dans le projet annuel de performance présenté à l'appui de chaque programme. Dans le projet de loi de finances pour 2006, les échéanciers de CP ont été réduits à leur plus simple expression, distinguant entre les CP demandés au titre de 2006 et les CP à ouvrir après 2006.

Il faudra donc compléter les échéanciers de CP par la séparation, au sein des CP demandés pour l'année de la loi de finances, entre les CP à ouvrir au titre de la couverture des engagements antérieurs et les CP à ouvrir au titre des engagements nouveaux. Une telle approche pourra utilement être prolongée :

- en amont, en agrégeant l'ensemble des échéanciers des programmes dans un échéancier unique couvrant l'ensemble du budget général ;
- en aval, en déclinant les échéanciers des programmes au niveau des BOP, ce qui facilitera d'ailleurs le dialogue avec l'autorité chargée du contrôle financier.

Par ailleurs, nous souhaitons qu'un travail d'objectivation précis des dettes de l'État, susceptible de servir de fondement à la négociation budgétaire, soit entrepris concurremment par les gestionnaires et par les services du ministère des finances. Il doit reposer sur un recensement très précis des engagements juridiques des services. Une fois accompli ce recensement, il sera possible de compléter encore les échéanciers de CP par une colonne indiquant les « restes à payer », à savoir le montant d'AE engagées à couvrir par des CP.

c) Procéder à un rattrapage ponctuel des insuffisances en crédits de paiement

Pour nos interlocuteurs, le choc de la transparence a été rude. Ils attendent aujourd'hui des décisions concrètes susceptibles de réduire l'intensité des tensions que les impasses budgétaires créent sur leur gestion et de restaurer la crédibilité du discours tenu sur la LOLF, source de souplesse et instrument de liberté et de responsabilité pour les managers.

S’agissant de la couverture de dépenses sous-estimées de façon récurrentes dans les lois de finances, la mission a pris acte avec satisfaction de l’engagement de la direction du budget, dans un cadre partagé avec les ministères concernés, à rattraper progressivement les dotations de certains postes comme les surcoûts des opérations militaires extérieures ou les dépenses engendrées par la participation de la France aux opérations de maintien de la paix de l’ONU. Un effort similaire est consenti pour les frais de justice.

S’agissant de l’apurement des dettes, il apparaît que des « plans de désendettement » ont pu être mis au point avec plusieurs responsables de programme, l’effort supporté par le budget général étant en général assorti à des engagements précis de maîtrise de la dépense par le responsable concerné. Cette démarche doit évidemment être poursuivie car les plans de désendettement doivent avoir pour contrepartie une maîtrise des engagements juridiques futurs de l’État : le rattrapage ne doit pas se transformer en rebasage.

Nous sommes bien conscients, cependant, que le rattrapage des insuffisances en crédits doit être conduit de façon maîtrisée : il faudra savoir où placer le curseur, entre une position trop rigide, où la contrainte exercée sur le gestionnaire ne serait allégée qu’à la marge et où le problème ne serait pas réglé sur le fond, et une position insuffisamment rigoureuse, où la couverture des dettes constituerait en fait une « prime à la dépense excessive », génératrice d’un aléa moral et dangereuse pour les budgets futurs. Idéalement, le rattrapage des crédits de paiement suppose donc une analyse rétrospective fine des conditions de budgétisation et d’exécution des années antérieures.

Nous insistons, en revanche, sur la nécessité de conduire ce travail très vite afin de ne pas enfermer la gestion en mode LOLF dans un malentendu. Une fois déterminé le niveau arbitré pour le rattrapage, celui-ci devra être mis en œuvre sans délai et assumé dans la durée, dans le cas de plans de désendettement pluriannuels – qui devront être aussi rapides que possible.

Faute d’un ajustement effectif du niveau des crédits de paiement mis à la disposition des gestionnaires, la pression persistante sur leur trésorerie pèsera durablement sur leur capacité à engager des opérations nouvelles. Le risque est grand, alors, de « tuer dans l’œuf » la gestion en autorisations d’engagement, dont chacun s’accord à dire qu’elle est le vrai instrument du pilotage financier des politiques publiques et l’un des principaux apports de la LOLF.

d) Se mettre en mesure de supprimer le collectif de fin d’année

Lors de la précédente mission, nous avons recommandé de « découpler le collectif de fin d’année du projet de loi de finances de l’année suivante », sur la base du constat fort simple que le volet purement budgétaire du collectif est souvent une « session de rattrapage » du PLF dont l’examen se poursuit en même temps dans le cadre de la navette ⁽¹⁾.

Il nous paraît aujourd’hui nécessaire d’aller plus loin, en supprimant ce vecteur législatif dont la pertinence s’est fortement atténuée ⁽²⁾.

Dans la perspective de notre rapport précédent, il est clair qu’une suppression du collectif de fin d’année éliminerait *de facto* la tentation toujours possible des abattements-reports, même si le

(1) A. Lambert, D. Migaud, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances – Réussir la LOLF, clé d’une gestion publique responsable et efficace*, septembre 2005 (p. 35).

(2) Si des ajustements importants doivent être introduits en cours de gestion, ils ne peuvent avoir de réel impact que si le collectif est adopté plus tôt au cours de l’année budgétaire. Par ailleurs, les dispositions diverses contenues dans le collectif devraient être portées par d’autres vecteurs.

plafond de 3% fixé par la LOLF constitue en lui-même un frein réel à cette pratique peu respectueuse du principe de sincérité.

Ce qui nous apparaît avec plus de vigueur aujourd’hui est que la suppression du collectif de fin d’année renforcerait le caractère impératif des plafonds de dépenses, global ou par programme, ce qui constituerait une puissante incitation à calibrer les enveloppes budgétaires au plus près de la prévision de dépenses la plus fiable. Le budget ne serait pas privé de toute possibilité d’ajustement, le Gouvernement conservant la possibilité de recourir aux mouvements réglementaires prévus par la LOLF (virements et décrets d’avance), qui constituent cependant un cadre plus contraint qu’une loi de finances rectificative.

Par ailleurs, la disparition de la « soupape de sûreté » que constitue le collectif de fin d’année serait un bon moyen de peser sur les annonces ministérielles portant sur des politiques nouvelles décidées en cours d’année. Elle place, certes, les programmes dans une situation de vulnérabilité accrue vis-à-vis de décisions politiques mal préparées, mais cette vulnérabilité peut justement être mise en avant en vue de préserver les finances publiques, pour peu qu’un certain nombre d’éléments de doctrine soient définis par avance, notamment sur les modalités de couverture des charges générées par des décisions de portée nationale (par exemple l’augmentation de la valeur du point de la fonction publique, pour laquelle la solution retenue en 2006 – financement intégral par redéploiement au sein des programmes, en l’absence de provision préfinancée, et sous réserve d’éventuels ajustements dans le collectif de fin d’année – ne nous paraît pas optimale au regard du principe de responsabilité des gestionnaires qui sous-tend la LOLF).

La suppression du collectif de fin d’année amènerait également à abandonner les opérations classiques visant, en fin de gestion, à piloter le solde budgétaire. Ces opérations sont essentiellement le fait des « règlements réciproques » prévus par l’article 11 du décret n° 86-451 du 14 mars 1986 relatif à la comptabilisation des dépenses et des recettes de l’État, qui interviennent entre le budget de l’État et certains « satellites » (établissements publics nationaux, entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, Banque de France, Caisse des dépôts et consignations, etc.) pendant la période complémentaire. L’article 28 de la LOLF a déjà sensiblement réduit la portée de la période complémentaire. Il faut aller au bout de cette démarche et reprendre le décret du 14 mars 1986 pour supprimer la notion de « règlement réciproque ». La sincérité de l’exécution budgétaire y gagnera – car ajuster le solde à un niveau prédéfini revient à faire fi des aléas inévitables liés à l’exécution de la loi de finances – et la direction du budget se verra épargner des travaux inutiles destinés souvent à satisfaire aux impératifs de la communication gouvernementale.

C. Oser la pluriannualité

1. Aller au bout de la logique de la LOLF

a) Dépasser les insuffisances actuelles de la pluriannualité

L’intention des auteurs de la LOLF était de concilier l’impératif démocratique d’un vote annuel du budget avec l’inscription des décisions budgétaires dans une perspective de moyen terme. En matière de stratégie budgétaire, trois articles de la LOLF (articles 48, 50 et 52) conduisent à situer les choix budgétaires et fiscaux dans une perspective pluriannuelle. En matière de crédits, les autorisations de programme (AP) ont été remplacées par les autorisations d’engagement (AE) qui ne s’appliquent plus aux seules opérations en capital mais à l’ensemble des dépenses de l’État.

L'insertion de la politique budgétaire dans un cadre pluriannuel répond bien sûr à une nécessité européenne, le pacte de stabilité et de croissance prévoyant l'obligation pour les États d'établir chaque année une projection pluriannuelle de l'évolution de leurs finances publiques ; elle répond aussi aux nécessités parfois moins bien connues de la gestion budgétaire au quotidien. Les gestionnaires de crédits publics souhaitent non seulement obtenir une plus grande visibilité sur l'évolution de leurs crédits et de leurs effectifs, mais aussi mieux anticiper l'évolution des besoins en matière de ressources humaines, notamment pour prendre en compte l'incidence des départs en retraite et l'évolution des missions de service public.

Dans tous les pays où nous nous sommes rendus, il existe d'ailleurs une approche pluriannuelle du budget plus développée qu'en France. Ainsi, en Suède et aux Pays-Bas, les budgets sont présentés et votés sur une base pluriannuelle puis révisés annuellement en fonction de l'évolution de la conjoncture. Au Royaume-Uni, l'ensemble des crédits dits « DEL » (*Departmental Expenditure Limits*), qui représentent 60% de la masse budgétaire, font l'objet d'une programmation triennale à l'occasion d'exercices réguliers de révision des dépenses publiques, les « *spending reviews* ». N'en sont exclues que les dépenses difficilement programmables telles que les transferts sociaux, les transferts aux collectivités et la charge de la dette. Au Canada, le « budget des dépenses » annuel est complété par le « budget », cadrage macroéconomique général pluriannuel qui présente les priorités gouvernementales pour les années à venir.

Il existe déjà plusieurs instruments de nature à favoriser une approche pluriannuelle de la dépense publique. Les contrats de performance conclus par certaines administrations – notamment les directions à réseaux du ministère des finances, le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'équipement – sont un outil utile et à développer, qui permet d'associer une pluriannualité des enveloppes à des engagements de réforme négociés. Au contraire, les lois de programme mentionnées à l'article 34 de la Constitution, n'ont pas de caractère contraignant et relèvent généralement d'une logique inflationniste de moyens plutôt que de performance.

Par ailleurs, la direction du budget élabore chaque année une « programmation de moyen terme » (PMT) sur trois ans, détaillée par grands postes budgétaires, mais qui reste un exercice prospectif purement interne. Le programme de stabilité transmis chaque année à la Commission européenne et la programmation pluriannuelle des finances publiques jointe au projet de loi de finances sont déconnectés de la préparation et de l'exécution des lois de finances car présentés selon les normes de la comptabilité nationale et exprimés en pourcentage du PIB. De plus, le réalisme des scénarios présentés est parfois sujet à caution ⁽¹⁾. Le programme de stabilité apparaît ainsi comme un exercice de prévision virtuelle, un instrument de communication vis-à-vis de nos partenaires européens, vide de tout dispositif normatif permettant d'atteindre les objectifs fixés. Or l'objet de l'article 50 de la LOLF est précisément de lier le projet de loi de finances et le programme de stabilité.

b) Décliner chaque année la pluriannualité dans la procédure budgétaire

La conjonction des règles budgétaires européennes, de la logique enclenchée par la LOLF et des besoins exprimés par les gestionnaires publics conduit à préconiser une approche « intégrée » des finances de l'État dans laquelle une programmation pluriannuelle serait déclinée chaque année dans la loi de finances (missions, programmes) et diffusée jusqu'au niveau le plus opérationnel, celui

(1) Depuis 1999 et à l'exception de l'année 2000, les dépenses publiques effectivement constatées (en points de PIB) ont systématiquement été supérieures aux chiffres inscrits dans les programmes de stabilité. Les objectifs de solde n'ont jamais été respectés.

des BOP. Cela permettrait de mettre la pratique en conformité avec l'esprit de l'article 50 ⁽¹⁾ et, au bout de la chaîne, d'offrir aux responsables une meilleure visibilité sur leurs enveloppes de crédits.

La mise en œuvre de cette approche aurait plusieurs implications.

- La signification politique de la programmation pluriannuelle des finances publiques jointe au projet de loi de finances et du programme de stabilité devrait être renforcée et servir de cadrage au pilotage de l'ensemble des finances publiques

A travers l'article 50 de la LOLF, le législateur organique visait à mieux insérer le programme de stabilité dans le débat public, en substituant à une procédure informelle et orale de communication de ce programme devant les commissions des finances une procédure formelle et écrite pouvant trouver un écho lors de la discussion du PLF en séance publique. Ce faisant, le Gouvernement comme le Parlement étaient invités à élargir à l'ensemble des administrations publiques le champ de leur raisonnement, le budget de l'État apparaissant seulement comme une composante d'un « tout » plus complexe et porteur de plus de sens.

Pourtant, l'expérience des dernières années montre que la programmation pluriannuelle des finances publiques n'a pas encore acquis toute la dimension politique souhaitée – au moins au plan national – et reste un exercice de prévision macrobudgétaire essentiellement formel. Il importe donc de modifier les conditions et le calendrier de son élaboration :

- la conférence des finances publiques instituée en 2006 pourrait devenir l'instance au sein de laquelle, en début d'année, l'État discuterait avec les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales, en toute transparence, un cadrage global et pluriannuel de l'ensemble des finances publiques ;
 - sur cette base, la description par le Gouvernement des « *grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France* » prévue par l'article 48 de la LOLF deviendrait, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB), la présentation au Parlement d'une version préliminaire de la programmation pluriannuelle des finances publiques. La version définitive serait ensuite arrêtée au moment du PLF en tenant compte des observations du Parlement ;
 - le cadrage pluriannuel serait présenté non seulement « *selon les conventions de la comptabilité nationale* », comme le prévoit l'article 50 de la LOLF, mais également en comptabilité budgétaire et en euros courants, de manière à permettre un « chaînage » avec les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociales ainsi que les comptes des collectivités territoriales et des ODAC et de donner un cap véritablement transparent pour le pilotage des finances publiques.
- Une norme d'évolution des dépenses impérative et pluriannuelle, pour conférer plus de visibilité aux gestionnaires

Si le poids politique de la programmation pluriannuelle doit être renforcé, son contenu ne peut être totalement contraignant pour le Gouvernement puisque le respect des objectifs fixés incombe en partie à des personnes morales autres que l'État.

(1) L'article 50 dispose que le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances présente « *les perspectives d'évolution, pour au moins pour les quatre années suivant celles du dépôt du projet de loi de finances, (...) des dépenses (...) de l'ensemble des administrations publiques* ».

En revanche, les dépenses budgétaires sont réellement sous le contrôle de l'État. Il lui est donc possible d'établir le cadre pluriannuel dont ont besoin les gestionnaires pour améliorer la visibilité sur leurs enveloppes de crédits et planifier leurs actions dans le sens d'une amélioration de l'efficacité de la dépense. Ce serait aller au bout de la logique de l'article 48 de la LOLF, qui prescrit au Gouvernement de fournir, dans son rapport d'orientation budgétaire, « *une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions* ».

Cette démarche conduit naturellement à mettre en place un processus « descendant » qui définirait d'abord un plafond triennal pour l'évolution des dépenses de l'État, exprimé en milliards d'euros courants ⁽¹⁾, puis qui le déclinerait par mission, programme et BOP :

- la répartition des crédits pour l'année à venir et les deux années suivantes serait déclinée par ministère et par mission, de façon négociée, ce qui implique que les conférences de budgétisation portent également sur le plafond triennal des crédits ;
- au moment du DOB, les ministres se verraient notifier la programmation des dépenses par mission sur trois ans dans les lettres-plafonds ;
- il reviendrait aux ministres d'établir eux-mêmes la déclinaison par programme des plafonds triennaux définis par mission ;
- les responsables de programme feraient de même au niveau des BOP ⁽²⁾ ;
- les documents budgétaires joints au projet de loi de finances présenteraient, par mission et par programme, les projections pluriannuelles de dépenses.

Nous tenons à préciser qu'autant la programmation triennale des dépenses fixée par mission doit avoir un caractère impératif, autant sa déclinaison par programme et par BOP – qui relèverait d'un processus totalement interne à chaque ministère – ne saurait aller dans un degré de détail équivalent à celui d'un PLF en bonne et due forme. Il s'agit de tracer des lignes directrices qui donnent de la visibilité (par exemple, sur une modification progressive du poids relatif des actions composant le programme, ou sur un rééquilibrage géographique progressif des dotations au niveau des BOP), et non d'établir la programmation précise des activités de chaque BOP sur trois ans.

Dans ce dispositif, les choix budgétaires seraient publiquement inscrits dans la durée, à l'issue d'un débat politique. La remise en cause de la programmation pluriannuelle deviendrait exceptionnelle et n'interviendrait qu'en cas de nécessité politique impérative (ou, évidemment, de changement de majorité à l'Assemblée nationale). En tout état de cause, hors année électorale, les modifications seraient annoncées au printemps et prendraient effet au plus tôt au début de l'année suivante, laissant ainsi au minimum six mois aux gestionnaires pour réorganiser la projection à moyen terme de leurs dépenses.

Le DOB deviendrait ainsi un important rendez-vous budgétaire de printemps. S'il apparaissait toutefois, à l'usage, que le poids politique des engagements pluriannuels pris au moment du DOB puis joints au projet de loi de finances n'était pas suffisant pour piloter l'évolution effective

(1) Cette proposition serait établie à partir de la programmation à moyen terme aujourd'hui préparée par la direction du budget.

(2) Si l'exercice se révélait trop lourd pour être décliné chaque année jusqu'aux BOP, il pourrait être envisagé de ne le réaliser que tous les deux ans. Au Royaume-Uni, le Gouvernement établit tous les deux ans des *spending reviews*, qui sont des prévisions triennales d'évolution des dépenses pour les départements ministériels.

des crédits, il faudrait alors envisager de solenniser les décisions prises à l’occasion du DOB en les soumettant au vote du Parlement ⁽¹⁾.

Enfin, il faudrait veiller à ce que les marges budgétaires qui pourraient apparaître en gestion puissent être reportées d’une année sur l’autre en exploitant, si nécessaire, la flexibilité offerte par la LOLF au regard du plafonnement à 3% des reports de crédits non consommés. Les modalités de reports devraient également être intégrées dans le dialogue de gestion entre responsable de programme et responsables de BOP.

c) Ancrer la pluriannualité au cœur des décisions de politique budgétaire

Nous souhaitons dire d’emblée que la programmation pluriannuelle des dépenses n’aura de sens que lorsque sera levée l’hypothèque de la sincérité : une norme de dépense pluriannuelle ne peut être respectée que si les montants inscrits dans les lois de finances sont réalistes.

Le processus décrit ne pourra prendre de dimension contraignante, susceptible de « figer » effectivement les grandes lignes de la projection triennale, que s’il acquiert un poids politique suffisant. Son insertion dans le débat public, au moment du DOB, et sa formalisation dans les lettres-plafonds constituent des points d’accroche forts. Mais il faut cependant aller plus loin et trouver quel est **le bon levier politique** pour donner au contenu de la projection triennale un ancrage puissant.

Rien ne sera possible, à l’évidence, sans une implication forte des plus hautes autorités de l’État : les pays étrangers qui ont le mieux réussi à piloter leurs finances publiques sont ceux où le sommet de l’exécutif a assumé sans détour ses responsabilités budgétaires ; c’est à cette condition que la solidarité gouvernementale peut se déployer pleinement, non pas seulement formellement – vis-à-vis des partenaires du Gouvernement – mais réellement – dans son fonctionnement interne – traduisant une adhésion des membres du Gouvernement aux règles décidées en commun.

La proximité entre le ministre des finances et le chef du Gouvernement et la solidité de leur relation sont également un gage de pérennité des orientations budgétaires structurantes. Non pas que la participation des ministères dits « gestionnaires » doive être confinée dans un registre mineur car elle serait nécessairement déstabilisante, mais la préservation de la cohérence budgétaire générale est le cœur du métier du ministre des finances.

Enfin, à la différence de la Suède ou des Pays-Bas, la France n’est pas coutumière des gouvernements de coalition. Dans ces pays, l’accord de coalition, qui conditionne la formation du Gouvernement, inclut un volet budgétaire, qui encadre très strictement le pilotage annuel du budget, notamment pour la détermination des principaux plafonds de dépenses. En France, la norme d’évolution des crédits n’a pas encore acquis ce statut. Il nous apparaît pourtant que l’articulation de la projection triennale sur une règle de politique budgétaire, quelle qu’en soit la nature, serait propre à lui donner la substance dont elle manque encore aujourd’hui.

(1) En Suède, le gouvernement présente avant le 15 avril de chaque année un projet de loi d’orientation budgétaire, la « loi budgétaire de printemps ». Ce texte, dont les dispositions peuvent toutes être amendées par le Parlement, retrace les projections du gouvernement, en recettes et en dépenses, pour les trois années à venir et propose une répartition des dépenses (l’équivalent de nos missions). Le vote intervient à la fin du mois de juin. Au Royaume-Uni, six mois avant le *budget*, est présenté un *pre-budget*, qui annonce les grandes lignes des mesures ayant vocation à figurer dans le *budget* suivant. Les *spending reviews* font l’objet d’un débat politique intense à la Chambre des Communes.

Par ailleurs, la LOLF et la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) ayant été bâties sur des principes convergents, il nous paraît indispensable de rapprocher peu à peu la loi de finances annuelle et la loi de financement de la sécurité sociale, dans la perspective de les fusionner en un seul texte financier annuel. Un texte unique donnerait toute sa cohérence au pilotage global des finances publiques. Il va de soi qu'un tel système n'a pas pour but de remettre en cause la participation des partenaires sociaux à la gestion des organismes de sécurité sociale. Il suppose de développer, au sein des assemblées parlementaires, le travail en commun entre les commissions chargées des affaires sociales et les commissions chargées des finances.

2. Faire de la pluriannualité un instrument de la responsabilité budgétaire

Le basculement vers une programmation pluriannuelle des dépenses politiquement contraignante qui resterait – dans un premier temps au moins – juridiquement indicative, mettrait plus de rationalité dans la mise en œuvre des politiques publiques et permettrait d'améliorer l'efficacité de la dépense. Elle aurait également d'autres conséquences vertueuses.

a) La fin du « jeu de rôle » dans la préparation du budget

La procédure budgétaire reste marquée, malgré les recommandations formulées dans notre précédent rapport, par une appropriation insuffisante de la contrainte collective que représente la maîtrise des finances publiques. Ainsi, les membres du Gouvernement dont le budget est critiqué n'hésitent pas à regretter publiquement les arbitrages qu'ils ont perdus et sont sans doute encouragés dans cette attitude par le fait que les Premiers ministres s'engagent trop rarement sur le contenu de la politique budgétaire. Le respect de la norme de progression des dépenses n'est pas non plus une exigence parfaitement intégrée dans les décisions politiques qui peuvent être prises en cours de gestion.

Au plan technique, en revanche, des progrès ont été observés à la suite de la transformation des conférences de budgétisation, qui ne servent plus à déterminer précisément les points d'accord et de désaccord entre la direction du budget et les ministères, puis à soumettre à l'arbitrage du Premier ministre les seuls désaccords, mais à procéder à la mise en état des dossiers pour présentation globale à l'arbitrage. Certains ministères ont d'ailleurs eu du mal à saisir la portée de cette innovation. D'autres se sont interrogés sur la nécessité de poursuivre le processus d'arbitrage dès lors que la conférence se concluait sur une position partagée avec la direction du budget. En tout état de cause, nous pensons que la nouvelle perspective des conférences de budgétisation est susceptible d'apaiser le déroulement de la négociation budgétaire et d'atténuer le jeu de rôle auquel celle-ci donne lieu inévitablement.

La nouvelle procédure apporterait des transformations encore plus profondes, puisque les administrations devraient prendre l'habitude de financer les dépenses nouvelles par redéploiement de crédits au sein de leur enveloppe. Le dialogue avec la direction du budget serait ainsi complété, voire partiellement remplacé, par un dialogue interne aux administrations relevant du périmètre d'une même mission. Il appartiendrait aux ministres de procéder aux arbitrages entre les missions et aux responsables de programme d'arbitrer entre les BOP.

b) La responsabilisation de l'ensemble des acteurs sur le respect du programme de stabilité

L'élaboration plus collégiale d'une programmation pluriannuelle contraignante au plan politique et surtout la fusion de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale auraient aussi pour conséquence de responsabiliser l'ensemble des acteurs des finances publiques (État, collectivités locales, sécurité sociale) sur le respect des objectifs du programme de stabilité. A l'adhésion de l'ensemble des ministres aux arbitrages du budget de l'État viendrait s'ajouter une solidarité analogue pour l'ensemble des finances publiques.

c) Le premier pas vers un pilotage budgétaire par les autorisations d'engagement

L'amélioration du pilotage de la dépense publique grâce au dédoublement entre autorisations d'engagement et crédits de paiement est au cœur du projet du législateur organique. Aujourd'hui, il semble pourtant que le dispositif des AE soit déjà menacé du même dévoiement qu'avait connu avant lui la procédure des autorisations de programme (AP).

Le dévoiement du dispositif des AP avait deux causes : pour « compenser » politiquement la contrainte exercée sur le montant des CP ouverts, les lois de finances prévoyaient souvent des montants élevés d'AP qui étaient « capitalisés » par les ministères en raison du caractère éternel des AP, non soumises au principe d'annualité de l'autorisation parlementaire ; les services engageaient les AP dans l'espoir que cela pèserait dans la négociation pour obtenir les CP correspondants, mais n'en assuraient pas le suivi et ignoraient s'ils disposeraient les années suivantes des CP nécessaires pour les couvrir. En définitive, les AP n'étaient pas considérées comme un outil fiable et utile de pilotage des opérations d'investissement pluriannuelles.

L'article 51 de la LOLF dispose que le projet annuel de performance présente l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement. En outre, les autorisations d'engagement sont frappées de caducité annuelle. Toutefois, après examen ⁽¹⁾, il apparaît que les échéanciers d'AE dans les documents budgétaires associés s'apparentent à un exercice essentiellement formel et moins riche que les informations fournies dans les anciens bleus, même si la précision des échéanciers précédents était largement illusoire car fondée sur des clefs de répartition très souvent forfaitaires.

La mise en œuvre d'une programmation pluriannuelle des dépenses permettrait de renforcer la crédibilité des AE auprès des gestionnaires et leur rôle dans le pilotage des décisions générant la dépense. Il resterait alors aux contrôleurs financiers à s'assurer que les montants d'AE ouverts sont soutenables, compte tenu des plafonds de dépenses pluriannuels. Il faut pour cela que les responsables de BOP tiennent des échéanciers très précis de couverture des AE par des CP.

Pour optimiser l'usage des AE par les gestionnaires, il faudra aussi que le processus de budgétisation lui-même évolue et qu'il accorde une place plus importante qu'aujourd'hui à la

(1) L'analyse des PAP associés au PLF 2006 montre que les échéanciers se limitent, par programme, à mettre en regard des AE demandées les CP demandés dès 2006 et les CP à ouvrir les années ultérieures. Certains tableaux ne sont pas complètement renseignés en raison de l'impossibilité de retracer l'ensemble des AP ouvertes dans le cadre du régime de l'ordonnance de 1959. Les tableaux ne distinguent pas selon les titres alors que les échéanciers d'AE ne s'analysent pas de la même manière selon que les crédits couvrent des dépenses de personnel (pour lesquelles AE = CP) ou des dépenses d'équipement ou d'investissement. Cette lacune est d'autant plus grave qu'aucun tableau n'est accompagné de commentaire. Enfin, même si la LOLF ne le prévoit pas expressément, il serait utile qu'un document consolide au niveau des missions et du budget général les échéanciers des différents PAP.

réflexion (et à la négociation) sur le niveau des enveloppes d'AE demandées au Parlement. De façon significative, les fiches du dossier de presse du PLF 2007 relatives aux missions ⁽¹⁾ ne détaillent les crédits des programmes qu'en CP. Nous sommes conscients qu'il faudra du temps avant de pouvoir conduire une « double » procédure budgétaire durant le printemps, portant d'une part sur les AE et d'autre part sur les CP ; nous sommes également conscients que dès cette année des éléments positifs sont à porter au crédit de la direction du budget et des ministères techniques, qui, sur des sujets précis, ont pu s'accorder sur le fait de différencier les dotations en AE et les dotations en CP ⁽²⁾. Cet acquis, encore limité, montre qu'il n'est pas fatal de construire des dotations en AE = CP ; il ouvre une voie que nous souhaitons voir empruntée plus fréquemment dans les années à venir.

Le point d'orgue de cette évolution consisterait alors, dans quelques années, à faire porter la norme de progression des dépenses sur l'évolution des AE et non des CP : en maîtrisant sur le long terme la capacité de l'État à s'engager sur le plan financier, on limite *de facto*, en tendance, les risques de dérapage des dépenses, couvertes par les dotations en CP.

D. Convaincre le Parlement d'entrer dans la démarche de performance

S'agissant du Parlement, notre précédent rapport comportait deux propositions principales : placer le contrôle au cœur du travail parlementaire, notamment en mettant effectivement en œuvre la revalorisation de la discussion du projet de loi de règlement ; commencer à orienter la discussion budgétaire vers les résultats de l'action publique.

Ces recommandations ont été assez largement suivies, même si le « changement culturel » attendu ne s'est pas encore complètement produit ⁽³⁾.

Il appartient désormais au Parlement, mais également au Gouvernement, de faire vivre les bonnes pratiques qui commencent à se dessiner, pour que la dynamique engagée se renforce et devienne irréversible.

1. Poursuivre la rénovation des débats budgétaires

a) La revalorisation indispensable du projet de loi de règlement

Le projet de loi de règlement du budget de 2005 – pourtant encore établi sous l'empire de l'ordonnance de 1959 – a été examiné selon une procédure renouvelée dans les deux assemblées. Deux jours de débats à l'Assemblée nationale et trois jours au Sénat lui ont été consacrés au printemps. Surtout, les commissions des finances ont cherché à constituer des « précédents » en mettant les ministères face à leur responsabilité de gestionnaires. La commission des finances du Sénat a ainsi entendu dix ministres sous forme d'auditions ouvertes à l'ensemble des sénateurs (et en particulier aux rapporteurs pour avis) et au public ⁽⁴⁾. Chaque rapporteur spécial a rédigé une note sur

(1) Voir plus précisément le sous-dossier *Les politiques publiques : crédits et performances*.

(2) Notamment pour la prise en compte dans le budget des spécificités des marchés publics.

(3) Voir les rapports d'information de M. Jean Arthuis (Sénat n°312 – 2005/2006) et de MM. Michel Bouvard, Charles de Courson, Didier Migaud et Jean-Pierre Brard (Assemblée nationale n°3165 – 15 juin 2006).

(4) On peut également observer que la commission des finances du Sénat avait choisi de placer physiquement les ministres dans une position de « témoins », assis seuls à une table placée au centre d'une salle aménagée en hémicycle, leurs conseillers se tenant à l'écart et sans table. Le président leur faisait face à quelques mètres. En outre, les ministres durent d'emblée répondre à des questions, sans propos liminaire. Ce dispositif inhabituel a surpris certains ministres. Il s'agit néanmoins d'une modalité pratiquée dans les parlements les plus aguerris au

l'exécution des crédits de la (ou des) missions dont il est chargé, annexée au rapport général. La commission des finances de l'Assemblée nationale a procédé à l'audition de certains responsables de programme et réalisé trois rapports spéciaux, appliquant ainsi les recommandations de notre rapport de septembre 2005.

Il faut se réjouir en particulier de l'implication croissante de l'ensemble des commissions permanentes dans l'examen de l'exécution budgétaire. A l'Assemblée nationale, une commission s'est saisie et a présenté un avis écrit. Au Sénat, quatre commissions se sont saisies pour avis et ont présenté un rapport oral. Cette évolution est heureuse car si, en mode LOLF, les commissions des finances restent les seules à pouvoir se prononcer sur le cadrage global du budget (recettes, dépenses, équilibre), l'expertise sectorielle des autres commissions devient irremplaçable pour apprécier pleinement la pertinence des objectifs et les performances des politiques publiques.

Il faut néanmoins regretter la désaffection encore importante des parlementaires pour la discussion du projet de loi de règlement, car ces débats dont l'intérêt était pourtant très nettement amélioré, n'ont eu qu'une audience limitée. Le Gouvernement a certes un rôle à jouer dans la revalorisation de la loi de règlement, car il est maître de la qualité des rapports annuels de performance. Mais les parlementaires doivent eux aussi faire leur part du chemin et comprendre que l'examen de l'exécution de la loi de finances n'est pas un exercice formel mais une forme primordiale de contrôle. Nous pensons que c'est en particulier à l'occasion du travail en commission, lors de l'audition de ministres ou de responsables de programme, que le contrôle prend sa vraie substance.

b) Un changement d'approche des dépenses en loi de finances

S'agissant du projet de loi de finances, la discussion de l'automne 2005 a montré qu'un changement assez net dans l'approche des dépenses était en voie de s'opérer.

Les rapports spéciaux et pour avis sont désormais segmentés en fonction de la nomenclature budgétaire et les débats en séance publique ont été organisés autour des missions, de façon systématique au Sénat, et de façon assez généralisée à l'Assemblée, la mission d'information relative à la mise en oeuvre de la LOLF (« MI-LOLF ») de sa commission des finances recommandant vivement cette systématisation ⁽¹⁾.

Le droit d'amendement sur les crédits a connu un renouveau attendu. 117 amendements sur les crédits ont été déposés à l'Assemblée nationale et 88 au Sénat. Cette tendance devrait encore s'amplifier avec la pratique, pour aboutir, surtout si les amendements continuent d'être gagés de manière réaliste et non pas formelle comme c'est généralement le cas en matière de fiscalité, à l'émergence d'un véritable pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement. Cette notion d'arbitrage est importante. Les parlementaires sont souvent pris en tenaille entre une volonté de maîtriser les dépenses en général, et celle de les augmenter en particulier, secteur par secteur. En faisant entrer les parlementaires dans une logique de répartition de crédits à enveloppe fermée, la LOLF devrait amorcer un changement culturel dans l'approche parlementaire des dépenses budgétaires. Ce changement ne s'est toutefois pas encore produit : la « MI-LOLF » déplore en particulier que la

contrôle, comme le Congrès des États-Unis. Elle facilite l'exercice d'un véritable contrôle, alors que les modalités habituelles d'audition (ministre assis entre le président et le rapporteur général, propos liminaire de durée illimitée) consistent davantage à offrir aux ministres une tribune de convenance.

(1) Voir le rapport d'information n° 3165 précité.

discussion reste encore trop orientée vers les moyens, et pas assez vers la performance, et propose à cet égard d’utiles pistes pour y remédier ⁽¹⁾.

Dans le cadre de cette évolution que nous appelons de nos vœux, le Gouvernement a un rôle important à jouer en présentant des projets de loi de finances sincères, de manière à écarter les débats sur les hypothèses économiques au profit des débats de fond, et des projets annuels de performance énonçant clairement la stratégie et les objectifs des politiques publiques, susceptibles de servir de support à une discussion nourrie sur les résultats obtenus et attendus.

2. *Rendre exemplaire le contrôle parlementaire*

a) Des pouvoirs importants mais encore sous-utilisés

Les pouvoirs de contrôle du Parlement étaient déjà étendus avant l’entrée en vigueur de la LOLF ⁽²⁾, qui confère désormais aux assemblées, et en particulier à leurs commissions chargées des finances, des outils sans équivalent dans la plupart des pays. Les assemblées ont accès à l’ensemble des travaux de la Cour des comptes, dont l’article 47 de la Constitution prévoit qu’elle les assiste dans le contrôle de l’exécution des lois de finances. Elles peuvent également – fait rare même dans les pays, comme la Grande-Bretagne ou le Canada, où des organismes comparables à la Cour des comptes ⁽³⁾ sont rattachés exclusivement au Parlement – demander à la Cour de réaliser des études sur des sujets qu’elles déterminent ⁽⁴⁾.

Les parlementaires peuvent également se faire assister, à leur demande, par des magistrats de la Cour des comptes. A la différence de la plupart de leurs homologues étrangers, ils disposent de pouvoirs d’enquête propres très étendus qui leur donnent accès à l’ensemble des documents produits par l’administration, y compris par les corps d’inspection ministériels, et leur permettent d’entendre les personnes de leur choix, ces dernières étant déliées du secret professionnel.

L’entrée en vigueur de la LOLF a dynamisé la pratique du contrôle dans les assemblées parlementaires, au sein des commissions des finances mais aussi, depuis l’adoption de la LO-LFSS, par la création des missions d’évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) au sein des commissions des affaires sociales. La commission des finances de l’Assemblée nationale a créé la « MI-LOLF » pour suivre sur la durée la mise en œuvre de la LOLF ; depuis 1999, elle constitue chaque année plusieurs « missions d’évaluation et de contrôle », qui favorisent peu à peu une appropriation plus collégiale de la fonction de contrôle. Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, de la majorité et de l’opposition, publient un nombre croissant de rapports de contrôle. Cette commission a d’ailleurs établi un guide méthodologique du contrôle budgétaire. Certains contrôles font ensuite l’objet de débats en séance publique. La Cour des comptes a réalisé pour le Sénat, en application du 2^o de l’article 58, quatre enquêtes en 2002 et cinq pour chacune des années 2003, 2004, 2005 et 2006.

Ces évolutions doivent naturellement être poursuivies et approfondies. Elles doivent également tendre à mettre à profit les activités de contrôle pour parfaire l’information du Parlement en matière budgétaire, préalablement à l’examen des demandes de crédits dans le cadre du PLF.

(1) Voir le rapport d’information n° 3165 précité, pages 39 et 40.

(2) En application du IV de l’article 164 de l’ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

(3) Sans toutefois exercer de fonction juridictionnelle comme dans le modèle français.

(4) Toutefois, au Royaume-Uni, le *National Audit Office* répond à toutes les demandes d’audit formulées par le *Public Accounts Committee*, même s’il ne s’agit pas d’une obligation juridique.

Nous avons la conviction qu'une partie importante des informations demandées dans les questionnaires budgétaires pourrait être aussi facilement recueillie par des échanges plus nourris et plus constants tout au long de l'année, notamment celles qui portent sur la politique générale du programme et son insertion dans le contexte économique et social. Les questionnaires parlementaires doivent aussi tenir compte de l'enrichissement substantiel des documents budgétaires : si une certaine prudence était compréhensible au moment de la transition entre le système issu de l'ordonnance de 1959 et celui issu de la LOLF, on peut désormais juger plus précisément du volume, de la qualité et des faiblesses des informations contenues dans les PAP et ajuster en conséquence le contenu des questionnaires ⁽¹⁾. Cet ajustement serait d'ailleurs d'autant plus profitable qu'il concrétiserait l'aboutissement d'une réflexion commune entre les responsables de programme concernés et les rapporteurs spéciaux, ceux-ci conservant en tout état de cause l'intégralité des prérogatives qu'ils détiennent en vertu de la loi. Enfin, les parlementaires doivent rationaliser et coordonner leurs demandes d'information, par exemple en faisant reposer chaque questionnaire budgétaire sur un socle commun aux commissions des finances des deux assemblées, chaque rapporteur spécial conservant bien sûr la capacité de compléter ce socle commun par des questions propres.

b) Les critères d'un contrôle non partisan mais avant tout politique

Le Parlement doit désormais surtout réfléchir à ce qui fait la spécificité de son contrôle par rapport aux autres contrôles dont font l'objet les administrations, effectués notamment par les corps d'inspection et la Cour des comptes, et veiller à ne pas reproduire ce qui existe déjà. Dans notre esprit, **le contrôle parlementaire est avant tout un contrôle politique** (mais certes non partisan) et doit s'organiser selon les quatre pistes suivantes :

- le Parlement doit « parler » et se faire porte-parole de nos concitoyens. Il lui appartient de porter les sujets qu'il juge importants au cœur du débat public en organisant des auditions publiques – et, si possible, médiatiques – des responsables politiques et administratifs, en leur demandant de rendre compte de leur administration. Les thèmes de ces auditions pourraient être puisés en partie, mais pas seulement, dans un examen plus systématique des travaux de contrôle auxquels les parlementaires ont accès et notamment ceux de la Cour des comptes ;
- les parlementaires doivent consacrer plus de temps au suivi des suites données par le Gouvernement aux observations et recommandations formulées à l'issue des contrôles, en publiant chaque année un bilan de leur mise en œuvre ou encore en interrogeant les ministres, à l'occasion de réunions de commission ou de débats thématiques en séance publique ⁽²⁾ ;

(1) Selon une étude de la direction du budget menée auprès de sept ministères, le nombre de questions recensées dans les questionnaires parlementaires a continué de s'accroître entre 2005 et 2006, alors que la qualité et la quantité des informations transmises au Parlement s'est accrue dans les documents budgétaires.

(2) L'article 60 de la LOLF permet aux commissions des finances de notifier au Gouvernement des observations faisant suite à des missions de contrôle ou d'évaluation. Le Gouvernement doit alors y répondre par écrit dans un délai de deux mois. L'utilisation de ce dispositif facilite le suivi des suites de contrôle.

- les parlementaires ne doivent plus être juges et parties. Des parlementaires siègent aujourd'hui dans 154 organismes extraparlimentaires, qu'ils président parfois. Cette situation a un avantage : elle permet au Parlement de connaître de façon détaillée les activités desdits organismes ; elle a aussi un inconvénient : elle peut nuire à l'exercice du contrôle parlementaire, dès lors qu'il porte justement sur l'action d'organismes à la gestion desquels le Parlement participe. Il serait utile que les lois cessent de prévoir la présence de parlementaires dans ces organismes, sauf à réserver cette présence aux seuls conseils de surveillance ⁽¹⁾ et à bannir l'exercice de toute fonction exécutive.
- enfin, les services de l'État doivent devenir conscients que le Parlement suit attentivement leur action, afin de favoriser la « mise sous tension » de la machine administrative. Cela passe par des auditions régulières des responsables de programmes sur la préparation et l'exécution du budget et le respect des objectifs, par des questionnaires ponctuels adressés aux responsables de programmes ou par l'établissement de rapports issus de contrôles effectués par les membres du Parlement, de préférence en associant majorité et opposition et au besoin en s'appuyant sur une étude commandée à un organisme extérieur ou à la Cour des comptes ⁽²⁾. La période de la fin de la session ordinaire nous semble être un moment privilégié pour l'audition, chaque année, des responsables de programme par les rapporteurs et, le cas échéant, les commissions compétentes : il permet en effet d'examiner l'exécution de l'année précédente, en vue de l'examen du projet de loi de règlement, de faire le point sur l'exécution du budget en cours, et de préparer le débat d'orientation budgétaire et la discussion du projet de loi de finances à l'automne.

c) Créer un comité permanent dédié au contrôle du Parlement sur l'exécutif

Pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire, les commissions des finances doivent constituer en leur sein un comité permanent dédié au contrôle. Ce comité, réunissant des membres de l'ensemble des groupes politiques, serait **présidé par un membre de l'opposition**, à l'exemple du *Public Accounts Committee* britannique. Son président devrait disposer des mêmes prérogatives que celles reconnues aux présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux des commissions des finances par l'article 57 de la LOLF, et le comité lui-même disposerait des pouvoirs reconnus aux missions de contrôle mises en place par l'Assemblée nationale et le Sénat. Le comité serait également la cheville ouvrière du suivi des recommandations formulées dans les rapports parlementaires.

E. Faire de la comptabilité un outil de gestion

1. Un niveau d'exigence comptable sensiblement rehaussé

La LOLF a très sensiblement enrichi la matière comptable. Les articles 27 à 31 posent les fondements d'un système qui se rapproche de la comptabilité des entreprises, tout en restant adapté aux spécificités de l'État :

(1) Le modèle de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations nous paraît offrir sur ce plan toutes les garanties nécessaires.

(2) Cette intensification du contrôle n'interdit pas de rechercher une meilleure coordination entre rapporteurs spéciaux et pour avis et entre commissions, pour éviter les redondances et le sentiment de harcèlement que peuvent parfois éprouver les gestionnaires.

- la description des finances de l'État s'effectue désormais selon trois axes : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité d'analyse des coûts.
- les comptes de l'État sont soumis à un impératif de qualité comptable, sanctionné par la certification des comptes de l'État.

Par ailleurs, la loi de règlement acquiert un contenu comptable. Avec le III de l'article 37, qui définit la nature des dispositions de la loi de règlement, le Parlement devra se saisir, à compter du projet de loi de règlement relatif à l'exercice 2006, des états financiers de synthèse établis à partir de la comptabilité générale. C'est un exercice totalement nouveau qui attend les commissions des finances et les assemblées, qui devront apprivoiser la matière comptable et lire différemment l'exécution des lois de finances. La loi organique requiert du Parlement l'approbation du compte de résultat, l'affectation au bilan du résultat comptable, le bilan lui-même après affectation, ainsi que les annexes, de la même façon qu'une assemblée générale approuve les comptes présentés par ses organes directeurs. A nos yeux, la rénovation souhaitable de l'examen du projet de loi de règlement, évoquée ailleurs dans le présent rapport, doit intégrer cet aspect et une attention particulière devrait être apportée à une bonne appropriation par les instances parlementaires des principaux éléments nécessaires à l'expression d'un vote éclairé.

2. Des efforts importants mais justifiés

a) Une certaine exaspération face à la conduite simultanée des chantiers budgétaires et comptables

La mission considère que la réforme comptable est indissociablement liée à la réforme budgétaire : comme celle-ci, elle répond à des enjeux forts en matière de pilotage des finances publiques. Pourtant, de nombreux interlocuteurs se sont fait l'écho de la saturation des services face à une charge de travail où se mêlaient les chantiers initiés dans le cadre de la réforme budgétaire et ceux initiés dans le cadre de la réforme comptable.

Concrètement, pour les services, les éléments les plus visibles de la réforme comptable ont été l'élaboration et, surtout, la mise en œuvre du nouveau plan comptable de l'État (PCE), la préparation du bilan d'ouverture 2006 et l'implantation – inachevée – du contrôle interne comptable.

➤ La mise en œuvre du nouveau plan comptable de l'État a montré que les règles applicables à la passation des écritures ont suscité des difficultés d'appropriation. Il a été souvent nécessaire, par exemple, d'éclairer au cas par cas les services gestionnaires sur la comptabilisation d'une dépense en charge ou en immobilisation. Confrontés à de nombreux problèmes d'imputation, certains comptables ont autorisé l'utilisation de comptes « fourre-tout », sous réserve que les gestionnaires se rapprochent d'eux par la suite pour passer des écritures de régularisation.

➤ La préparation du bilan d'ouverture 2006 est un travail de longue haleine, souvent engagé depuis 2003 ou 2004. La Cour des comptes a plusieurs fois insisté, notamment dans le rapport sur les comptes de l'État pour l'exercice 2005 ⁽¹⁾, sur la nécessaire qualité du bilan d'ouverture ; elle estime en effet que tous les ajustements qui interviendraient ultérieurement et qui ne seraient pas dus à un changement de méthode comptable devront passer par le compte de résultat – biaisant ainsi la lecture du résultat annuel – au lieu d'être directement imputés sur la valeur nette de l'État.

(1) Cour des comptes, *Les comptes de l'État – Exercice 2005*, mai 2006 (encadré p. 223)

De fait, la préparation, puis la fiabilisation du bilan d'ouverture ont amené les comptables à solliciter des services gestionnaires un grand nombre d'informations, d'abord physiques puis financières, notamment pour l'évaluation des actifs immobiliers (15 Md€ pour le seul ministère de la Défense), l'évaluation des stocks et encours (y compris des éléments aussi divers que les encours sur marchés publics, les encours de production sur les programmes conduits par la Délégation générale pour l'armement ou les vaccins du ministère de la Santé) ou encore le recensement des créances et des dettes entre l'État et divers organismes (par exemple les organismes de protection sociale ou les établissements publics intervenant pour le compte de l'État). Ces travaux ont été rendus d'autant plus difficiles que les inventaires physiques étaient souvent absents ou mal tenus et que, sauf exception, les applications financières ministérielles ne sont pas conçues dans une optique comptable et gèrent mal les informations nécessaires à l'alimentation d'un bilan.

➤ Le contrôle interne a donné lieu à un intense travail d'élaboration et d'accompagnement de la part de la DGCP, à la fois au sein des structures du Trésor public et en direction des ministères. Selon la Cour des comptes, d'autres directions du ministère des finances – pour l'essentiel la DGI et la DGDDI – seraient beaucoup moins avancées dans la définition et la mise en place de leur système de contrôle interne comptable. Si ce diagnostic doit être confirmé, il conviendra que ces directions prennent les décisions nécessaires pour remédier à la carence relevée par la Cour.

Dans son travail de mobilisation et d'accompagnement, la DGCP a fait le choix de privilégier l'échelon central des ministères et de se concentrer sur des processus ciblés, avec l'assistance des départements comptables ministériels. Elle a offert ses services pour préparer les cartographies des risques comptables et les plans d'action ministériels qui sont progressivement présentés à la Cour des comptes, organe certificateur, depuis l'été 2006. Dans les services déconcentrés, les travaux sont beaucoup moins avancés, la DGCP ayant décidé de responsabiliser les ministères sur le contrôle interne. Il sera toutefois nécessaire d'aller vers une plus grande implication du réseau des comptables locaux dans la construction des référentiels locaux de contrôle ainsi que des guides de procédures et des plans d'action qui doivent leur être associés, car la DGCP est la seule administration capable de prêter son assistance dans ce domaine.

L'accumulation des tâches semble parfois avoir conduit à dégrader le chantier comptable dans l'ordre des priorités ministérielles. Le panorama est pourtant contrasté, entre tel CBCM qui a indiqué que le ministère où il exerce ses fonctions est « *très allant* » sur la réforme comptable et l'implantation du contrôle interne, et tel autre qui a affirmé que son ministère d'affectation n'a pas progressé sur le sujet de la qualité comptable. Plusieurs DAF ont fait part de leur souhait de voir reporter certains aspects de la réforme comptable ou de prioriser les chantiers comptables, en mettant par exemple l'accent sur l'évaluation des charges à payer plutôt que sur celle des immobilisations.

Nous ne contestons pas l'ampleur des travaux qui ont été conduits sur plusieurs fronts par les services financiers des ministères. Il est vraisemblable que les chantiers comptables, dont certains ont été ouverts il y a deux ou trois ans, ont pâti de ce que leurs résultats ne seront visibles qu'à compter de la publication du bilan d'ouverture puis de la publication des comptes de l'exercice 2006, rendant ainsi les efforts des agents très ingrats. Nous pensons cependant qu'il n'était pas possible de différer la réforme comptable, qui n'est pas un « sous-produit » de la réforme budgétaire.

L'exercice 2006 est désormais aux trois-quarts engagé et les services doivent être mis en mesure d'apprécier combien les efforts qu'ils ont consentis sont porteurs de progrès importants pour la modernisation de l'État.

b) La réforme comptable, un vrai « plus » pour la gestion publique

Nous devons tout d’abord rappeler que la réforme comptable participe du dispositif construit par la loi organique en vue de favoriser l’appropriation démocratique des enjeux structurants des finances publiques. La transparence n’est pas un concept réservé au champ budgétaire. La comptabilité générale apporte une contribution capitale à l’analyse des finances publiques en termes de soutenabilité. Si les passifs et les actifs sont mieux évalués, si les engagements de l’État sont appréciés de façon plus fine, c’est l’ensemble du pilotage des finances publiques qui trouve une base d’objectivation utile à l’exercice éclairé de la décision politique. Il s’agit là, bien sûr, de grandeurs macro-financières qui peuvent sembler au gestionnaire de terrain bien éloignées de ses préoccupations quotidiennes. Il revient aux autorités politiques et administratives de rappeler que l’État forme un tout et que certaines des tâches accomplies au plus près de la dépense ou de la recette trouvent une signification pleine et entière une fois agrégées dans un état financier de synthèse.

L’impact de l’information comptable sur la gestion peut aussi être très direct. Bien utilisée, la comptabilité devient un outil de pilotage et d’assistance au management de l’action publique :

- la comptabilité générale permet de révéler les coûts de l’activité qui échappent au cadre budgétaire : la révélation du coût du capital ou des stocks peut amener le responsable à s’interroger sur le meilleur mode de financement d’un actif (acquisition, location ou autre) ou sur les modalités de réalisation d’une prestation de services (en interne ou externalisée) ;
- les perspectives financières à moyen terme sont considérablement enrichies par une correcte évaluation des risques et charges générés par l’activité, par la valorisation du patrimoine et des dettes, par la prise en compte de certains engagements hors bilan ;
- l’évaluation de charges à payer ou des produits à recevoir, comme la situation des dettes et créances envers les organismes tiers donne également un éclairage direct sur la qualité et les contraintes de la gestion.

La comptabilité générale permet d’appréhender les charges futures et peut donc être utile au processus de budgétisation. La qualité comptable favorise l’allègement du contrôle *a priori* exercé par le comptable sur l’exécution de la dépense et le passage à un mode partenarial qui s’inscrit bien dans la logique de responsabilisation des gestionnaires portée par la LOLF. Le contrôle interne comptable, pour sa part, suggère des pistes de progrès, favorise la rationalisation des procédures, et concourt donc à l’amélioration de la performance globale des services.

Sur tous ces sujets, nous considérons qu’un travail d’explication est nécessaire, mais surtout, qu’il convient de réfléchir à la façon d’organiser une valorisation rapide de l’information comptable, à destination des responsables et des échelons opérationnels. Les faiblesses des systèmes d’information actuels dans le domaine comptable ne permettent pas d’envisager de progrès sensibles à court terme, mais le sujet devra trouver une solution dans le cadre du développement de Chorus.

Dans un premier temps, l’effort peut porter sur l’approfondissement de la comptabilité d’analyse des coûts (CAC). Elle a vocation à devenir un véritable instrument de contrôle de gestion et d’aide à la décision au service des responsables de programme, dès lors qu’il est bien clair qu’elle n’est pas synonyme de comptabilité analytique. Tel qu’il a été conduit dans le PLF 2006, l’exercice de comptabilité d’analyse des coûts a un champ limité : il s’agit, pour l’essentiel, de reconstituer les « crédits budgétaires complets » d’un programme ou d’une action, en y intégrant les crédits d’autres

actions ou programmes qui concourent à la réalisation de l'action ou du programme concerné et en retirant les crédits qui, en fait, concourent à la réalisation d'autres actions ou programmes.

La pertinence de ce premier exercice a parfois été contestée. Il est vrai qu'il n'y est guère fait mention de « coûts », au sens comptable. Pour la mission, la CAC sur crédits est cependant utile pour effacer les différences entre les modes de construction des différents programmes du budget général : tel ministère a pu choisir de faire figurer les crédits de personnel dans un programme ou une action spécifique, à vocation de « support », tel autre ayant choisi de répartir exactement ses crédits de personnel entre les programmes dits « de politique » ; dans tel ministère, le périmètre des fonctions support mutualisées est conçu de façon large alors que dans tel autre, il est plus restreint. La CAC sur crédits permet donc de rendre la lecture du projet de loi de finances plus homogène.

Mais ce n'est pas l'essence de la démarche. Si l'on veut parler réellement d'analyse des coûts, il faut passer à une CAC qui s'appuie sur des données comptables, seules à même d'internaliser les coûts qui ne donnent pas lieu à des opérations budgétaires. A nos yeux, la CAC trouvera sa pleine justification lorsqu'elle sera déployée dans le cadre du projet de loi de règlement, en vue de faciliter l'examen des résultats des programmes sur la base de leurs coûts complets. Sur un plan purement technique, rien n'interdit de prévoir dans le futur système d'information financière de l'État des situations CAC infra annuelles à destination du responsable de programme.

Malgré des avancées incontestables, la réforme comptable reste donc pour partie en devenir. Sur plusieurs sujets, la DGCP se place dans une logique de *trajectoire* qui devrait rencontrer le soutien des ministères et qui devra être prise en compte dans le processus de certification.

3. La certification des comptes de l'État, une démarche de progrès

La certification des comptes consiste à émettre une opinion, écrite et motivée, sur la conformité des états financiers d'un organisme à un référentiel comptable défini, cette opinion étant donnée par un tiers, le certificateur. La certification porte sur ⁽¹⁾ :

- la régularité des comptes, c'est-à-dire leur conformité aux règles et procédures en vigueur ;
- la sincérité des comptes, c'est-à-dire l'application de bonne foi des règles et procédures en vigueur, afin de traduire la connaissance que les responsables de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés ;
- la capacité des comptes à donner une image fidèle de la situation financière ⁽²⁾.

Le champ de la certification concerne les quatre états financiers de synthèse retenus pour l'État, à savoir le bilan (appelé « tableau de la situation nette »), le compte de résultat (dont la configuration est totalement spécifique à l'État), le tableau des flux de trésorerie et l'annexe. Les comptes budgétaires reflétant l'exécution des lois de finances ne font pas partie du périmètre des

(1) Les éléments présentés ici sur les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle sont tirés du recueil des normes comptables de l'État, publié en mai 2004.

(2) Le principe d'image fidèle n'est pas défini de manière directe. Il s'agit en quelque sorte d'un principe d'exception, qui couvre deux cas : 1/ lorsque l'application d'une prescription comptable ne suffit pas à donner une image fidèle, des informations complémentaires doivent être fournies dans l'annexe ; 2/ lorsque l'application d'une règle comptable se révèle impropre à donner une image fidèle, il doit y être dérogé et la justification comme les conséquences de la dérogation doivent être mentionnées dans l'annexe.

états à certifier, alors que cette solution avait été auparavant envisagée par la Cour des comptes, notamment dans son rapport sur les comptes 2002, publié en juin 2003.

La Cour des comptes s'est préparée depuis 2001 à sa mission nouvelle de certificateur ; elle a fait état de l'avancement de ses travaux dans les rapports sur les comptes de l'État fournis à l'appui des projets de loi de règlement successifs. La Cour des comptes a retenu un schéma de certification similaire à celui mis en œuvre par les organismes homologues d'autres pays que nous avons visités ou sur lesquels nous avons sollicité des informations auprès du réseau à l'étranger du ministère des finances ⁽¹⁾.

S'agissant de l'opinion formulée par les certificateurs, nous avons constaté que ceux-ci n'hésitent pas à recourir à l'ensemble des formats recensés à l'étranger : certification sans réserves, certification avec réserves, refus de certification, impossibilité de formuler une opinion. Au Royaume-Uni, par exemple, le *National Audit Office* a refusé de certifier les comptes 2004-2005 du ministère de l'Intérieur, a émis sur les comptes d'un ministère une réserve au titre des principes de sincérité et d'image fidèle et une réserve au titre du principe de régularité, les autres comptes ministériels étant certifiés sans réserve. Le *General Accounting Office* américain refuse depuis plusieurs années de certifier les comptes consolidés de l'État fédéral en raison des défaillances dans le contrôle interne. Au Canada, les insuffisances de la piste d'audit n'ont pas empêché le Bureau du vérificateur général de certifier sans réserve les comptes du gouvernement fédéral.

Il va de soi que cette diversité reflète une appréciation fine, par le certificateur, des logiques à l'œuvre chez l'organisme certifié et qu'en contrepoint, le teneur des comptes est mis en mesure de connaître et de comprendre les attentes du certificateur. Le fait que la certification ne soit pas un exercice en « noir et blanc » mais en « nuances de gris » reflète l'existence d'une relation spéciale entre le teneur des comptes et le certificateur : **une démarche de certification bien conduite est un processus partagé**, fondé sur une collaboration confiante et régulière tout au long de l'année. En un sens, la certification peut être conçue comme une prestation de conseil, destinée à améliorer la fiabilité et la sincérité des comptes, et qui ne peut se résumer à la seule opinion finale du certificateur. Nous avons relevé que la DGCP comme la Cour des comptes ont affirmé s'inscrire dans cette perspective, même si le rapport sur les comptes 2005 met plutôt en avant le caractère formel des échanges à l'issue du processus (observations de la Cour prises ou non en compte par la DGCP).

Une collaboration étroite ne constitue pas une menace pour l'indépendance de jugement du certificateur. Elle peut même aller jusqu'à la participation directe de celui-ci à la définition de certaines règles de procédure ou d'évaluation : en Nouvelle-Zélande, c'est le Bureau du vérificateur général qui a proposé la méthode jugée en définitive la plus appropriée pour évaluer certaines immobilisations, notamment foncières ; au Royaume-Uni, le *National Audit Office* a décidé de travailler avec le ministère de l'Intérieur pour renforcer le cadre de son contrôle interne comptable et améliorer le processus de préparation des états financiers. Le certificateur ne doit donc pas avoir une conception formelle de son indépendance : elle est naturellement un élément de la confiance que le Parlement pourra accorder à la démarche de certification, mais l'efficacité de cette démarche en termes de progrès comptable résultera plus sûrement de la proximité avec le teneur des comptes.

(1) On peut citer, pour l'essentiel : une définition des principes d'audit fondée sur les normes internationales reconnues ; une approche d'audit par les risques ; un ajustement de l'intensité du contrôle à l'efficacité du contrôle interne des ministères ; la conduite de diligences propres visant à repérer directement les éventuelles anomalies affectant les états financiers.

Il est évident que, nonobstant la précision des normes comptables applicables, il pourra toujours subsister des divergences d'appréciation entre le teneur des comptes et le certificateur sur l'interprétation des normes et la façon de les appliquer à telle ou telle situation. Nous tenons à rappeler, d'une part, que le rôle du certificateur consiste à obtenir une assurance raisonnable de la conformité des états financiers *au référentiel comptable applicable* et, d'autre part, qu'en vertu de l'indépendance exigée du certificateur, celui-ci ne peut pas être considéré comme l'instance chargée de définir la doctrine comptable et les modalités d'interprétation des normes. En conséquence, la Cour des comptes devra clairement distinguer entre les opinions qu'elle émettra au titre de sa mission de certificateur et celles qu'elle pourra émettre *par ailleurs* au titre de sa qualité de « conseiller comptable », que personne ne lui conteste.

Pour aplanir par avance les éventuelles divergences, il est essentiel que la DGCP et la Cour des comptes travaillent ensemble à construire un référentiel commun d'interprétation des normes, notamment dans le cadre du comité éponyme qui a été constitué à cette fin, sans que le résultat possible des futures certifications ne soit instrumentalisé par l'une ou l'autre partie.

Deux précisions complémentaires doivent être apportées, sur des sujets moins essentiels :

- le calendrier électoral de 2007 ne justifie pas un report de l'exercice de certification : la principale échéance en termes politiques, l'élection présidentielle, sera close dès la première moitié du mois de mai 2007 et il est douteux que les résultats de la certification 2006 puissent constituer un thème de campagne pour les élections législatives ; par ailleurs, les sujets les plus « lourds » relatifs au pilotage des finances de l'État et à la sincérité sont concentrés dans le champ budgétaire et devraient avoir été évoqués dans le débat public dès la publication, par le ministère des finances, des résultats d'exécution 2006, en février 2007 ; enfin, les inconvénients d'un report de calendrier apparaissent supérieurs à ses avantages, notamment parce que ce serait entrer en contradiction directe avec la lettre même de la LOLF alors que des efforts substantiels ont été demandés aux services pour respecter les diverses échéances fixées par la loi organique ;
- la certification des comptes des pouvoirs publics doit combiner à la fois le principe d'unité de l'État et le principe d'autonomie financière, que la LOLF n'a jamais entendu remettre en cause. Si l'on considère que le certificateur doit avant tout avoir une assurance raisonnable que les principes de régularité, de sincérité et de fidélité ont été respectés, il est loisible pour chaque pouvoir public de déterminer les moyens qu'il estime les plus aptes à garantir le respect de ces principes – sans omettre celui de l'indépendance de son certificateur, les résultats du processus de certification réalisé à son intention étant ensuite transmis à la Cour des comptes.

4. Séparer les fonctions juridictionnelles, d'audit et de certification de la Cour des comptes

Avec la LOLF, la Cour des comptes est chargée de certifier les comptes de l'État. Elle a donc maintenant trois fonctions distinctes : le jugement des comptes des comptes publics, l'audit de politiques publiques et la certification des comptes de l'État. A ces trois fonctions correspondent trois métiers, qui ont chacun leurs principes, leurs règles et leurs usages et qui ne doivent pas interférer. En particulier, les méthodes qui s'appliquent au jugement des comptes (collégialité, principe du contradictoire) sont peu adaptées à l'exercice des fonctions d'audit et de certification qui nécessitent beaucoup plus de réactivité et une plus grande proximité avec les services de l'État. Par exemple, il serait contre-productif que la Cour des comptes doive obligatoirement arrêter une

position interne sur un point de doctrine ou d'interprétation comptable à l'issue d'une démarche à la fois contradictoire et collégiale qui, si elle doit porter sur des observations ou des recommandations formulées dans le rapport sur les comptes, ne saurait alors trouver d'issue que dans le rapport suivant, un an plus tard.

Pour aider la Cour des comptes à exercer au mieux ses nouvelles missions, nous estimons qu'il est indispensable de réformer en profondeur son organisation, afin de séparer très distinctement ces trois fonctions. La Cour des comptes, tout en restant totalement indépendante dans la conduite de ses missions et la détermination de son programme de travail, serait mise à la disposition du Parlement pour les fonctions d'audit afin d'aller au bout de la logique de l'article 58 de la LOLF. Pour matérialiser ce nouveau rapport au pouvoir législatif, la Cour des comptes devrait être dirigée par un organe collégial, dont les membres seraient désignés avec l'accord du Parlement, sur la base d'une majorité qualifiée. Une révision de la Constitution devrait parachever cette évolution.

III. RENFORCER L'INFRASTRUCTURE DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

A. Réussir l'unification du système d'information financière de l'État

En raison de l'abandon du projet Accord 2, en mars 2004, les applications informatiques existantes ont fait l'objet d'une adaptation aux principales dispositions de la LOLF, dans le cadre du projet interministériel Palier 2006, placé sous le pilotage de l'Agence pour l'Informatique financière de l'État (AIFE)⁽¹⁾. Les travaux relatifs au Palier 2006 ont mobilisé les énergies, notamment durant les derniers mois de l'année 2005, et les applications concernées ont pu démarrer aux dates prévues. Le projet a donc été réalisé dans les délais impartis.

La réussite de cette transition constitue une expérience irremplaçable pour la prochaine transition majeure, qui verra la mise en place du système-cible Chorus. Le système actuel constituant désormais le socle applicatif standard de la gestion en mode LOLF jusqu'à l'arrivée de Chorus, il a été rebaptisé « Palier LOLF ».

1. *Le Palier LOLF, une solution imparfaite au fonctionnement critiqué*

La mission doit constater que les systèmes d'information constituent depuis le 1^{er} janvier un « point noir » pour un grand nombre des interlocuteurs qu'elle a rencontrés. Les services gestionnaires nous ont ainsi fait part quasi unanimement de la lourdeur et de la complexité d'utilisation des systèmes, de l'impossibilité d'obtenir des restitutions adaptées à leurs besoins, des contraintes techniques posées à la mise en œuvre de certaines des souplesses offertes par la LOLF, notamment la fongibilité asymétrique, etc. A l'examen, il apparaît que de nombreux éléments se sont conjugués pour conduire à un résultat dégradé par rapport aux attentes :

- la nature même des outils : nombre et complexité accrus des actions manuelles nécessaires pour réaliser une dépense sur Accord-LOLF ; incapacité de NDL à gérer les engagements juridiques, qui oblige à recourir à des palliatifs ; présence sur les écrans de NDL de rubriques libellées selon la terminologie d'un budget formaté selon l'ordonnance de 1959, qui ne correspondent pas à la nature des opérations effectuées dans le cadre de la LOLF ; codage alphanumérique peu explicite des comptes du plan comptable, etc.
- une conjonction défavorable entre les caractéristiques de l'outil et la nécessité pour les services d'assumer les contraintes liées à la conduite du changement. Par exemple, en raison de l'obsolescence de son application de gestion, qui ne pouvait pas être interfacée à NDL dans sa version « LOLFisée », le service de santé des armées est passé au 1^{er} janvier 2006 du statut de service déconcentré à celui d'administration centrale raccordée à Accord-LOLF ; l'apprentissage du nouveau système a été plus difficile que prévu et les factures se sont accumulées durant tout le premier semestre de 2006 ;

(1) Les objectifs fixés au Palier 2006 étaient, pour l'essentiel, 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 (notamment la globalisation, la fongibilité asymétrique et la gestion en AE / CP).

- des problèmes de stabilité résultant des travaux d'adaptation de l'outil à la LOLF : l'application REP (recouvrement des recettes non fiscales) a montré une intégration aléatoire des recettes encaissées, qui a par exemple conduit à interdire l'émission de mandats sur un compte de commerce géré par le ministère de l'Équipement afin de ne pas dépasser le découvert autorisé ;
- certaines interfaces entre les applications ont été insuffisamment fiabilisées, conduisant, soit à des décalages entre les informations présentes à une date donnée dans les applications interfacées ⁽¹⁾, soit à la nécessité d'utiliser des passerelles ;
- enfin, l'accès au système est perturbé par des paramètres extérieurs aux applications du Palier, notamment des problèmes sur le réseau interministériel ADER.

La source de perturbations la plus importante pour les gestionnaires, responsables de programme, de BOP ou d'UO, est cependant **l'impossibilité d'obtenir des restitutions fiables sur l'utilisation des crédits correspondant à leur périmètre de responsabilité**. La conduite du projet « Infocentre INDIA-LOLF », dont la *raison d'être* est de fournir des restitutions aux acteurs financiers de l'État, a montré sur ce plan des failles profondément dommageables, qui ont jeté le discrédit non seulement sur la capacité technique du ministère des finances à concevoir et produire des outils interministériels dans son domaine de compétence naturel, mais aussi sur la gestion en mode LOLF en tant que telle.

En effet, le projet n'a cessé de prendre du retard jusqu'au début de l'été : en septembre 2005, il était prévu que la majorité des restitutions serait livrée vers le début du mois de mars 2006, mais à l'été 2006, seules les restitutions des domaines « comptabilité générale » et « comptabilité budgétaire » étaient stabilisées ; 17 restitutions du domaine « gestion budgétaire opérationnelle » (sur 49 prévues) sont en cours de qualification interministérielle avant leur mise en service.

Les principaux retards ont porté sur les trois domaines très directement liés à l'activité des gestionnaires : la « gestion budgétaire opérationnelle » qui concerne le suivi budgétaire, la gestion des dotations en crédits et le suivi de l'exécution de la dépense selon les niveaux « responsable de programme », « responsable de BOP » et « responsable d'UO », le suivi des emplois et le suivi des rémunérations, c'est-à-dire *le cœur du fonctionnement budgétaire en mode LOLF*. **Les responsables ont été privés de l'outil qui devait leur permettre de piloter leurs crédits** et ont dû se reposer sur des solutions « bricolées ».

INDIA a également été très critiqué pour l'insuffisante fiabilité des données restituées. Par exemple, certaines restitutions budgétaires ont fait apparaître des dotations LFI deux fois supérieures aux crédits initiaux effectivement ouverts.

2. Le système Chorus et la restructuration des finances publiques : une obligation de résultat

La mission réaffirme donc avec force le message qu'elle avait déjà délivré dans son rapport de septembre 2005 : **il ne faut pas s'« installer » dans le Palier LOLF** mais s'engager avec résolution dans la construction de Chorus. Pour autant, les applications du Palier LOLF peuvent être ajustées sur certains points.

(1) Les flux de données entre Accord-LOLF et l'application de centralisation de la dépense NDC ont été interrompus pendant près de 30 jours entre mai et juin 2006, provoquant des divergences entre les informations restituées par les applications situées en aval de NDC (notamment l'infocentre INDIA) et les informations restituées par Accord.

- a) *Les applications du Palier LOLF doivent évoluer sans retarder le déploiement de Chorus*

A nos yeux, il faut essentiellement leur intégrer certaines préoccupations liées au confort des utilisateurs, par exemple améliorer l'ergonomie des applications Accord et NDL notamment pour diminuer le nombre d'écrans nécessaire pour exécuter les opérations de dépense. Un meilleur interfaçage entre les différentes applications du Palier permettrait de réduire le recours à des doubles saisies. L'AIFE pourrait également poursuivre les actions entreprises pour l'amélioration globale des performances des applications interministérielles.

Pour leur part, les évolutions *fonctionnelles* des applications du Palier doivent être définies de façon à ne pas doubler les fonctions intégrées dans le périmètre de Chorus et ne pas perturber la trajectoire de ce projet.

- b) *Une construction rapide et efficace de Chorus doit être désormais l'objectif prioritaire*

La conception et le déploiement de Chorus sont soumis à **un calendrier très contraint**, le déploiement devant débuter en 2009. Il est essentiel que l'ensemble des administrations concernées se mettent en ordre de bataille pour que la trajectoire du projet soit tenue : des décisions très structurantes, à la fois pour la conception générale du système d'information et pour la rénovation des modes de gestion publique devront être prises dans un temps limité. **Il est impératif d'engager parallèlement à la conception du nouveau système d'information une restructuration profonde de l'organisation financière**, sous peine de mettre en danger la réussite du projet.

Pour ces raisons, la mission tient à insister sur trois éléments importants à ses yeux.

- L'outil Chorus doit s'accompagner d'une refondation des processus financiers de l'État

Chorus sera construit autour d'un progiciel de gestion intégré (PGI), logiciel déjà développé, paramétrable en fonction des besoins des utilisateurs mais mettant en œuvre des procédures issues des « bonnes pratiques » des secteurs public et privé. Avec ce projet, l'État a une occasion unique de restructurer ses fonctions financières et de repenser ses processus budgétaires et comptables, en s'appuyant sur des travaux de réingénierie très approfondis. En particulier, ces travaux devront inclure une réflexion sur la portée du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables dans le cadre d'un système d'information financière unifié et sur les évolutions qui pourraient y être apportées. La prise en compte, légitime, des spécificités des ministères, ne devra pas prendre le pas sur les bénéfices apportés par **la standardisation du PGI, qui doit rester un principe structurant du système financier de l'État**. Enfin, les schémas mis en œuvre par Chorus ne devront pas figer les organisations existantes, mais autoriser les réformes ultérieures.

C'est dans cette perspective globale que la problématique du « retour sur investissement » de Chorus doit être abordée, sans toutefois négliger l'importance d'un paramètre comme le nombre de licences utilisateurs qu'il faudra acquérir : **le projet Chorus ne peut être « rentable » que si les processus financiers de l'État sont optimisés.**

- L’outil Chorus doit rester centré sur la dimension budgétaire, financière et comptable

Chorus regroupera dans une seule application les fonctions de gestion des crédits, de la dépense et des recettes non fiscales, ainsi que la tenue des trois comptabilités définies par la LOLF. Les applications ministérielles à vocation financière ne pourront subsister qu’à la double condition qu’elles soient situées en aval de Chorus et qu’elles ne comportent pas de fonctionnalités redondantes avec le progiciel. En revanche, les applications ministérielles « métier », axées sur les besoins opérationnels spécifiques des ministères, pourront subsister, tout en étant connectées à Chorus. Aux yeux de la mission, ce sont ces applications « métier » qui doivent héberger les outils relatifs à la gestion de la performance et Chorus doit rester un système à vocation budgétaire, financière et comptable.

- Le projet Chorus doit associer les services déconcentrés et intégrer un fort besoin d’accompagnement du changement

La mission a constaté que les services déconcentrés expriment de fortes attentes vis-à-vis de Chorus. Pourtant, ces services n’ont jusqu’ici pas été associés aux travaux de conception, à l’exception des services du ministère des finances. Or le projet Chorus ne pourra réussir que s’il est largement partagé : nous estimons que les services déconcentrés ont leur place au sein du dispositif de construction de Chorus et qu’il revient aux instances de pilotage du projet de les y intégrer.

De même, il faut dès aujourd’hui réfléchir aux modalités d’accompagnement du changement qui devront être mises en place à l’appui du basculement des systèmes actuels vers Chorus. Le choix a été fait d’une construction et d’un déploiement progressifs de l’application. Pour la mission, l’adoption du *programme* comme « maille » élémentaire de déploiement, plutôt qu’une maille ministérielle ou qu’une segmentation services centraux / services déconcentrés, est un bon choix à la fois en termes techniques et en termes d’ancrage de la LOLF dans le paysage financier de l’État. Par ailleurs, pour réduire le « coût » en termes de confort d’utilisation que représente un déploiement progressif⁽¹⁾, il est absolument nécessaire de tirer le meilleur parti de l’expérience acquise lors de l’implantation à venir des pilotes Chorus (pilotes fonctionnels et, surtout, pilotes industriels) pour faciliter le processus de transition que devront connaître l’ensemble des services de l’État entre 2009 et 2010.

B. Rendre plus efficace la fonction financière de l’État

1. Réussir la mutation du contrôle financier

Le cadre juridique du contrôle financier a été profondément rénové lors de l’entrée en vigueur de la LOLF, avec le décret du 27 janvier 2005. Le relèvement notable des seuils prévus par les arrêtés ministériels de contrôle, l’abandon du contrôle de légalité et le renoncement à un contrôle exhaustif des actes d’engagement ont vocation à l’alléger très sensiblement. Le contrôle est recentré sur l’évaluation de la soutenabilité budgétaire (en amont des actes de gestion, à travers le visa prononcé sur la programmation budgétaire initiale et les avis rendus sur les projets de BOP) et la prévention des risques financiers (qui s’exerce tout au long de l’exécution, avec l’identification des tendances susceptibles de générer des risques financiers et l’analyse des écarts significatifs par rapport à la programmation initiale).

(1) Ce schéma impose la coexistence des systèmes actuels et de Chorus pendant toute la phase de déploiement au sein des structures gérant des programmes différents.

Pourtant, nombreux sont les responsables de programmes ou de BOP qui estiment que les procédures sont encore excessivement tatillonnes, malgré le relèvement des seuils de contrôle. Il faut, bien sûr, faire la part des choses entre l'expression d'un mécontentement qui n'est peut-être que le reflet d'attentes excessives en matière d'assouplissement, et une réalité qui ne correspond pas encore aux ambitions du décret du 27 janvier 2005. Dans certaines régions, des contrôleurs financiers ont pu introduire des rigidités qui limitent les souplesses offertes par la LOLF. Au niveau central, des gestionnaires ont cité des cas d'opposition à de nouveaux recrutements alors que ni le plafond d'emplois en ETPT ni le plafond *pro rata temporis* de masse salariale n'étaient atteints. Enfin, le rythme trimestriel des comptes-rendus d'exécution sollicités auprès des gestionnaires a été jugé peu pertinent, et leur contenu trop exigeant au regard des capacités actuelles des systèmes d'information ministériels.

L'allègement du contrôle est pourtant substantiel : à la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions réglementaires, le contrôleur financier auprès du ministère de l'Éducation nationale n'a plus été saisi, sur le premier semestre 2006, que de 60% des actes dont il était saisi sur la même période en 2005 ; cette réduction du nombre des actes traités a du sens pour la vie quotidienne des gestionnaires centraux, même si elle n'empêche pas le contrôleur de continuer à connaître 70% des flux financiers du ministère.

Il est donc vraisemblable que le contrôle financier dans sa nouvelle configuration n'a pas encore atteint son point d'équilibre. En l'espèce, deux exigences doivent être conciliées : d'une part, le développement de la responsabilité des gestionnaires et, d'autre part, la mise en place des moyens qui, le cas échéant, permettraient de « *prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire* » sur le fondement de l'article 14 de la LOLF :

- D'un côté, il est nécessaire que les ministères se mettent en mesure d'assumer eux-mêmes une part plus importante de la fonction de contrôle. Une plus grande internalisation de la contrainte autoriserait à réduire de façon significative le périmètre du visa, au profit d'un contrôle de second niveau. Pour inciter les ministères à développer leur propre dispositif de contrôle, le meilleur levier nous paraît être d'utiliser la souplesse d'ores et déjà offerte par le décret de 2005 : la direction du budget pourrait réviser le champ d'intervention du visa, soit au regard de la nature des actes soumis à visa, soit au regard des seuils applicables, dès qu'elle aura acquis l'assurance que les ministères ont développé la capacité de sécuriser l'exécution de la dépense. Les services de contrôle financier placés auprès de chaque ministère ont dès maintenant des éléments pour juger de la « *qualité des instruments de prévision et de suivi à la disposition des ordonnateurs* »⁽¹⁾. Des instructions devraient également être données pour mettre fin aux pratiques de contrôle qui excèdent manifestement les lignes tracées par le décret du 27 janvier 2005 et ses arrêtés d'application.
- De l'autre, l'autorité chargée du contrôle financier doit également disposer des moyens d'apporter la contradiction aux décisions de gestion du ministère – dans une perspective de soutenabilité et non d'opportunité – et doit donc garder la capacité de développer des programmes de contrôle des actes *a posteriori*, afin de surmonter l'asymétrie d'information traditionnelle entre le gestionnaire et le contrôleur. Le contrôle doit prioritairement porter sur les engagements.

Dès lors, les deux acteurs doivent évoluer : si les ministères doivent apprendre à mieux internaliser la contrainte, il revient aux services chargés du contrôle financier de faire évoluer leur

(1) Expression retenue dans l'article 8 du décret du 27 janvier 2005.

métier, qui a vocation à se concentrer sur l'évaluation de la soutenabilité et la prévention des risques. L'examen de la programmation budgétaire initiale ou des projets de BOP, comme celui des comptes-rendus périodiques d'exécution doit être l'occasion d'entrer dans une collaboration plus ouverte, qui facilite l'accès à l'information. La mission tient à rappeler, à cet égard, que le département de contrôle budgétaire est un interlocuteur naturel d'une direction des affaires financières, au même titre que la direction du budget.

Lorsque la nouvelle chaîne intégrée de la dépense sera mise en place au travers du déploiement de Chorus et qu'une part importante des contrôles aura été automatisée, les efforts consentis devraient prendre tout leur sens.

2. Renforcer les capacités d'encadrement des directions des affaires financières

Dans les directions des affaires financières, le déploiement des nouveaux modes de gestion a conduit à un net alourdissement de la charge de travail. Elles continuent d'assurer les mêmes fonctions qu'avant l'entrée en vigueur de la LOLF, tout en supportant celles qui y sont directement liées telles que la rénovation des systèmes d'information financiers et la généralisation de la gestion en AE/CP. Dès lors, les DAF se voient confrontées à une sous-dotation en personnel et éprouvent des difficultés de recrutement pour des fonctions qui apparaissent peu attractives aux agents.

Une partie du problème peut être réglée en redéfinissant le partage des tâches entre les directions des affaires financières et les responsables de programme. Dans la plupart des ministères, les responsables de programme ont encore insuffisamment pris en charge leurs fonctions d'élaboration du budget, de définition du schéma d'emplois et de dialogue de gestion ; les DAF n'ont pas encore réussi à se placer pleinement dans une situation d'expertise au service des responsables de programme, sans préjudice de la mission de préservation de la cohérence budgétaire globale du ministère qu'elles conservent évidemment. Une telle évolution suppose que les directeurs des affaires financières acceptent de renoncer à une partie de leurs prérogatives ⁽¹⁾ pour se concentrer sur des missions d'impulsion, de conseil, de coordination et de contrôle.

Les DAF doivent également se transformer et renforcer leurs capacités en termes d'expertise et d'encadrement ⁽²⁾. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, les compétences requises dans les directions des affaires financières se sont en effet nettement élevées : pour assumer leurs nouvelles fonctions telles que la production de projections financières de meilleure qualité – infra annuelles, pour éclairer les conditions d'exercice de la fongibilité des crédits, ou pluriannuelles, pour éclairer certains choix structurants de gestion – et le conseil sur la répartition des crédits et des emplois entre les programmes, les DAF doivent disposer de davantage de cadres qualifiés. Dans un souci de bonne gestion, il conviendra que cette évolution se fasse par redéploiement. Un processus similaire devrait être engagé dans les services déconcentrés. Une telle évolution suppose de revaloriser la fonction financière au sein de l'appareil de l'État.

(1) Certaines chartes de gestion ministérielles prévoient, par exemple, que, dans le cas où un programme concerne plusieurs directions, la DAF doit approuver toute modification des crédits affectant une direction qui n'est pas celle dont le directeur est le responsable de programme. De ce fait, la liberté de gestion du responsable de programme est limitée à sa seule direction.

(2) Les considérations qui suivent ne concernent naturellement pas celles des DAF qui sont déjà particulièrement bien équipées, dont les ministères portent depuis longtemps des enjeux budgétaires majeurs.

C. Mettre fin à la séparation entre le pilotage de la performance et le pilotage du budget

Jusqu'au 1^{er} janvier dernier, la LOLF était un projet ; elle est depuis un outil. Pour la loi de finances en cours d'exécution comme pour les lois de finances ultérieures, le principe fondateur, affirmé à l'article 1^{er} de la loi organique, est désormais que les ressources et les charges de l'État sont déterminées en tenant compte des objectifs et des résultats des programmes composant le budget.

Force est de constater, cependant, qu'il subsiste quelque écart entre l'affirmation du principe et sa traduction effective dans le paysage budgétaire de 2006. Cela est dû, bien sûr, au fait que l'on ne passe pas du jour au lendemain d'une culture de moyens à une culture de résultats : nous avons déjà indiqué que la construction d'un système de gestion de la performance était une œuvre de longue haleine. Il y a plus : les domaines du budget et de la performance restent encore trop séparés, comme si la démarche de performance était venue s'ajouter au processus budgétaire traditionnel sans en infléchir les méthodes. Trop nombreux, par exemple, sont les BOP où l'articulation entre le volet relatif à la performance et celui relatif à la programmation des crédits est insuffisante, quand le volet « performance » n'est pas réduit à l'indigence.

Ces défauts traduisent le fait que la réflexion sur la façon de conjuguer performance et budget n'est pas encore stabilisée. Deux domaines sont concernés : le pilotage du système de performance et le lien entre crédits et performance.

1. Transférer à la direction du budget les compétences de la DGME en matière de réforme budgétaire

Dans le nouveau contexte créé par l'application intégrale de la LOLF et la disparition un an avant terme de la direction de la réforme budgétaire (DRB), remplacée par la DGME, il a été décidé de mettre en place une nouvelle organisation découlant de la redistribution des missions et activités de la DRB cohérente avec les lignes directrices arrêtées en matière de réforme de l'État :

- à la direction du Budget, il revient : **1/** d'assurer le pilotage des finances publiques dans le nouveau régime ; **2/** de piloter l'évolution et l'enrichissement progressif des nouveaux outils et référentiels ; **3/** de jouer vis à vis des ministères et du Parlement le rôle de garant de la bonne application de la LOLF, notamment en matière de documents budgétaires ;
- à la DGME, il revient : **1/** de promouvoir au sein des ministères les meilleures pratiques pour mettre en œuvre la logique de la LOLF ; **2/** d'accompagner les ministères dans leur gestion et leur modernisation.

Concrètement, cela implique par exemple que sur les sujets relatifs à la performance, la direction du budget pilote les évolutions méthodologiques, les discussions avec les ministères sur les objectifs et les indicateurs, l'élaboration des documents de politique transversale, les actions générales de communication et de formation ainsi que les relations avec les partenaires extérieurs que sont le Parlement, le CIAP ou la Cour des comptes ; la DGME doit, pour sa part, accompagner la déclinaison de la performance au sein des ministères. Sur un sujet de portée plus directement budgétaire, la direction du budget pilote le cadre réglementaire pour la préparation des projets et rapports annuels de performance alors que la DGME accompagne les ministères dans l'amélioration de la justification au premier euro. Les deux directions ont un domaine partagé de compétences, par

exemple sur l'évolution de la maquette standard des BOP, l'analyse des coûts ou les fonctionnalités des systèmes d'information.

La ligne de partage entre la direction du budget et la DGME correspond bien à l'état des lieux actuel en matière d'implantation du système de gestion de la performance dans l'État. Au regard des capacités techniques des deux acteurs, la DGME peut capitaliser sur l'expérience acquise par la direction de la réforme budgétaire dans tout le champ conceptuel de l'appui à la réforme. La direction du budget, pour sa part, n'est pas encore complètement outillée pour prendre en charge les aspects les plus avancés de l'ingénierie de la performance ; on notera, cependant, que les compétences assemblées au sein de la Mission d'approfondissement de la réforme budgétaire – qui poursuit, dans le domaine d'intervention reconnu à la direction du budget, certaines des tâches relevant auparavant de la DRB – ont vocation à être diffusées dans toutes les sous-directions à l'horizon 2007. Au regard du système de gestion de la performance, le fait qu'il soit encore en construction justifie de distinguer sans ambiguïté entre les fonctions d'allocation des ressources et celles de conseil aux ministères.

Nous avons la conviction que cet équilibre ne peut être que transitoire et que la logique ultime de la disparition de la DRB est l'intégration dans le cœur de métier de la direction du budget des missions qui restent exercées actuellement par la DGME ⁽¹⁾. Un tel rapprochement doit répondre à plusieurs conditions :

- il ne peut intervenir trop vite, sauf à risquer de voir la démarche de performance considérée par les ministères comme un alibi de la contrainte budgétaire, compte tenu de la situation des finances publiques ; la démarche de performance doit d'abord vivre par elle-même, être un vecteur de progrès plutôt qu'une contrainte supplémentaire venant appuyer la contrainte budgétaire ;
- il ne doit pas non plus intervenir trop tard, sous peine de s'installer dans la situation actuelle et de figer l'existence des organisations ;
- il suppose que la direction du budget ait réussi à faire la preuve qu'elle sait entrer dans l'intimité du fonctionnement interne d'un ministère et qu'elle sait en comprendre les ressorts, y compris dans sa dimension non budgétaire ;
- il suppose aussi que les ministères surmontent leur méfiance traditionnelle vis-à-vis d'une direction encore trop souvent perçue comme le répartiteur – sinon l'organisateur – de la pénurie ; sur ce plan, la création du collège des directeurs financiers de l'État participe d'une démarche de compréhension mutuelle dont la mission approuve le principe.

Quelques leviers d'action peuvent être précisés. Tout d'abord, les progrès viendront de l'approfondissement du travail accompli sur les projets et rapports annuels de performance. La direction du budget s'est déjà saisie du débat sur la définition des objectifs et des indicateurs associés aux programmes ; elle annonce vouloir passer bientôt au débat sur les valeurs cibles fixées pour chaque indicateur, sans, d'ailleurs, que cette deuxième phase ne prenne nécessairement le pas sur la première.

Ensuite, il serait souhaitable d'inverser l'ordre des conférences dans le calendrier de la procédure budgétaire. Actuellement, les conférences de performance sont placées en fin de

(1) Il n'est question ici que du pôle « Modernisation de la gestion publique » de la DGME et non des pôles « Administration électronique » et « Qualité et simplification ».

processus, une fois la détermination des crédits achevée. Nous considérons qu'il serait plus conforme à l'esprit de la LOLF de commencer par tenir les conférences de performance pour passer ensuite aux conférences budgétaires, afin que les décisions en matière de crédits soient effectivement éclairées par les orientations prises en matière de performance, même si, à l'évidence, elles ne peuvent directement en découler.

2. *Rapprocher les processus de budgétisation et de suivi de la performance*

Nous n'entendons pas recommander la mise en place d'un système où le niveau des crédits serait déterminé par les résultats de la performance. Le rapport établi en septembre 2005, à l'issue de la précédente mission, a déjà pris position sur ce sujet et aucun élément nouveau n'est apparu qui nous inciterait à modifier notre opinion.

Cette situation où, *in fine*, la performance et le budget restent comme deux mondes séparés n'est pourtant pas satisfaisante. D'une part, l'efficacité dans l'emploi des ressources est l'une des dimensions de la performance, traduite par la présence d'objectifs identifiés comme tels dans les PAP. Si les responsables parviennent à améliorer l'efficacité de leur « outil de production », il est légitime de prévoir un intéressement aux gains dégagés de ce fait. A nos yeux, l'exercice ne devrait pas se limiter à la conservation une année donnée des marges créées en cours de gestion (ou au cours de l'année précédente), mais avoir des répercussions pour la budgétisation des exercices ultérieurs, même s'il n'est pas légitime de « cristalliser » indéfiniment pour le responsable les bénéfices de gains de productivité apparus à un moment donné. D'ailleurs, la contrainte budgétaire est telle, aujourd'hui, que la tentation sera forte de faire remonter rapidement vers le budget général la substance des économies engrangées.

A terme, lorsque le dispositif de performance sera suffisamment robuste et fiabilisé, il pourra être intéressant de réfléchir à une règle de politique budgétaire qui allouerait aux services les plus performants (ou ayant accompli le plus de progrès) une partie de la marge de manœuvre annuelle dont dispose le Gouvernement pour fixer le niveau global des crédits du projet de loi de finances. Ce serait le pendant, pour les services de l'État, de la règle récente instituant une rémunération au mérite pour les directeurs d'administration centrale.

Pour conclure cette partie sur l'infrastructure de mise en œuvre de la LOLF, rappelons qu'il est indispensable de veiller à ce que la mise en œuvre de la LOLF, conçue pour améliorer l'efficacité de la dépense publique, ne conduise pas, au niveau de l'État tout entier, à des pertes d'économies d'échelle. En effet, la structuration verticale du budget en missions et programmes doit rester compatible avec un traitement centralisé des actes de gestion courants qui mobilisent un nombre important d'agents.

Il existe dans plusieurs domaines un risque de confusion entre, d'une part, la déconcentration de la prise de décision et, d'autre part, la dispersion du traitement des actes administratifs, risque auquel il faut être particulièrement vigilant :

- Au niveau de la gestion des ressources humaines, la déconcentration des décisions de gestion et de l'établissement du schéma d'emploi, que nous encourageons, ne doit pas conduire à la désagrégation en de multiples entités des services chargés de l'établissement de la gestion administrative et de la paye des agents ; la mise en œuvre de la LOLF est au

contraire parfaitement compatible avec l'instauration d'un opérateur national de paye destiné à industrialiser ces procédures répétitives ;

- Au niveau comptable, il faut également veiller à ce que l'éclatement de la Pairie générale du Trésor en départements comptables ministériels pour le traitement des dépenses des administrations centrales s'accompagne de gains de productivité suffisants pour compenser les déséconomies d'échelle engendrées par la disparition du plateau unique de traitement des dépenses, alors que les chargés de mission des départements comptables ministériels nous ont fait part de l'insuffisante dotation en personnel de leurs services ;
- Au niveau des procédures d'achat enfin, la déconcentration des crédits de fonctionnement des services au niveau des BOP, vecteur de responsabilisation des gestionnaires locaux, n'est pas un obstacle au développement de marchés ministériels à droit de tirage local. La création de l'agence centrale des achats au ministère des finances en est une illustration.

IV. SE SAISIR DE LA LOLF POUR ACCELERER LA REFORME DE L'ÉTAT

A. Favoriser l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales

La LOLF inspire de nombreuses collectivités locales souhaitant moderniser leur gestion. Il ressort des expérimentations en cours que ces collectivités adoptent, à partir de principes communs de gestion orientée vers les résultats, des organisations très différentes les unes des autres en raison de leurs spécificités. Il est préférable d'accompagner ces expérimentations plutôt que de tenter de les formater dans un moule commun qui découragerait leurs promoteurs. **Une « LOLF locale » serait donc inopportune.**

L'État est généralement perçu comme n'ayant guère de leçons à donner aux collectivités territoriales en matière de gestion financière. Il n'est donc pas attendu sur le terrain de la prescription, mais sur celui de l'animation, de la mutualisation et de la synthèse pour faire progresser les collectivités dans deux domaines : l'efficacité de la dépense et la qualité de la comptabilité.

Si de nouvelles normes doivent néanmoins voir le jour, ce doit être d'abord pour lever les obstacles.

1. *Mutualiser et modéliser les expériences*

En concertation avec les représentants des collectivités territoriales, les administrations compétentes pourraient, sur la base des expériences en cours, élaborer des outils et des modes d'emploi non contraignants, susceptibles d'accompagner les collectivités souhaitant engager une démarche de budgétisation orientée vers les résultats.

Il pourrait s'agir :

- de **nomenclatures budgétaires indicatives**, de type missions/programmes/actions, avec des méthodes de construction des objectifs, cibles et indicateurs et de rédaction de projets et de rapports annuels de performance ;
- d'**outils comparatifs** (les collectivités qui ont engagé des démarches LOLF l'ont fait pour le moment sans concertation entre elles) ;
- de **méthodes d'analyse financière, rétrospective et prospective** ;
- de **méthodes de conduite du changement**. Les expériences en cours, celle de l'État comprise, sont riches d'enseignements à cet égard.

2. *Lever les obstacles normatifs*

a) *Donner le droit de voter et d'exécuter le budget dans sa propre nomenclature*

Sous certaines conditions, le code général des collectivités territoriales pourrait être modifié pour **permettre aux collectivités qui le souhaiteraient de voter leur budget et leur compte administratif dans la nomenclature « lolfienne » qu'elles auraient élaborée.**

Les conditions à remplir pour engager cette démarche pourraient être les suivantes :

- l'élaboration par la collectivité d'un **règlement budgétaire et financier** ;
 - une association à **la démarche** du préfet et du trésorier-payeur général, non pour uniformiser les nomenclatures et organisations, mais pour fiabiliser les processus ;
 - le maintien d'une **présentation croisée du budget et des comptes dans les nomenclatures par nature et fonctionnelles légales**, qui semble indispensable. A cette fin, les nomenclatures fonctionnelles pourraient être simplifiées de façon significative.
- b) *Adapter les nomenclatures fonctionnelles selon une logique « missions-programmes-actions »*

A moyen terme, et surtout pour les départements et les communes, **une réforme des nomenclatures fonctionnelles** pourrait être envisagée de façon à les rapprocher d'une présentation de type LOLF, c'est-à-dire une présentation des crédits orientée vers les résultats de l'action publique. Cela éviterait aux collectivités qui craindraient de s'y lancer de réaliser une troisième nomenclature. Ces nomenclatures comprendraient un tronc commun, et des ramifications aussi adaptables que nécessaire aux spécificités locales.

c) *Introduire des éléments de gestion orientée vers les résultats*

A plus court terme, pour les collectivités qui ne souhaitent pas s'engager dans une démarche de réorganisation complète, on pourrait concevoir que les plus grandes d'entre elles soient progressivement amenées à compléter leurs autorisations budgétaires par les outils de base de la gestion orientée vers les résultats :

- les objectifs et les cibles ;
- les indicateurs ;
- les projets et rapports annuels de performance.

Là encore, **la plus grande souplesse et la plus grande liberté** doivent être préconisées : le contenu de ces outils ne serait pas imposé, des modes d'emploi seraient seulement proposés.

d) *Améliorer la comptabilité pour la mettre au service de la performance*

Quatre pistes peuvent être poursuivies en ce sens :

- généraliser et approfondir **la démarche d'amélioration de la qualité et de la fiabilité des comptes** qui est engagée par le programme national d'amélioration des comptes locaux de la DGCP ;
- généraliser **les présentations globalisantes des comptes**, en particulier au sein d'une même collectivité, entre le budget principal et les budgets annexes (voire ceux des

satellites) et entre les communes et leur établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

- dès lors que des progrès significatifs pourraient être observés en matière de qualité comptable pour les collectivités concernées, **s'engager dans la voie de la certification des comptes**. Les chambres régionales des comptes paraissent à cet égard comme les plus légitimes, mais le recours à des commissaires aux comptes professionnels ne doit pas être exclu ;
- enfin, la mise en place de **comptabilités analytiques** paraît le complément naturel du contrôle de gestion et de la démarche LOLF dans lesquels les grandes collectivités se sont engagées.

B. Optimiser l'articulation entre la LOLF et la réforme de l'administration territoriale de l'État

La mise en œuvre de la LOLF coïncide avec la réorganisation progressive des services déconcentrés de l'État aux échelons départementaux et régionaux, relancée depuis le 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 départements.

Ces deux leviers de réforme sont étroitement complémentaires : d'une part, l'entrée en vigueur des nouveaux modes de gestion budgétaire devrait conduire à modifier progressivement l'organisation fonctionnelle des services, ce qui va dans le sens des orientations dressées pour les services déconcentrés par la réforme de l'administration territoriale de l'État ; d'autre part, le renforcement de l'efficacité de la dépense et la performance de l'action publique sont des objectifs communs à la LOLF et aux projets de coopération et de rapprochement inter-services.

Pourtant, les deux démarches ne convergent pas totalement : alors que la réforme de l'administration territoriale met l'accent sur la coopération et le rapprochement des services déconcentrés, la mise en commun de leurs moyens se heurte au principe de spécialité des crédits, la structuration de ceux-ci autour des politiques publiques pouvant apparaître comme un frein aux initiatives en matière de mutualisation.

1. Articuler la mutualisation horizontale des moyens avec la structure verticale de la nomenclature budgétaire

Différentes expérimentations de coopération entre les services déconcentrés de l'État sont en cours au niveau régional ou départemental. Ces expérimentations, qui vont de la simple mutualisation de moyens ou de compétences sans formalisation juridique jusqu'à la fusion de services, n'ont pas toutes de traduction budgétaire à ce jour, car elles n'engendrent pas forcément de dépenses communes. A titre d'illustration, les pôles de compétence départementaux et régionaux sont généralement dénués d'impact budgétaire et ne se traduisent pour l'instant que par une simple coordination de l'action des services.

Par ailleurs, la logique économique consiste d'abord à mutualiser les dépenses à l'intérieur d'un même ministère ou d'un même programme, car c'est là, sur les fonctions d'achat par exemple, que l'on peut bénéficier des principales économies d'échelles. Pour autant, il existe aussi un champ pour la mutualisation territoriale, lorsque les enjeux le justifient (inexistence d'une offre nationale ou

volonté de maintenir un flux de commande locale) La **clarification** rapide des domaines de la mutualisation verticale (par ministère ou par programme) et de la mutualisation horizontale (en région ou en département) est donc une action prioritaire à entreprendre.

Les nouvelles formes de rapprochement entre services déconcentrés peuvent aussi aboutir à la mise en commun de moyens logistiques et humains ou à des achats groupés entre services déconcentrés. Dès lors, se pose la question de la prise en charge de ces dépenses « indivises », générées par des services le plus souvent rattachés à des BOP de programmes distincts, dont les crédits ne sont donc pas fongibles. Plusieurs possibilités sont offertes aux services coopérants :

- ils peuvent opter pour une procédure tendant à facturer aux services une prestation prise en charge par l'un d'entre eux, sous la forme d'un rétablissement de crédits ;
- ils peuvent choisir de confier à l'un d'entre eux la réalisation de tâches de gestion courante, avec une délégation de gestion ;
- ils peuvent, à l'initiative du préfet, voir le pilotage de leur action et de leurs crédits confié à un délégué *ad hoc*, par l'intermédiaire de la délégation interservices, qui peut ou non être assortie par le préfet d'une délégation de signature pour l'ordonnancement secondaire.

2. *Simplifier les instruments de mutualisation*

Les entretiens que la mission a conduits avec les services déconcentrés comme avec les administrations centrales suggèrent que les instruments de mutualisation proposés aux gestionnaires ne fonctionnent pas de façon optimale. La procédure de rétablissement de crédits est peu utilisée compte tenu de la lenteur de sa mise en œuvre, alors que les délégations inter-services et délégations de gestion présentent de nombreux inconvénients qui rendent leur utilisation délicate : complexité de la gestion dans le cadre des outils informatiques existants, absence de fongibilité des crédits et obligations de restitution très lourdes, pour ne citer que les critiques les plus récurrentes.

Améliorer le fonctionnement de ces instruments et leur prise en charge par les applications informatiques est donc impératif. L'annexe au présent rapport consacrée à ce sujet ne fait qu'esquisser quelques pistes de simplification, qui devront être détaillées. A cette fin, il serait utile de réunir les administrations expérimentatrices en groupes de travail, afin de confronter leurs expériences respectives sur les avantages et les limites de chaque instrument.

3. *Utiliser les outils offerts par la LOLF pour conforter la réforme de l'administration territoriale*

Nous pensons aussi qu'il faut aller au-delà des outils et qu'une approche efficace de la coopération des services déconcentrés et de la mutualisation de leurs moyens passe par une meilleure imbrication des logiques de la LOLF et de la réforme de l'administration territoriale.

On peut, tout d'abord, travailler à faire de la coordination et de la mutualisation un élément de la performance au sens de la LOLF. Par exemple, un couple objectif / indicateur associé à l'action des préfets – sur qui repose la responsabilité de la réforme – pourrait être positionné au sein du programme Administration territoriale. De même, il serait souhaitable de réduire le hiatus qui existe

entre le champ des délégations interservices dites « génériques »⁽¹⁾ et le champ des documents de politique transversale.

Les services pourront aussi trouver plus d'intérêt à la mutualisation si des incitations financières propices sont mises en place. La mission souhaite que soit étudiée la possibilité de développer une incitation financière à la mutualisation, qui pourrait prendre la forme d'une ligne de crédits spécifiquement destinée à financer des actions interministérielles, dans une optique d'« amorçage » des initiatives locales.

Pour aller au-delà, il conviendrait d'étudier la faisabilité d'un mécanisme où, grâce à une procédure proche de la cession sur provision, les BOP des services concernés pourraient abonder une enveloppe de crédits fongibles, sans contrevenir au principe de spécialité. La création d'une telle enveloppe, élément incitatif en faveur de la coopération entre services, ne doit cependant pas aboutir à constituer une enveloppe territoriale généraliste, ce qui serait le détourner de son sens.

Enfin, nous considérons que l'ensemble des expérimentations engagées sur le rapprochement ou la fusion des services départementaux doit faire l'objet d'un suivi attentif et recevoir, si nécessaire, une nouvelle impulsion, car c'est à travers elles que se dessine le paysage futur de l'État territorial, qui sera un facteur important de la qualité du service rendu aux citoyens et de l'efficacité dans l'emploi des ressources publiques.

C. Se servir de la LOLF comme levier

L'acronyme LOLF ne reflète pas l'ampleur de la dynamique enclenchée par la mise en œuvre de ce texte, qui produit des effets au-delà des lois de finances et de la réforme budgétaire et comptable.

Cette dynamique explique sans doute pourquoi, surtout dans les services déconcentrés, la LOLF recueille le soutien de l'encadrement malgré les lourdeurs et désagréments engendrés par la réforme et pourquoi, sans attendre la pleine application de la LOLF, le Parlement a redéfini le régime des lois de financement de la sécurité sociale grâce à une « LO-LFSS » qui s'en inspire et qui pourrait, à terme, conduire à les fusionner avec les lois de finances. Elle explique également que l'on puisse donner à la mise en œuvre de la LOLF des ambitions plus grandes encore.

1. Poursuivre la modernisation de la gestion publique

Dans notre précédent rapport comme dans l'actuel, nous avons déjà souligné que la mise en œuvre de la LOLF encourage la réorganisation des structures administratives, car il est nécessaire de réduire les tensions qu'elle crée à raison du croisement entre les strates anciennes des organisations et les lignes de force nouvelles tracées par la maquette budgétaire.

Elle conduit aussi à mettre en lumière des zones d'ombre ou des ambiguïtés dans le fonctionnement actuel de l'État. Il en va ainsi, par exemple, des conditions dans lesquelles sont élaborés et exécutés les budgets des autorités administratives indépendantes (AAI), qui n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de l'État. Il existe un risque de dysharmonie entre, d'une part une nomenclature budgétaire prévue pour des services de l'État placés sous l'autorité des ministres, où les responsables de programme doivent rendre des comptes sur l'emploi de la totalité de leurs crédits, et, d'autre part, l'indépendance des AAI voulue par la loi, qui suppose une véritable

(1) Leur définition précise et leur énumération sont données dans l'annexe précitée.

autonomie administrative par rapport au fonctionnement des structures ministérielles. Nous n'avons jamais considéré que l'indépendance de jugement et d'action des AAI supposait une indépendance financière si absolue qu'elle pourrait se traduire par l'isolement de leurs crédits dans un programme spécifique. Au contraire, différents outils peuvent être inventés pour donner l'autonomie nécessaire dans le cadre de la maquette existante : la tenue de conférences budgétaires spécifiques, l'application des dispositions légales excluant tout contrôle financier sur leurs dépenses, l'élaboration de conventions de gestion entre les AAI et les responsables des programmes au sein desquels leurs crédits sont « hébergés », destinées à garantir l'autonomie de ces dernières. Mieux garantir l'autonomie budgétaire des AAI ne signifie pas pour autant que celles-ci pourraient être exonérées de la régulation forfaitaire qui s'applique désormais à l'ensemble des crédits des administrations : il existe une contrainte globale liée au respect de la norme de dépense, qui pèse sur l'État tout entier et qui devrait amener à reconsidérer rapidement les quelques dérogations qui ont été consenties au profit d'institutions ciblées, notamment la Cour des comptes et le Conseil d'État.

La gestion des ressources humaines est également un immense chantier que – s'il en était encore besoin – la LOLF impose d'investir. En premier lieu, la LOLF conduit à s'interroger sur la meilleure manière de concilier le cadre réglementaire du statut de la fonction publique avec une approche plus individualisée des carrières et des rémunérations. Dans notre précédent rapport, nous avons montré que les souplesses offertes par le statut sont compatibles avec la mise en œuvre de la loi organique et qu'elles gagneraient à voir leur usage modernisé. Nous avons également montré l'intérêt d'approfondir deux orientations majeures pour la politique de ressources humaines de l'État : d'une part, le développement d'une logique de filière qui irait au-delà de la logique de corps, à l'image de ce qui se pratique déjà dans la fonction publique territoriale ; d'autre part, la déconcentration de la gestion, qui ne signifie pas la fin de l'unité de traitement au sein de la fonction publique. Sur ces deux sujets, les évolutions sont réelles mais parfois peu visibles ; elles interviennent en tout cas à un rythme raisonné, tant il est vrai que les enjeux sont lourds et qu'ils doivent s'accompagner d'une réorganisation du dialogue social aux échelons déconcentrés.

Nous souhaitons insister, cependant, sur l'impulsion indispensable qu'il convient de donner à la démarche de GPEEC (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences). Certains ministères y sont, à l'évidence, mieux accoutumés que d'autres. Trop souvent, la GPEEC reste un exercice de « macroéconomie de l'emploi », peut-être parce qu'il est tenu confiné au sein de l'administration centrale. Nous avons donc pris connaissance avec intérêt de l'expérimentation que la DGAFP prévoit d'engager, à la fin de l'année 2006, avec l'appui avec le ministère de l'Intérieur, pour mettre au point un outil de GPEEC déconcentré visant à mieux appréhender les évolutions de l'emploi public au niveau territorial.

Enfin, il nous paraît indispensable de donner toute sa place à l'instrument du contrat comme levier de la réforme. Les développements consacrés à la pluriannualité⁽¹⁾ ont déjà mis en avant l'intérêt du contrat comme facteur de visibilité. Cet atout – réel pour le gestionnaire – ne prend son sens que s'il répond à certaines conditions :

- le contrat doit être assorti d'un volet stratégique qui trace les lignes d'action que l'entité contractante s'engage à suivre et qui justifie l'engagement réciproque du ministère des finances en termes de garantie sur les moyens. Le contrat serait détourné de son sens s'il devait se traduire par une simple sanctuarisation budgétaire ;
- le développement de la contractualisation – qui repose sur une vision budgétaire centrée sur une entité, un secteur d'activité, un métier ou une politique publique donnée – ne doit

(1) Voir notamment en page 25.

pas contrevenir à l'application de la norme pluriannuelle d'évolution des dépenses dont nous souhaitons la mise en place. Tout le budget ne peut donc être contractualisé : il faudra définir un domaine précis d'application du contrat. Par ailleurs, un contrat doit avoir un horizon temporel fini. Nous ne sommes pas persuadés que des contrats systématiquement renouvelés, aboutissant à une garantie des moyens s'étendant sur une dizaine d'années, ne deviennent pas peu à peu des éléments de confort administratif plutôt que des aiguillons du changement.

Le mouvement engagé est puissant et il convient de le laisser prospérer sans chercher à l'encadrer. Cependant, la dynamique enclenchée par la LOLF doit être utilisée pour faire avancer d'autres réformes relevant de la même logique et pour lesquelles les esprits sont maintenant préparés.

2. Renover le fonctionnement de l'État

S'agissant des procédures, l'« esprit de la LOLF » encourage – la mission l'a constaté – les administrations à rechercher les simplifications et les gains d'efficacité.

L'activité de production de la norme juridique ne doit pas échapper à ce processus. Au sommet de l'État, le secrétariat général du Gouvernement pourrait utilement profiter de la période actuelle pour être plus exigeant sur l'élaboration des études d'impact censées être établies à l'appui de tout projet de texte législatif ou réglementaire, en prenant la décision de ne pas faire prospérer les projets auxquels ne sont pas adjointes d'études sérieuses du rapport qualité-prix ou coûts-avantages des dispositions proposées. De manière générale, le moment est propice à une évaluation des procédures d'élaboration des normes (arrêtés, décrets simples, décrets en Conseil d'État, nombre de ministres signataires) en mettant en regard la lourdeur de chacune et les enjeux des textes qui y sont soumis. Il y a des raisons de penser qu'un allègement global conduirait à accélérer le délai de prise de décision de certaines mesures tout en permettant aux services intéressés de ne pas consacrer un temps disproportionné à des mesures mineures.

La LOLF conduit à s'interroger sur les coûts de l'administration et la pertinence des structures de décision. A cet égard, l'organisation politique et administrative française se caractérise par la multiplicité des lieux de décision (communes, diverses formes d'intercommunalités, départements, régions) et l'enchevêtrement de leurs compétences. C'est un facteur de dilution des responsabilités, de dépenses inutiles ou redondantes et de complexité pour les citoyens, qui ne répond pas au souci d'optimisation des moyens et de performance de l'action publique.

S'agissant des politiques publiques, la mission avait estimé dans son précédent rapport que la mise en place d'une « revue des programmes » était l'une des conditions de la réussite de la LOLF. A l'évidence, réaliser l'exercice aujourd'hui serait tout à fait prématuré ; nous ne pouvons donc que confirmer les analyses présentées dans notre précédent rapport, en soulignant à nouveau deux points d'importance :

- la nécessité de compléter les audits de modernisation engagés depuis l'automne 2005 par un examen de l'efficacité de la dépense au niveau du programme, afin, d'une part, d'insérer les audits de modernisation dans une cohérence budgétaire d'ensemble que donne seul le cadre du programme et, d'autre part, de répondre à l'exigence d'évaluation posée par l'article 7 de la LOLF ;

- la nécessité de mettre en place un suivi des audits ou évaluations déjà réalisés, et plus spécialement un examen des suites qui leur sont données. La circulaire du Premier ministre du 13 juillet 2006 prévoit à cet égard qu'un comité de pilotage présidé par le ministre chargé du budget et de la réforme de l'État aura notamment la charge de suivre l'état d'avancement des plans d'actions qui doivent être élaborés par les ministères en réaction aux audits de modernisation, sur la base des informations recueillies par la DGME. Ces orientations sont satisfaisantes, même si elles ne doivent pas conduire à faire des audits de modernisation les seuls instruments d'évaluation au service de la bonne mise en œuvre de la LOLF.

CONCLUSION

Jusqu'au 1^{er} janvier de cette année, la mise en œuvre de la LOLF était un projet. Elle est depuis devenue aussi une réalité. Dans notre précédent rapport, nous avons mentionné que les chantiers induits par la loi organique étaient nombreux et lourds, qu'ils bousculaient les organisations, les méthodes, les pratiques, les réflexes, les cultures. Nous savions que le basculement de l'ancien vers le nouveau système de gestion serait une phase délicate, la plus délicate peut-être de tout le processus de conduite du changement. C'est peu dire que l'épreuve de la réalité a été plus rude que prévu.

Il faut être lucide : pour les premiers mois d'application de la LOLF, les avancées sont restées en retrait par rapport aux attentes légitimes des gestionnaires sur la modernisation de la gestion publique. Les difficultés sont allées au-delà des simples frottements liés à l'apprentissage de nouveaux modes de gestion : elles traduisent une complexité regrettable, à laquelle chacun a contribué de bonne foi. Pourtant, en aucun cas, les principes fondateurs de la LOLF n'ont fait l'objet d'une remise en cause – même si la culture des engagements n'a pas encore acquis droit de cité chez les gestionnaires.

Après l'ébullition qui a marqué les derniers trimestres, vient donc désormais le temps de la décantation : à court terme, des ajustements sont d'ores et déjà programmés qui devraient réduire les contraintes inutiles dès 2007 ; à moyen terme, les progrès des systèmes d'information et du contrôle de gestion et la meilleure appropriation des informations comptables renforceront la capacité de pilotage des managers publics. Le substrat technique de la gestion en mode LOLF va progressivement se stabiliser. L'effort doit se tourner maintenant vers l'implantation de la démarche de performance, qui suppose de dépasser le formalisme attaché aux PAP et aux RAP ou au dialogue de gestion. Personne ne peut se retrancher derrière la contrainte budgétaire pour justifier un quelconque relâchement dans ce domaine.

La construction d'une nouvelle gestion publique a franchi une étape décisive, mais elle n'est pas encore achevée. L'État est engagé dans une dynamique irréversible, mais pour que la réforme porte tous ses fruits, son esprit doit encore davantage irriguer le Parlement et l'ensemble du Gouvernement. Or, pour quelques mois, jusqu'au printemps 2007, l'attention des forces politiques risque de se détourner de l'objectif commun, au moment même où les administrations doivent être accompagnées et éclairées dans leurs choix. Il nous revient, collectivement, de résister à ce penchant et de continuer à porter la réforme.

Pour notre part et à notre place, notre détermination à moderniser la gestion publique et à dessiner les traits d'un État adapté aux exigences d'une démocratie moderne reste sans faille.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Objectif visé	Recommandation
<i>Simplifier la mise en œuvre de la LOLF</i>	
Simplifier la cartographie des BOP et des UO	<p>Réduire le nombre de BOP en :</p> <ul style="list-style-type: none"> - supprimant les BOP centraux ou déconcentrés destinés à flécher les crédits par destination ou par nature ; - supprimant les BOP centraux destinés à recentraliser la dépense ; - substituant aux BOP départementaux de faible volume des BOP régionaux ou interrégionaux. <p>Réduire le nombre d'UO en renonçant aux UO « multi-BOP » et en plaçant au sein des BOP territoriaux adéquats certaines UO constituées auprès d'autres services</p>
Simplifier le processus de préparation budgétaire	<p>Limitier les conférences de budgétisation à la préparation des arbitrages du Premier ministre</p> <p>Organiser la discussion budgétaire autour de la nomenclature budgétaire, en abandonnant toute nomenclature <i>ad hoc</i></p> <p>Anticiper l'ensemble du calendrier d'élaboration et de validation des BOP</p> <p>Simplifier l'organisation du dialogue de gestion territorial et réserver la chaîne d'examen complète aux BOP stratégiques</p> <p>Uniformiser et alléger les demandes de restitution des différents acteurs</p>
Simplifier l'exécution de la dépense	<p>Simplifier la nomenclature d'exécution en réduisant le nombre d'actions et de sous-actions ; éviter toute « budgétisation analytique »</p> <p>Créer une action support dans chaque programme pour y imputer les dépenses indivises</p> <p>Simplifier l'enregistrement des engagements :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en regroupant par destination les engagements juridiques de même nature ; - en imputant les engagements sur la destination majoritaire ; - en passant d'un engagement trimestriel à un engagement semestriel ou annuel pour certaines dépenses de fonctionnement bien identifiées <p>Simplifier le plan comptable de l'État</p>
Simplifier les objectifs et les indicateurs de performance	<p>Réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs en éliminant les indicateurs non renseignés, d'activité, dont le coût de collecte est trop élevé, non fiables ou entraînant des biais manifestes</p> <p>Chaque fois que possible, articuler les indicateurs LOLF et le contrôle de gestion</p> <p>Auditer les indicateurs et les cibles choisis par les ministères pour les fiabiliser</p> <p>Prévoir de changer d'indicateurs lorsque des progrès significatifs auront été enregistrés au niveau de la performance des services</p> <p>Trouver un point d'équilibre entre la mesure de la performance par des indicateurs chiffrés et une approche plus qualitative reposant sur l'évaluation des politiques publiques concernées</p>
<i>Responsabiliser les gestionnaires</i>	
Faire du responsable de programme le véritable pilote des crédits et des emplois du programme	<p>Poursuivre le travail tendant à rapprocher les organisations fonctionnelles des ministères et la nomenclature LOLF</p> <p>Installer les directeurs des ressources humaines et les directeurs des affaires financières dans une logique de prestation de services, de régulation et de pilotage stratégique vis-à-vis des responsables de programme et généraliser les chartes de gestion ministérielles</p>

Objectif visé	Recommandation
	<p>Positionner les crédits de masse salariale dans les programmes de politique et dans les BOP au lieu de les concentrer dans un programme support ministériel.</p> <p>Poursuivre la mise au point des outils techniques utiles aux responsables de programme pour le pilotage de leurs crédits et de leurs emplois (instruments de budgétisation, etc.)</p> <p>Poursuivre et renforcer la démarche d'accompagnement individualisé des responsables de programme entreprise par la DGME</p> <p>Systématiser la participation des responsables de programme aux négociations budgétaires sur l'ensemble de la procédure</p> <p>Systématiser l'envoi de lettres de mission par le ministre au responsable de programme</p> <p>Limiter les interventions du cabinet du ministre dans la gestion courante du programme et formaliser ces interventions par écrit</p> <p>Ne pas figer les compétences des responsables de programme par une définition juridique trop rigide de leur statut</p> <p>Appliquer le dispositif de rémunération au mérite à l'ensemble des responsables de programme (y compris ceux d'entre eux qui ne sont pas des directeurs d'administration centrale).</p>
Offrir une liberté de gestion au responsable de BOP	<p>Mettre fin au fléchage des crédits des services déconcentrés en évitant l'émiettement des crédits dans des enveloppes non fongibles et en réservant les instructions des administrations centrales aux seuls cas où les services doivent être éclairés sur l'emploi des crédits</p> <p>Déléguer aux responsables de BOP la totalité des crédits (hors réserve de précaution) en début d'année</p> <p>Privilégier le dialogue de gestion comme instrument de pilotage du responsable de programme vis-à-vis des BOP</p>
Approfondir la déconcentration de la GRH	<p>Approfondir la déconcentration de la gestion des ressources humaines (définition du schéma d'emploi du BOP, participation du responsable de BOP à certaines décisions individuelles)</p> <p>Développer la mutualisation des actes administratifs relatifs au personnel (paye, gestion administrative)</p>
Renforcer la sincérité de la budgétisation	<p>Dans le cas où un BOP est estimé être insoutenable, éviter de reporter toute la charge de l'ajustement budgétaire sur l'échelon déconcentré</p> <p>Instaurer dans les PAP des échéanciers de crédits de paiements détaillant les restes à payer sur AE engagées. Décliner ces échéanciers au niveau des BOP</p> <p>Procéder à un rattrapage ponctuel des insuffisances en crédits de paiement</p> <p>Supprimer le collectif de fin d'année</p>
Renforcer la dimension pluriannuelle des décisions budgétaires	<p>Responsabiliser l'ensemble des acteurs budgétaires sur le respect du cadrage issu du pacte de stabilité et de croissance</p> <p>Renforcer la collégialité gouvernementale en matière de politique budgétaire</p> <p>Renforcer le caractère global du pilotage des finances publiques et fusionner, à terme, la loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale</p> <p>Introduire une norme de dépenses triennale et glissante, notifiée aux ministres dans les lettres plafonds, déclinée par mission et diffusée par chaque ministère jusqu'au niveau du BOP</p> <p>Au-delà de la seule approche en CP, travailler à une budgétisation du PLF en AE</p>
Orienter l'action du Parlement vers le contrôle de la performance	<p>Abandonner l'approche quantitative du budget au profit d'une analyse approfondie de la stratégie de chaque programme, des objectifs qui lui sont assignés et de la performance des administrations qui le mettent en œuvre</p> <p>Mobiliser les commissions sectorielles sur les projets de loi à caractère budgétaire (PLF, collectifs, PLR)</p>

Objectif visé	Recommandation
	Compléter les auditions de ministres par des auditions de gestionnaires publics, qui doivent être systématisées et bien coordonnées
	Étendre tout au long de l'année le processus d'information du Parlement sur les sujets budgétaires et alléger en conséquence les questionnaires
	Consacrer un temps suffisant au suivi des suites données aux recommandations formulées dans les travaux parlementaires
	Créer, au sein des commissions des finances, un comité permanent de contrôle présidé par un membre de l'opposition.
	Limiter la nomination de parlementaires dans des organismes extraparlimentaires
Intégrer la dimension comptable dans les nouveaux modes de gestion	Renforcer l'implication du réseau du Trésor public dans le déploiement des plans de contrôle interne comptable des services déconcentrés
	Ne pas différer la mise en œuvre de la réforme comptable, mais l'accompagner par une action pédagogique sur l'apport de la comptabilité pour la gestion
	Mettre en place auprès des échelons de responsabilité et des échelons opérationnels les moyens permettant de valoriser l'information comptable
	Conduire les travaux de certification de manière partenariale
	Éviter toute confusion entre la certification des comptes de l'État, le conseil en matière comptable, l'audit des politiques publiques et le jugement des comptes des comptables
	Inviter chaque pouvoir public à transmettre à la Cour des comptes le résultat de la certification de ses comptes, établie selon les modalités qu'il aura lui-même définies
	Refondre l'organisation interne de la Cour des comptes pour : <ul style="list-style-type: none"> - séparer les fonctions d'audit, de certification et de jugement des comptes ; - doter la Cour d'une présidence collégiale ; - mettre la fonction d'audit à la disposition du Parlement.
Renforcer l'infrastructure de mise en œuvre de la LOLF	
Réussir le déploiement de Chorus	Améliorer les applications du Palier 2006 sans perturber la trajectoire du projet Chorus : renforcer l'ergonomie des applications, éviter les doubles saisies, améliorer l'interfaçage des applications du Palier
	Mettre en œuvre les capacités nécessaires pour respecter le calendrier de conception et de déploiement du système cible Chorus
	Parallèlement à la mise en place de Chorus, conduire une action forte et généralisée sur l'ensemble des ministères pour réorganiser la fonction financière et comptable afin de l'adapter aux nouveaux enjeux et outils.
	Limiter le nombre d'applications ministérielles de gestion financière subsistantes
	Associer les services déconcentrés à la construction de Chorus
Rendre plus efficace la fonction financière de l'État	Inciter les ministères à assumer davantage par eux-mêmes la fonction de contrôle financier afin de réduire le champ du visa au regard de la nature des actes et des seuils
	Mettre fin aux pratiques de contrôle qui pourraient excéder le décret du 27 janvier 2005
	Renforcer (par redéploiement) les effectifs d'encadrement des directions des affaires financières
	Veiller à éviter les déséconomies d'échelle dans le déploiement des nouveaux modes de gestion
Rapprocher le pilotage du budget et de la performance	Transférer à la direction du budget, à moyen terme, les compétences résiduelles de la DGME en matière d'accompagnement de la réforme budgétaire
	Placer les conférences de performance au début du calendrier budgétaire

Objectif visé	Recommandation
	Clarifier les modalités de partage des marges dégagées en cours de gestion entre les gestionnaires locaux, les administrations centrales et le budget général
Exploiter la LOLF pour accélérer la réforme de l'État	
Favoriser l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales	<p>Élaborer des outils et des guides pour aider les collectivités volontaires à adopter les principes de la LOLF</p> <p>Modifier le code général des collectivités territoriales pour autoriser l'adoption d'une nomenclature en mission/programme/action</p> <p>Inciter les collectivités territoriales à s'engager dans une démarche d'amélioration de la qualité et de la fiabilité de leurs comptes</p> <p>Généraliser les présentations globalisantes des comptes des collectivités territoriales (budget principal / budgets annexes ; communes / EPCI à fiscalité propre)</p> <p>Développer la comptabilité analytique dans les collectivités territoriales</p> <p>S'engager dans la voie de la certification des comptes des collectivités territoriales</p>
Approfondir l'articulation entre la LOLF et la réforme de l'administration territoriale de l'État	<p>Clarifier les domaines de mutualisation qui relèvent du niveau ministériel de ceux qui relèvent du niveau départemental ou régional</p> <p>Simplifier les instruments de mutualisation entre les services déconcentrés</p> <p>Faire de la mutualisation entre services déconcentrés un objectif de performance pour les préfets</p> <p>Étudier la faisabilité d'une enveloppe de crédits fongibles destinée à financer les projets de mutualisation et alimentée par les BOP contributeurs selon une procédure proche de la cession sur provisions</p>
Se servir de la LOLF comme levier pour la réforme de l'État	<p>Sans toucher la maquette ni prévoir de règles de gestion dérogatoires à la LOLF, tenir compte de la spécificité des AAI dans le nouveau cadre de gestion budgétaire par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des conférences budgétaires autonomes, spécialement destinées aux AAI, - l'application des dispositions légales excluant tout contrôle financier sur leurs dépenses, - l'élaboration de conventions de gestion entre le responsable de programme et les directeurs des AAI <p>Appliquer la régulation forfaitaire à l'ensemble des crédits des programmes, sans exception</p> <p>Étendre la démarche de GPEEC et la diffuser au niveau déconcentré, en construisant au profit des services les outils nécessaires</p> <p>Revisiter les processus d'élaboration de la norme juridique, en renforçant les exigences d'évaluation préalable pour les dispositifs porteurs d'enjeux et en minimisant la charge administrative pour les mesures mineures</p> <p>Étendre la démarche de contractualisation pluriannuelle entre le ministère des finances et les ministères gestionnaires comme soutien à la mise en place de réformes</p>

SYNTHESE DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION DE 2005

La mission a souhaité présenter, sous forme de tableau, une synthèse des mesures mises en œuvre pour répondre aux recommandations formulées dans le rapport précédent, remis en septembre 2005. Les recommandations complémentaires qui apparaissent nécessaires cette année sont portées dans la dernière colonne en caractères gras et italiques.

D'une manière générale, la mission se réjouit de ce que les recommandations techniques relatives à la rénovation des pratiques budgétaires aient été largement mises en œuvre. Toutefois, elle regrette que les avancées aient été moins significatives dans le déploiement des nouveaux modes de gestion publique. Si la responsabilisation des acteurs, l'amélioration de la gestion des ressources humaines et de l'efficacité de la dépense requièrent des changements culturels et structurels qui ne peuvent assurément atteindre leur plénitude en l'espace d'une année, le « changement de cap » décisif dans les modalités de gestion de certains ministères ne s'est pas encore produit. La mission encourage donc les gestionnaires à poursuivre leurs efforts dans le sens de la mise en œuvre des recommandations formulées en 2005, qu'elle maintient voire complète dans certains domaines.

Objectif visé	Recommandation	Niveau de mise en œuvre / recommandations complémentaires
<i>Réussir la LOLF</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	Ne pas réformer le texte avant qu'il n'ait été pleinement appliqué	Pas de changement du texte de la LOLF depuis juillet 2005.
<i>Rénover les pratiques budgétaires</i>		
Respecter le principe de sincérité des lois de finances	Découpler le collectif <i>n</i> du PLF <i>n+1</i> dans la budgétisation	Respecté par la LFR 2005
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	Pas de redéfinition du périmètre des crédits évaluatifs.
Augmenter l'efficacité de la dépense publique	Appliquer aux crédits évaluatifs les principes de bonne gestion et de performance	Des progrès significatifs dans la gestion de certains crédits anciennement évaluatifs (exemple des frais de justice). Amélioration du PAP du programme « charge de la dette et trésorerie de l'État ».
Respecter le principe de sincérité des lois de finances	Mieux évaluer le montant des crédits évaluatifs	<i>Amélioration progressive du calibrage à poursuivre.</i>
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	Situation inchangée.

Objectif visé	Recommandation	Niveau de mise en œuvre / recommandations complémentaires
Respecter le principe de sincérité des lois de finances	Mieux évaluer les dépenses fiscales et les rattacher aux objectifs poursuivis	Amélioration de l'évaluation des dépenses fiscales dans le PLF 2006, rattachement des dépenses fiscales aux programmes.
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	Situation inchangée.
Efficacité du processus budgétaire	Séminaire gouvernemental pour décider du montant des lettres-plafonds / collégialité à tous les stades de la procédure	Situation inchangée : pas de progrès sensible en matière de collégialité des décisions budgétaires.
Efficacité du processus budgétaire	Introduire des éléments de transparence dans le processus budgétaire (relevés de décisions partagés, précision des cadrages...)	Défiance mutuelle persistante entre la direction du budget et les ministères techniques au niveau des conférences budgétaires.
Efficacité du processus budgétaire / responsabilisation des acteurs	Faire évoluer le rôle de la direction du budget vers un contrôle de sincérité et de soutenabilité	Évolution progressive du contrôle financier vers le contrôle de la sincérité et de la soutenabilité dans les visas de la PBI et les avis rendus sur les BOP. Meilleure sensibilisation des ministères par la DB sur certaines dépenses inéluctables. Mais peu d'évolution dans le positionnement général de la DB.
Efficacité du processus budgétaire / responsabilisation des acteurs	Distinguer l'examen de la performance de l'attribution des crédits	Principe accepté et mis en œuvre. <i>A ne pas confondre avec la nécessité absolue de faire des responsables de programme les vrais négociateurs et gestionnaires de leurs crédits.</i>
Responsabiliser les gestionnaires	Procéder à une seule mise en réserve de crédits, en début d'année, si nécessaire (hors circonstances exceptionnelles)	Mis en œuvre.
Responsabiliser les gestionnaires	Ne pas réguler les crédits de reports	Mises en réserve ponctuelles de crédits de reports en 2006.
Responsabiliser les gestionnaires	Encadrer la pratique de la régulation par une circulaire annuelle (calendrier...)	Mis en œuvre.
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	Des progrès notables : deux jours de débat à l'Assemblée nationale et trois jours au Sénat, dix ministres entendus en audition ouverte au Sénat, auditions de responsables de programmes à l'Assemblée. <i>Continuer de progresser vers un examen plus approfondi du PLR.</i>
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)	Mis en œuvre.
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	Travaux plus approfondis sur le PLR, demandes d'enquêtes plus nombreuses à la Cour des comptes, création de la MI-LOLF à l'Assemblée nationale, multiplication des rapports des rapporteurs spéciaux au Sénat. <i>Renforcer et organiser le dialogue avec les responsables de programme tout au long de l'exécution budgétaire.</i>

Objectif visé	Recommandation	Niveau de mise en œuvre / recommandations complémentaires
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	Mis en œuvre pour le PLR 2005.
Dégager dès à présent les « bonnes pratiques » parlementaires	Discuter les crédits du PLF par mission et proscrire les discussions par ministère	Mis en œuvre quasi-totalement dans les deux assemblées pour le PLF 2006. <i>A systématiser</i>
Dégager dès à présent les « bonnes pratiques » parlementaires	Faciliter un exercice éclairé du droit d'amendement parlementaire, avec notamment des rapporteurs spéciaux par mission	Généralisé au Sénat, moins systématique à l'Assemblée nationale
Dégager dès à présent les « bonnes pratiques » parlementaires	Clarifier les conditions de la discussion des emplois dans le PLF	Les crédits des missions et les plafonds d'emploi des ministères concernés ne sont pas discutés simultanément, mais donnent lieu à coordination en cas d'amendement <i>Tout amendement sur les crédits du titre 2 devrait préciser dans son exposé des motifs ses éventuelles répercussions sur la répartition effective des emplois</i>
<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)	Peu d'évolutions de la maquette des missions et des programmes prévus pour le PLF 2007. Mise en conformité des missions mono programmes suite à la décision du Conseil Constitutionnel sur la LFI 2006 (DC 2005-530).
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	Situation inchangée.
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)	Situation inchangée.
Améliorer l'efficacité de la dépense	Limiter le nombre de BOP et privilégier les BOP régionaux ou interrégionaux par rapport aux BOP départementaux	En cours. Objectif fixé par la DB et la DGME = réduction de moitié du nombre de BOP en cinq ans.
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Déconcentrer certains BOP centraux	Trop peu d'évolution jusqu'ici. <i>A approfondir.</i>
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)	Trop peu d'évolution jusqu'ici. <i>A approfondir.</i>

Objectif visé	Recommandation	Niveau de mise en œuvre / recommandations complémentaires
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)	En cours. Objectif fixé par la DB et la DGME = réduction de moitié du nombre de BOP en cinq ans. <i>A approfondir.</i>
Responsabiliser les acteurs	Limiter le nombre de ministres ayant des responsabilités budgétaires (« pas de ministre sans programme »)	Situation inchangée.
Responsabiliser les acteurs	Réduire le format des cabinets ministériels	Situation inchangée.
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	Situation inchangée.
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	Des progrès notables par une multiplication des lettres de mission signées du ministre ou du cabinet. <i>Démarche à systématiser.</i> Des réflexions en cours sur la formalisation d'un « statut » du responsable de programme.
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	Des progrès en matière de responsabilisation. Situation inchangée dans la formalisation des interventions du ministre.
Responsabiliser les acteurs	Mettre en place un système d'incitation à la performance fondé sur les résultats du programme (primes au mérite)	Généralisation pour les directeurs d'administration centrale mais pas pour tous les responsables de programme. <i>A étendre à tous les responsables de programme qui ne sont pas directeurs d'administration centrale.</i>
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	Des évolutions contrastées selon les ministères. De fortes résistances au changement en matière de répartition des compétences. <i>A approfondir.</i>
Responsabiliser les acteurs	Construire le programme et les BOP en concertation avec les responsables de BOP	Un dialogue de gestion de qualité très hétérogène selon les programmes. <i>A approfondir.</i>
Responsabiliser les acteurs	Définir des règles de gestion du programme - calendrier de mise à disposition des crédits - répartition des éventuelles marges de manœuvre	Mise en place de chartes de gestion ministérielles et de programme <i>A approfondir</i>
Responsabiliser les acteurs	Intéresser les gestionnaires à la bonne gestion	Pas de règle générale d'intéressement aux marges de manœuvre budgétaires dégagées. Situation hétérogène selon les ministères.
Responsabiliser les acteurs	Associer les chefs de service départementaux à la construction et à l'exécution des BOP	Situation hétérogène selon les ministères. En général, une faible association des directeurs départementaux à la construction des BOP régionaux ou interrégionaux.

Objectif visé	Recommandation	Niveau de mise en œuvre / recommandations complémentaires
Responsabiliser les acteurs et garantir la cohérence territoriale	Concentrer l'avis des préfets sur les BOP à enjeux, définis localement	Situation hétérogène selon les départements et les régions. La liste des BOP à enjeux n'avait pas été arrêtée dans tous les départements pour l'examen des projets de BOP en 2006.
Garantir la cohérence territoriale	Rapprocher systématiquement les objectifs des BOP et UO avec les PASER / PASED	La construction des projets de BOP a rarement pris en compte les PASER et PASED. A approfondir.
Disposer de systèmes d'information fiables pour optimiser la gestion	Ne pas ralentir la définition du système-cible CHORUS	Recommandation réitérée malgré le bon déroulement du projet jusqu'ici. Ne pas prendre de retard dans le déploiement de Chorus.
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	Développement par les ministères et les services déconcentrés de leurs propres systèmes, retards importants dans la disponibilité de l'infocentre sur la dépense (India).
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	Développement en cours de plusieurs projets avec des éléments communs.
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	Absence d'outil de suivi fiable en début de gestion 2006. Les ministères développent leurs propres applications. Diffusion ultérieure d'un outil auprès des contrôleurs financiers et des directeurs des affaires financières.
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	Évolutions très lentes. A amplifier pour donner aux gestionnaires locaux la maîtrise de leur schéma d'emplois et la compétence managériale. Approfondir le dialogue social sur le sujet.
Mettre en place une véritable GRH / Responsabiliser les acteurs	Positionner les directions centrales en prestataires de service	Évolutions hétérogènes selon les ministères. En moyenne, les progrès restent lents.
Mettre en place une véritable GRH	Mobiliser les dispositions actuelles du statut de la fonction publique	Politique de fusion des corps, introduction du ratio « promus/promouvables », évolutions de certains régimes indemnitaires.
Mettre en place une véritable GRH	Progresser dans la réforme des cadres statutaires	Très peu d'évolutions (sauf politique de fusion des corps).
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)	Situation inchangée (mais proposition de moyen-terme). Mise en œuvre du programme d'audits de modernisation, qui ne peut être assimilé à une « revue des programmes ».
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)	Situation inchangée (mais proposition de moyen-terme). Mise en œuvre du programme d'audits de modernisation, qui ne peut être assimilé à une « revue des programmes ».

Objectif visé	Recommandation	Niveau de mise en œuvre / recommandations complémentaires
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	Intégration progressive des opérateurs au dispositif de performance. Diffusion des contrats d'objectifs et de performance. Situation hétérogène selon les 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	Diffusion des contrats d'objectifs et de performance. Problématique particulière sur les autorités administratives indépendantes, dont l'indépendance doit être garantie dans le cadre des programmes.
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	Première loi de financement adoptée à l'automne 2005 selon les règles posées par la LO-LFSS.
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	Réunion d'une conférence en janvier 2006 et institution du conseil d'orientation des finances publiques, sans véritable portée pour le moment. Les conclusions de la conférence ne sont pas motrices pour la construction du budget.
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	Rien en ce sens dans la LFI 2006 ni dans les informations relatives au PLF 2007 ⁽¹⁾ . Les ministères de l'intérieur et du budget ont fait des propositions d'augmentation des marges de manoeuvre des collectivités sur leurs dépenses, afin de pouvoir réduire les concours de l'État en contrepartie.
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	Mise en place d'un groupe de travail sur l'expérimentation de la LOLF dans les collectivités territoriales. Pas encore d'avancées concrètes.
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	Mise en place d'un groupe de travail sur l'expérimentation de la LOLF dans les collectivités territoriales. Pas encore d'avancées concrètes.
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	Mise en place d'un groupe de travail sur l'expérimentation de la LOLF dans les collectivités territoriales. Pas encore d'avancées concrètes.

(1) Voir, notamment, la « liste des objectifs et indicateurs envisagés pour le PLF 2007 », présentée dans le tome II du rapport déposé par le Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire de juin 2006 (p. 67).

ANNEXES

Lettres de mission.....	74
Liste des auditions, déplacements et interventions.....	80
Questionnaire adressé aux responsables de programme	84
Questionnaire adressé aux responsables de budgets opérationnels de programme	88
Annexes thématiques :	
♦ Synthèse des comparaisons internationales	93
♦ Pour une plus grande autonomie et une plus grande responsabilisation des responsables de programme.....	113
♦ Synthèse des réponses au questionnaire adressé aux responsables de BOP	137
♦ La LOLF et la rénovation des systèmes d'information financière	147
♦ Les modalités d'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales.....	159
♦ L'articulation entre la LOLF et la réforme de l'administration territoriale de l'État	169
Glossaire.....	180

Lettre de mission adressée à M. Didier Migaud

Le Premier Ministre

0 5 4 5 / 0 6 / SG

Paris, le 12 AVR. 2006

Monsieur le Député,

Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'État applique l'ensemble des règles et des principes posés par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Cette réforme historique, à l'élaboration et à la mise en place de laquelle vous avez joué un rôle déterminant, doit nous permettre de moderniser le débat démocratique sur les finances publiques et de modifier en profondeur le mode de fonctionnement de l'État.

La LOLF ne portera cependant pleinement ses fruits dans la durée que si sa mise en œuvre continue à être portée par la volonté politique et l'esprit de consensus qui ont présidé à son adoption. C'était le sens de la mission que vous avez accomplie l'année dernière. Elle a contribué de façon extrêmement utile au bon franchissement de l'échéance symbolique du 1^{er} janvier 2006. Vous avez formulé des propositions qui dessinent l'évolution de notre système de gestion publique.

Il est nécessaire d'approfondir la réforme. C'est pourquoi je souhaite à nouveau vous confier, conjointement avec Monsieur Alain LAMBERT, une mission qui portera sur la mise en œuvre de la loi organique.

.../...

Monsieur Didier MIGAUD
Député de l'Isère
ASSEMBLÉE NATIONALE
Palais Bourbon
75700 PARIS

2.-

Cette mission devra vous permettre de vous assurer du respect des termes de la loi organique et de la volonté du législateur et faire toute proposition de nature à assurer la réussite de la réforme. Vous repérerez les difficultés qui pourraient survenir et vous vous attacherez à encourager les acteurs de la réforme.

Vous examinerez le volet comptable de la loi organique et la façon dont l'État se prépare à la certification de ses comptes par la Cour des comptes.

Vous analyserez en outre les effets de la LOLF sur les structures administratives – notamment l'articulation avec la maquette budgétaire – et sur le rôle des différents acteurs. En particulier, vous ferez des propositions pour renforcer le rôle des responsables de programme, pour développer la culture de résultats et pleinement responsabiliser les gestionnaires. Vous mesurerez les conséquences de la LOLF sur la fonction financière et la fonction ressources humaines de l'État.

Votre mission sera également l'occasion d'examiner la gouvernance de notre système de finances publiques, notamment :

- les effets de la LOLF sur la déconcentration des crédits et sur le rôle des différents niveaux d'administration ;
- la pertinence des instruments de pilotage à l'intérieur de l'État : gestion par les autorisations d'engagement, pluriannualité, systèmes d'information budgétaire et comptable ;
- les modalités d'extension des principes de la LOLF aux autres administrations publiques, en particulier les collectivités territoriales ;
- l'évolution du mode de discussion du budget par le Parlement.

.../...

3.-

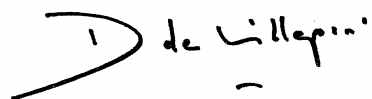
Votre mission sera naturellement l'occasion d'examiner les exemples de pays étrangers ayant déjà conduit des réformes budgétaires susceptibles de constituer des références utiles sur certains aspects de la mise en œuvre de la LOLF.

Pour vous permettre d'accomplir cette mission un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 297 du code électoral, auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes, en particulier l'inspection générale des finances et le contrôle général économique et financier, et consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport dans un délai de six mois.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D de Villepin'.

Dominique de VILLEPIN

Lettre de mission adressée à M. Alain Lambert

Le Premier Ministre

0 5 4 4 / 0 6 / 0 6

Paris, le '12 AVR. 2006

Monsieur le Ministre,

Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'État applique l'ensemble des règles et des principes posés par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Cette réforme historique, à l'élaboration et à la mise en place de laquelle vous avez joué un rôle déterminant, doit nous permettre de moderniser le débat démocratique sur les finances publiques et de modifier en profondeur le mode de fonctionnement de l'État.

La LOLF ne portera cependant pleinement ses fruits dans la durée que si sa mise en œuvre continue à être portée par la volonté politique et l'esprit de consensus qui ont présidé à son adoption. C'était le sens de la mission que vous avez accomplie l'année dernière. Elle a contribué de façon extrêmement utile au bon franchissement de l'échéance symbolique du 1^{er} janvier 2006. Vous avez formulé des propositions qui dessinent l'évolution de notre système de gestion publique.

Il est nécessaire d'approfondir la réforme. C'est pourquoi je souhaite à nouveau vous confier, conjointement avec Monsieur Didier MIGAUD, une mission qui portera sur la mise en œuvre de la loi organique.

.../...

Monsieur Alain LAMBERT
Ancien ministre
Sénateur de l'Orne
SÉNAT
Palais du Luxembourg
75291 PARIS Cedex 06

2.-

Cette mission devra vous permettre de vous assurer du respect des termes de la loi organique et de la volonté du législateur et faire toute proposition de nature à assurer la réussite de la réforme. Vous repérerez les difficultés qui pourraient survenir et vous vous attacherez à encourager les acteurs de la réforme.

Vous examinerez le volet comptable de la loi organique et la façon dont l'État se prépare à la certification de ses comptes par la Cour des comptes.

Vous analyserez en outre les effets de la LOLF sur les structures administratives – notamment l'articulation avec la maquette budgétaire – et sur le rôle des différents acteurs. En particulier, vous ferez des propositions pour renforcer le rôle des responsables de programme, pour développer la culture de résultats et pleinement responsabiliser les gestionnaires. Vous mesurerez les conséquences de la LOLF sur la fonction financière et la fonction ressources humaines de l'État.

Votre mission sera également l'occasion d'examiner la gouvernance de notre système de finances publiques, notamment :

- les effets de la LOLF sur la déconcentration des crédits et sur le rôle des différents niveaux d'administration ;
- la pertinence des instruments de pilotage à l'intérieur de l'État : gestion par les autorisations d'engagement, pluriannualité, systèmes d'information budgétaire et comptable ;
- les modalités d'extension des principes de la LOLF aux autres administrations publiques, en particulier les collectivités territoriales ;
- l'évolution du mode de discussion du budget par le Parlement.

.../...

3.-

Votre mission sera naturellement l'occasion d'examiner les exemples de pays étrangers ayant déjà conduit des réformes budgétaires susceptibles de constituer des références utiles sur certains aspects de la mise en œuvre de la LOLF.

Pour vous permettre d'accomplir cette mission un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 297 du code électoral, auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes, en particulier l'inspection générale des finances et le contrôle général économique et financier, et consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport dans un délai de six mois.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Très cordialement

D de Villepin

Dominique de VILLEPIN

LISTE DES AUDITIONS, INTERVENTIONS ET DÉPLACEMENTS
(par ordre chronologique)

A. Entretiens conduits par la mission

17 mai	M. Pierre Lubek, président du CIAP (comité interministériel d’audit des programmes) M. Frank Mordacq, directeur général de la modernisation de l’État
30 mai	M. Philippe Josse, directeur du budget
13 juin	M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique
15 juin	M. Christian Babusiaux, président de la première chambre, et M. Jean-Raphaël Alventosa, conseiller maître (Cour des comptes)
15 juin	M. Dominique Sorain, secrétaire général, et M. François de la Gueronnière, directeur des affaires financières et de la logistique (ministère de l’agriculture, de l’alimentation, de la pêche et de la ruralité)
20 juin	M. Roland Debbasch, directeur général de l’enseignement scolaire (ministère de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche)
21 juin	M. Philippe Didier, contrôleur budgétaire et comptable ministériel, et M. William Ruoss, chargé de mission « département comptable ministériel » près le ministère de l’agriculture, de la pêche et des affaires rurales Mme Jocelyne Bourgon, ambassadeur du Canada auprès de l’OCDE M. Bernard LIMAL, directeur de l’Agence pour l’informatique financière de l’État (AIFE)
27 juin	M. Paul Peny, directeur général de l’administration et de la fonction publique et M. Yves Chevalier, chef de service à la DGAFP (ministère de la fonction publique) Général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale (ministère de la défense)
28 juin	M. Edward Jossa, directeur de l’administration générale et de l’équipement (ministère de la justice)
29 juin	M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires (ministère de la justice)
4 juillet	M. Ralph Dassa, directeur général de l’Institut de gestion publique et du développement économique (ministère de l’économie, des finances et de l’industrie) M. Bertrand Munch, directeur de l’évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (ministère de l’intérieur et de l’aménagement du territoire)

- 19 juillet M. Jean-Luc Pain, contrôleur budgétaire et comptable ministériel, M. André Rifault, chargé de mission « département comptable ministériel » et M. Bernard Abate, contrôleur budgétaire, près le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
- M. Jean-Pierre Mazars, chargé de mission « département comptable ministériel » près le ministère de la défense
- M. Dominique Antoine, secrétaire général, et M. Michel Dellacasagrande, directeur des affaires financières (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche)
- 25 juillet M. Michel Gaudin, directeur général de la police nationale (ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire)
- 24 août M. Bernard Schmeltz, directeur des ressources humaines (ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire)
- 6 septembre M. Didier Maupas, contrôleur budgétaire et comptable près le ministère de l'éducation nationale
- M. Jean-Marc Bourguinal, directeur général de l'alimentation (ministère de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales)
- Représentants des principales organisations syndicales représentatives du ministère de la justice
- 7 septembre Représentants des principales organisations syndicales représentatives du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (agents des préfectures)
- 19 septembre M. Philippe Josse, directeur du budget
- 26 septembre MM. Jean-Raphaël Alventosa, Patrick Lefas et Jean-Marie Bertrand, conseillers-maîtres, (Cour des comptes)

B. Interventions

- 18 mai Clôture par MM. Didier Migaud et Alain Lambert de la première journée de la III^{ème} Université de printemps du GERFIP (Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques)
- 31 mai Intervention de MM. Didier Migaud et Alain Lambert devant le Collège des directeurs des affaires financières
- 12 juillet Intervention de M. Alain Lambert devant le Forum des responsables de programme
- 20 juillet Intervention de M. Didier Migaud devant une délégation de parlementaires chinois (province du Hebei)
- 5 septembre Intervention de M. Alain Lambert à l'École nationale d'administration (Strasbourg) devant les élèves de la promotion République

C. Déplacements dans les services déconcentrés

- 23 juin **Déplacement à Grenoble.** Entretiens avec :
- M. Morin, préfet de l'Isère, et M. Blais, secrétaire général ;
 - M. Riquert, trésorier-payeur général, Mme Léger, fondé de pouvoir assistante, Mme Lagier, responsable du pôle Gestion qualité comptable, et Mme Touche, contrôleur financier déconcentré ;
 - M. Catteau, Premier président de la Cour d'appel de Grenoble, M. Brossier, président du TGI de Grenoble, M. Samuel, procureur de la République, et M. Sentis, coordonnateur LOLF à la cour d'appel de Grenoble ;
 - M. Sarrazin, recteur de l'académie de Grenoble, M. Lejeune, secrétaire général, et M. Lacroix, secrétaire général adjoint ;
 - M. Tachker, directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, et M. Vernozzy, directeur départemental des services vétérinaires ;
 - M. Arathoon, directeur départemental de l'équipement, M. Borel-Garin, directeur départemental de la sécurité publique, Mme Brunier-Coulin, directrice des études, des finances et de l'interministérialité, M. Gentelet, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, M. Zaninotto, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales.
- 5 septembre **Déplacement à Strasbourg.** Entretiens avec :
- M. Faugère, préfet de la région Alsace, préfet du Bas-Rhin, Mme Godfroid, secrétaire générale aux affaires régionales et européennes, et Mme Klein, secrétaire générale adjointe aux affaires régionales et européennes ;
 - M. Liger, directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement et M. Delcour, directeur régional de l'environnement ;
 - M. Ducros, directeur régional de l'agriculture et de la forêt, et M. Noël, secrétaire général de la DRAF ;
 - Mme Chabeau, directrice régionale adjointe des affaires sanitaires et sociales, et M. Pacot, chef du service Gestion / Ressources de la DRASS.

D. Missions à l'étranger

- 7 - 8 juin **Suède.** Entretiens avec : M. Odenberg, vice-président de la commission des finances du Parlement ; M. Olsson, secrétaire d'État au budget, et M. Bengtsson, directeur général du budget ; M. Andersson, directeur général adjoint de l'Agence de la gestion et de l'audit financier (ESV – ministère des finances) ; Mme Lindström, Auditeur général (Riksrevisionen – Parlement).
- 5 - 6 juillet **Pays-Bas.** Entretiens avec : M. De Jong, membre du directoire de la cour des Comptes, et plusieurs membres de la Cour ; M. Van Maanen, secrétaire général, et M. Van Luyn, directeur des finances, du management et du contrôle (ministère des transports) ; M. De Jong, directeur général du budget ; Mme Van Geest, directrice générale du Trésor ; M. Zalm, ministre des Finances.
- 12 - 13 juillet **Canada :**
Secrétariat du Conseil du Trésor : M. Beauséjour, directeur principal, division Analyse des dépenses et planification de la rémunération ; M. Saint-Jean, Contrôleur général du Canada ; Mme Bellefeuille-Prégent, directrice principale, division Responsabilisation et rapports au Parlement ;

Bureau du Conseil privé : M. Khan, directeur des opérations ; M. Brunelle-Côté, économiste ;

Ministère des finances : M. Rochon, directeur général, direction de la politique économique et fiscale ;

M. Ulrich, spécialiste de la réforme parlementaire ;

Bureau du Vérificateur général du Canada : M. Vandenhoven, directeur principal du vérificateur général ; M. Domingue, directeur du bureau des finances ;

Chambre des communes : M. Pacetti, député, vice-président du comité permanent des finances ; M. Le Goff, analyste principal, comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires ; M. Laurin, analyste, comité permanent des finances ; M. O’Neil, analyste principal, comité permanent des comptes publics.

31 août

Royaume-Uni. Entretiens avec : M. Neale, directeur du budget, M. Burr, adjoint au Contrôleur général, *National Audit Office* ; M. O’Connor, analyste en chef pour la recherche opérationnelle, et Mme Wetterstad, chef de projet, *Prime Minister’s Delivery Unit* ; M. Gauke, député, membre du *Treasury Select Committee* (Chambre des Communes), et M. Emmerson, directeur adjoint, *Institute for Fiscal Studies*.



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 1^{er} juin 2006

Questionnaire pour le responsable de programme

Première partie : les ressources du responsable 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 ?

votre choix...

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

Si ce n'est pas le cas :

- cette discordance soulève-t-elle des difficultés ? votre choix...

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

- pensez-vous qu'il faudrait réaménager le périmètre des programmes ? votre choix...

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

- pensez-vous qu'il faudrait réaménager l'organigramme administratif ? votre choix...

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

2. Pour vous assister dans la fonction de responsable de programme, vous disposez :

- d'un fondé de pouvoir / secrétaire général de programme ? votre choix...

- d'une cellule dédiée au pilotage budgétaire ? votre choix...

- d'une cellule dédiée à la GRH ? votre choix...

- d'une cellule dédiée au contrôle de gestion ? votre choix...

- d'un système dédié d'information financière ? votre choix...

- d'un système d'information sur la performance ? votre choix...

- d'un accès aux ressources offertes par les fonctions

- support de votre ministère ? votre choix...

- Complétez ou précisez ici, si vous le souhaitez

Les moyens mis à votre disposition ont-ils évolué depuis votre nomination en tant que

responsable de programme ? votre choix...

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

3. Les formations et les outils mis à votre disposition et à celle de vos équipes ont-ils permis de prendre toute la mesure des nouvelles exigences dans le cadre de la LOLF ?

votre choix...

Quelles sont les éventuelles lacunes de ces dispositifs ? *Précisez ici*

Deuxième partie : l'environnement du responsable de programme

Votre rôle de responsable de programme vis-à-vis du ministre ou de son cabinet :

4. Des réunions ont-elles eu lieu (ou sont-elles prévues) avec le ministre ou des membres de son cabinet :
- au moment de votre nomination ? votre choix...
 - au moment de la préparation du budget ? votre choix...
 - au cours de l'exécution du budget ? votre choix...
- Apportez ici les précisions que vous souhaitez*
5. Au cas où vous avez reçu une « lettre de mission », pensez-vous que celle-ci définit correctement les conditions de votre autonomie dans la gestion du programme ?
- votre choix...
- Apportez ici les précisions que vous souhaitez*
6. Plus généralement, comment concevez-vous votre rôle de responsable de programme vis-à-vis du ministre ou de son cabinet ?
- Répondez ici*

Votre rôle de responsable de programme vis-à-vis du Parlement

7. Avez-vous été auditionné au Parlement en tant que responsable de programme :
- par un rapporteur spécial de la commission des finances ? votre choix...
 - par la commission des finances ? votre choix...
 - par une autre commission ? votre choix...
- Apportez ici les précisions que vous souhaitez*
- Pensez-vous que ces auditions devraient être organisées sur une base régulière (par exemple, discussion à la fin du printemps sur l'exécution du budget de l'année, la loi de règlement et le DOB et à l'automne, sur le projet de budget) ?
- Répondez ici*
8. Avez-vous assisté à la discussion des crédits de votre programme en séance publique ?
- votre choix...
- Apportez ici les précisions que vous souhaitez*
9. Plus généralement, comment concevez-vous votre rôle de responsable de programme vis-à-vis du Parlement ?
- Répondez ici*

Votre rôle de responsable de programme au sein du ministère :

10. Avez-vous participé aux négociations budgétaires avec le ministère des finances ?
- votre choix...
- Apportez ici les précisions que vous souhaitez*
- Estimez-vous que votre participation à ces négociations est suffisante ? Si non, de quelle manière devrait-elle être renforcée ?
- Répondez ici*
11. Une définition juridique de la fonction de responsable de programme vous semble-t-elle nécessaire pour mieux assurer votre positionnement vis-à-vis des différents acteurs et définir le champ de vos responsabilités ?
- votre choix...
- Apportez ici les précisions que vous souhaitez*

12. La nomination d'un responsable de programme sur des bases contractuelles (et, le cas échéant, hors de la fonction publique) vous paraît-elle envisageable ? votre choix...
Expliquez ici

Troisième partie : la mise en place des nouveaux modes de gestion

13. Envisagez-vous en 2006 :
- de faire des mouvements de crédits entre les BOP de votre programme ? .. votre choix...
 - de profiter de la fongibilité des crédits autres que de personnel pour
procéder à des réallocations de moyens ? votre choix...
 - de mettre en œuvre la fongibilité asymétrique au niveau du programme ? . votre choix...
 - d'autoriser la fongibilité asymétrique au niveau des BOP ? votre choix...
 - d'assurer l'alimentation du dispositif d'indicateurs de performance ? votre choix...

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

14. Envisagez-vous pour 2007 :
- de modifier les conditions d'élaboration et de discussion des BOP ? votre choix...
 - de redéfinir la cartographie des BOP de votre programme ? votre choix...
 - de redéfinir la cartographie des UO de votre programme ? votre choix...
 - d'assurer l'alimentation du dispositif d'indicateurs de performance ? votre choix...

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

Quatrième partie : l'implantation de la démarche de performance

15. Les services sont-ils bien informés des objectifs et des indicateurs ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

Ont-ils été consultés sur leur élaboration ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

La collecte des données est-elle assurée ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

16. Le travail sur les objectifs et les indicateurs se poursuit-il :
- sur leur pertinence et leur qualité au regard du *Guide de la performance* ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
 - sur les modalités de leur déclinaison dans les BOP ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

17. Quels sont selon vous les critères permettant d'évaluer la qualité de l'action d'un responsable de programme ?

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

Quelles devraient être selon vous les répercussions des résultats obtenus :

- sur les crédits d'un programme ?
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
- sur la situation personnelle de son responsable ?
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

Des dispositifs sont-ils prévus pour vous récompenser ou vous sanctionner en fonction des résultats obtenus (rémunération au mérite...) ? votre choix...

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

De quels moyens disposez-vous pour mobiliser et motiver les personnels placés sous votre autorité ? Vous semblent-ils suffisants ?

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

Cinquième partie : quelques appréciations générales

18. Quels sont les principaux obstacles à la bonne mise en œuvre de votre mission de responsable de programme ?
- l'intervention de l'autorité politique dans la gestion de votre programme ? votre choix...
 - des règles de gouvernance qui handicapent le pilotage de votre programme ? .. votre choix...
 - l'insuffisance de vos moyens d'information et de pilotage ?..... votre choix...
 - l'absence de marges de manœuvre budgétaires pour le pilotage de votre programme ? votre choix...
 - le caractère chronophage et la complexité des procédures mises en place avec la LOLF ? votre choix...
- Apportez ici les compléments et précisions que vous souhaitez*
19. Quels sont les principaux facteurs d'une bonne mise en œuvre de votre mission de responsable de programme ?
- une interaction positive avec les autorités politiques (ministre et cabinet) ? votre choix...
 - une définition claire du périmètre d'intervention du programme ? votre choix...
 - une bonne maîtrise des moyens nécessaires à l'exécution des objectifs du programme ? votre choix...
 - des relations de travail efficaces avec les fonctions support du ministère votre choix...
 - des relations renouvelées avec les services du ministère des finances ?..... votre choix...
- Apportez ici les compléments et précisions que vous souhaitez*
20. Par rapport à vos responsabilités antérieures, diriez vous que l'exercice de votre mission de responsable de programme est :
- plus compliqué ? votre choix...
 - plus intéressant ? votre choix...
 - plus exposé ? votre choix...
 - plus politique ? votre choix...
 - plus stimulant ? votre choix...
21. Quels sont, selon vous, les points positifs liés à la mise en œuvre de la LOLF ? Les inconvénients au regard de la situation antérieure ? Quelles suggestions feriez-vous pour améliorer les conditions de mise en œuvre de la LOLF ?
- Apportez ici les précisions que vous souhaitez*



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

Questionnaire pour le responsable de BOP

Première partie : vos responsabilités en tant que responsable de BOP

1. A quel niveau sont situés le ou les BOP dont vous avez la charge ?
votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
2. Assurez-vous la gestion de plusieurs BOP relevant d'un même programme ? ... votre choix...
Si c'est le cas :
 - cela soulève-t-il des difficultés ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
 - pensez-vous qu'il faudrait réaménager le périmètre des BOP ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
3. Les services couverts par le ou les BOP dont vous êtes responsable correspondent-ils aux services dont vous êtes responsable au plan administratif ?
votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
Si ce n'est pas le cas :
 - cette discordance soulève-t-elle des difficultés ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
 - pensez-vous qu'il faudrait réaménager le périmètre des BOP ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
 - pensez-vous qu'il faudrait réaménager l'organigramme administratif ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
4. Dans le cadre du ou des BOP dont vous avez la charge, exercez-vous des responsabilités particulières en matière de gestion des ressources humaines :
 - gestion de la masse salariale ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
 - définition du « schéma d'emploi » du BOP ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
5. Pour vous assister dans la fonction de responsable de BOP, vous disposez :
 - d'un fondé de pouvoir / secrétaire général de BOP ? votre choix...
 - d'une cellule dédiée au pilotage budgétaire ? votre choix...
 - d'une cellule dédiée à la GRH ? votre choix...
 - d'une cellule dédiée au contrôle de gestion ? votre choix...

- d'un système dédié d'information financière ? votre choix...
- d'un système d'information sur la performance ? votre choix...
- d'un accès aux ressources offertes par les fonctions support de votre ministère ? votre choix...
- Complétez ou précisez ici, si vous le souhaitez

Les moyens mis à votre disposition ont-ils évolué depuis votre nomination en tant que responsable de BOP ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

6. Les formations et les outils mis à votre disposition et à celle de vos équipes ont-ils permis de prendre toute la mesure des nouvelles exigences dans le cadre de la LOLF ?
 votre choix...

Quelles sont les éventuelles lacunes de ces dispositifs ? *Précisez ici*

Deuxième partie : la dimension territoriale du BOP

7. Le rôle du préfet dans l'élaboration des BOP territoriaux :
- la procédure suivie (passage en pré-CAR et/ou en CAR) a-t-elle conduit à des modifications de votre projet de BOP 2006 ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
 - la délégation de signature reçue du préfet est-elle assortie de conditions, notamment en matière de compte-rendu sur l'activité du BOP ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
8. La cohérence entre le BOP et le « projet d'action stratégique de l'État » :
- avez-vous tenu compte du « projet d'action stratégique de l'État » en région ou en département dans l'élaboration de votre BOP ? votre choix...
 - sous quelle forme ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
9. Comment la réforme de l'administration territoriale de l'État s'articule-t-elle avec la mise en œuvre de la LOLF ?
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

Troisième partie : la mise en place des nouveaux modes de gestion

10. Comment qualifieriez-vous les difficultés que vous avez rencontrées dans l'élaboration des différentes composantes du BOP ?
- la programmation de l'activité votre choix...
 - la détermination des crédits votre choix...
 - la détermination du schéma d'emplois votre choix...
 - la construction du schéma d'organisation financière votre choix...
 - la déclinaison de la performance votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
11. Vos relations avec le responsable de programme :
- au stade de l'élaboration du BOP, avez-vous pu faire valoir vos priorités préalablement aux arbitrages du responsable de programme ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
 - l'enveloppe de crédits allouée au BOP 2006 correspond-elle à vos demandes ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
 - avez-vous été associé à la détermination des objectifs et des cibles d'indicateurs fixés au BOP 2006 ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

- est-il prévu de conduire un nouveau dialogue de gestion en cours d'exercice ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
- globalement, comment qualifieriez-vous la qualité du dialogue de gestion avec le responsable de programme ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

12. Vos relations avec les responsables d'UO relevant de votre BOP :

- au stade de l'élaboration du BOP, les responsables d'UO ont-ils pu faire valoir leurs priorités préalablement à vos propres arbitrages ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
- est-il prévu de conduire un nouveau dialogue de gestion en cours d'exercice ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
- globalement, comment qualifieriez-vous la qualité du dialogue de gestion avec les responsables d'UO ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

13. Le BOP, un budget global ?

- par rapport à la situation antérieure à l'entrée en vigueur de la LOLF, comment qualifieriez-vous la fongibilité de vos crédits ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
- vos crédits sont-ils pour partie « fléchés » par votre administration centrale ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

14. Envisagez-vous en 2006 :

- de proposer au(x) responsable(s) de programme concerné(s) des réallocations de moyens entre les divers BOP dont vous êtes responsable ? votre choix...
 - de faire des mouvements de crédits entre les UO de votre BOP ? votre choix...
 - de profiter de la fongibilité des crédits autres que de personnel pour procéder à des réallocations de moyens ? votre choix...
 - de mettre en œuvre la fongibilité asymétrique ? votre choix...
- Apportez ici les précisions que vous souhaitez*

15. Envisagez-vous pour 2007 :

- de modifier les conditions d'élaboration et de discussion des BOP ? votre choix...
 - de demander que soit redéfinie la cartographie des BOP ? votre choix...
 - de redéfinir la cartographie des UO de votre BOP ? votre choix...
- Apportez ici les précisions que vous souhaitez*

Quatrième partie : l'implantation de la démarche de performance

16. Vos services sont-ils bien informés des objectifs et des indicateurs ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

Ont-ils été consultés sur leur élaboration ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

La collecte des données est-elle assurée ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez

17. Le travail sur les objectifs et les indicateurs se poursuit-il :

- sur leur pertinence et leur qualité au regard du *Guide de la performance* ? votre choix...
Apportez ici les précisions que vous souhaitez
- sur l'articulation entre les objectifs des programmes et ceux des BOP ? votre choix...

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

18. De quels moyens disposez-vous pour mobiliser et motiver les personnels placés sous votre autorité ? Vous semblent-ils suffisants ?

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

Cinquième partie : quelques appréciations générales

19. Quels sont les principaux obstacles à la bonne mise en œuvre de votre mission de responsable de BOP ?

- des règles de gouvernance qui handicapent le pilotage de votre BOP ? votre choix...
- l'insuffisance de vos moyens d'information et de pilotage ? votre choix...
- l'absence de marges de manœuvre budgétaires pour votre BOP ? votre choix...
- le caractère chronophage et la complexité des procédures mises en place avec la LOLF ? votre choix...
- la persistance de contrôles tatillons par le ministère des finances votre choix...

Apportez ici les compléments et précisions que vous souhaitez

20. Quels sont les principaux facteurs d'une bonne mise en œuvre de votre mission de responsable de BOP ?

- la clarification des missions dévolues au service qu'a nécessité le travail d'élaboration du BOP ? votre choix...
- une définition claire du périmètre d'intervention du BOP ? votre choix...
- une bonne maîtrise des moyens nécessaires à l'exécution des objectifs du BOP ? votre choix...
- des relations de travail efficaces avec les fonctions support du ministère... votre choix...
- des relations renouvelées avec les services du ministère des finances ? votre choix...

Apportez ici les compléments et précisions que vous souhaitez

21. Par rapport à vos responsabilités antérieures, diriez-vous que l'exercice de votre mission de responsable de BOP est :

- plus compliqué ? votre choix...
- plus intéressant ? votre choix...
- plus exposé ? votre choix...
- plus politique ? votre choix...
- plus stimulant ? votre choix...

22. Quels sont, selon vous, les points positifs liés à la mise en œuvre de la LOLF ? Les inconvénients au regard de la situation antérieure ? Quelles suggestions feriez-vous pour améliorer les conditions de mise en œuvre de la LOLF ?

Apportez ici les précisions que vous souhaitez

COMPARAISONS INTERNATIONALES :
LES PAYS VISITÉS PAR LA MISSION
(fiches de synthèse)

Les fiches par pays ont été réalisées à partir des informations collectées par la mission à l'occasion des déplacements en Suède, aux Pays-Bas, au Canada et au Royaume-Uni. Elles s'appuient également sur les documents de travail transmis par les missions économiques implantées dans ces pays. Des informations complémentaires figurent dans les réponses au questionnaire de la mission, publiées sur le Forum de la performance (www.performance-publique.gouv.fr).

I. SUÈDE

A. Procédure budgétaire et maîtrise des finances publiques

La procédure budgétaire suédoise réformée a pour ambition d'inscrire la maîtrise de la dépense publique dans une perspective de long terme. En effet, le gouvernement suédois s'est fixé comme objectif premier la consolidation des finances publiques avec notamment la volonté de réaliser un excédent équivalent à 2% sur un cycle conjoncturel. Cet objectif ambitieux pourrait, selon le ministère suédois des Finances, être atteint sur l'ensemble de la période 2000- 2008.

Le cadrage budgétaire est triennal afin de mieux apprécier l'état des finances à moyen terme. Il comprend trois niveaux :

- la présentation du scénario macroéconomique de référence du Gouvernement et l'articulation des objectifs budgétaires globaux ;
- le plafonnement des dépenses pour trois ans, assorti d'une petite marge pour tenir compte de l'incertitude des prévisions ;
- la ventilation à titre indicatif du montant de crédits accordés à chacun des 27 secteurs de dépenses (subdivisés en 500 dotations budgétaires).

Le plafonnement sur une période de trois ans se traduit dans la pratique par le fait que le gouvernement ne propose chaque année de nouveau plafond que pour la dernière année de la période triennale en cours. Le plafond peut être révisé à tout moment et n'est pas juridiquement contraignant, mais reste l'expression d'un très ferme engagement politique. Il est strictement respecté, chaque ministre réalisant ses arbitrages de dépenses dans le respect du plafond qui lui a été assigné (chaque ministre et chaque directeur d'agence est « son propre ministre des finances »).

La « revue budgétaire de printemps » (mi-avril) est un moment clé de l'année budgétaire : le Gouvernement présente le rapport sur les résultats de l'année écoulée, le collectif de l'année en cours et le projet de loi de politique économique, fiscale et budgétaire, qui fixe le cadrage triennal et les plafonds des 27 secteurs de dépenses. L'élaboration du projet de loi de finances se poursuit sur la base du vote sur ce dernier projet de loi.

La maîtrise des finances publiques repose également sur une forte collégialité du gouvernement, qui dépend de la solidité de l'axe Premier ministre / ministre des finances : les premières négociations budgétaires s'appuient sur un séminaire gouvernemental de deux jours, sur la base d'un dossier présenté par le ministère des finances ; elles se poursuivent avec un débat sur les priorités et les contraintes budgétaires qui aboutit à des conclusions formalisées dans un procès-verbal, sur la base du travail bilatéral effectué entre le ministère des finances et les autres ministères.

Toutefois, la mise en œuvre d'un plafond de dépenses pour encadrer la gestion des finances publiques n'est pas exempte de difficultés. On note par exemple des débats récurrents sur le périmètre des dépenses qui doivent être placées sous le plafond, et des pressions pour transformer des dépenses budgétaires en dépenses fiscales, pour passer du budget brut au budget net ou encore pour financer des investissements ou des infrastructures par des prêts imputés hors plafond. Par ailleurs, le caractère très rigoureux du plafond peut inciter à prendre des mesures favorables à court terme à l'équilibre des finances publiques mais peu efficaces à long terme (par exemple réduire l'investissement ou différer certains paiements pour les imputer sur l'année suivante).

B. La gestion par la performance et la responsabilité des gestionnaires

La maîtrise des finances publiques et la gestion par la performance sont deux démarches distinctes. La crise des années 1990 a entraîné l'abandon des initiatives en matière de gestion par la performance. La priorité a alors été donnée à la consolidation des finances publiques puis à la construction d'un cadre budgétaire qui évite de retomber dans les errements du passé. Une fois les finances maîtrisées, la démarche de performance a été replacée parmi les priorités.

La responsabilité du Gouvernement est très globale : il est responsable devant le Parlement de la direction du royaume, de la répartition des crédits et de l'atteinte des objectifs ; les ministres ont un pouvoir financier propre dans l'exécution du budget (il leur revient notamment de contribuer à la maîtrise de la dépense). La responsabilité des ministres se matérialise au travers de la nomination des directeurs des agences, dont l'indépendance est garantie par la Constitution et placée sous la protection de la commission constitutionnelle du Parlement, et de l'envoi aux agences de lettres annuelles de cadrage, détaillant leurs moyens et leurs objectifs. Toutefois, les ministres peuvent être amenés à s'expliquer directement devant le Parlement des mauvais résultats d'une agence.

Toutes les agences remettent chaque année un rapport qui comprend une partie financière et une partie sur la performance (description de l'activité et réponse aux objectifs fixés dans la lettre de cadrage). Ces rapports sont ensuite examinés par l'agence d'audit du Parlement et sont le support d'un « dialogue sur les résultats » entre le Gouvernement et chaque directeur d'agence, sur la base d'un dossier instruit par la direction du budget. Le Gouvernement ne réagit pas de façon mécanique au résultat de performance d'une agence : si les résultats sont insuffisants, la discussion peut porter sur un éventuel ajustement des crédits (en hausse ou en baisse), un ajustement des objectifs ou des modifications dans l'organisation et les procédures de l'agence. Les directeurs des agences sont fréquemment auditionnés par les commissions parlementaires.

La gestion de la performance par objectifs et indicateurs n'est pas aisée. Nos interlocuteurs considèrent qu'il y a en Suède trop d'objectifs et d'indicateurs. Des questions récurrentes sont soulevées : comment exprimer correctement les priorités du Gouvernement ? Comment mieux hiérarchiser les objectifs et indicateurs ? Une commission parlementaire est actuellement chargée d'étudier la réduction du nombre d'indicateurs.

C. Le rôle du Parlement

Au Parlement, la réforme budgétaire s'appuie sur le consensus entre les partis politiques, né de la profonde crise économique et budgétaire de la première moitié des années 1990. La crise a aidé le système politique à décider des réformes structurelles qui étaient nécessaires (réforme budgétaire, réforme des retraites) et à persévérer dans leur mise en œuvre.

La réforme budgétaire (notamment l'instauration du plafond global de dépenses) a été initiée par le Parlement mais elle n'a pas entraîné de renforcement de son pouvoir institutionnel : depuis plusieurs décennies, le scrutin proportionnel conduit à des gouvernements de coalition, ce qui renforce la tradition du consensus entre partis et le rôle du Gouvernement. Le Parlement se prononce d'abord par un seul vote sur le plafond d'ensemble des dépenses et sa répartition entre les 27 secteurs, sur la base d'une proposition de sa commission des finances ; les partis d'opposition présentent des budgets globaux alternatifs. Le Parlement vote ensuite sur la répartition des crédits à l'intérieur de chaque secteur, le budget comportant environ 500 chapitres.

Les commissions parlementaires ont de faibles effectifs et des ressources limitées ; elles manifestent depuis longtemps le désir d'accroître de leurs pouvoirs de contrôle. En revanche, elles procèdent à l'audition des directeurs d'agence et exploitent les rapports qui leur sont soumis par l'agence d'audit rattachée au Parlement. Leur contrôle porte donc plus sur l'exécution de la dépense, même si l'intérêt des membres du Parlement pour la performance est jugé limité.

D. La fonction d'audit

La Suède dispose de deux agences d'audit, respectivement placées sous la tutelle du Parlement et du ministère des finances. Le *Riksrevisionen* (placé sous la tutelle du Parlement depuis 2003), réalise deux types d'audit qui sont systématiquement rendus publics :

- des audits financiers, tous les ans pour toutes les agences (contrôle classique *a posteriori*, similaire à celui effectué par les experts comptables pour les entreprises privées) ;
- des audits de performance (environ 30 par an), qui peuvent être adressés formellement au Parlement. Toutefois, nos interlocuteurs du *Riksrevisionen* ont regretté que le Parlement ne se saisisse que tardivement des audits qui lui sont adressés et que les suites qu'il leur donne soient souvent limitées.

En général, les agences prennent rapidement les mesures nécessaires pour répondre aux observations des audits financiers. Elles disposent de six mois pour réagir aux observations des audits de performance. Le Parlement est informé des suites données par le Gouvernement aux observations dans le prochain PLF.

II. PAYS-BAS

A. Procédure budgétaire et maîtrise des finances publiques

Comme en Suède, la réforme budgétaire aux Pays-Bas s'est effectuée en deux étapes : la première a consisté à ancrer la maîtrise de la dépense et l'assainissement budgétaire, la seconde à restructurer la présentation du budget par politiques publiques et à introduire une gestion par la performance. Cette seconde étape, introduite à la fin de la décennie 1990, correspond à la réforme

« VBTB » (« *du budget à l'évaluation de la performance* »), qui resserre la présentation des crédits (passage de 600 chapitres à 140 programmes) et les spécialise par destination, les programmes étant adossés à la définition de missions, d'objectifs et d'indicateurs. Elle s'est également accompagnée d'une simplification des documents budgétaires, rendus plus concis et plus lisibles : un document d'une quinzaine de pages introduit désormais chaque budget ministériel ; il lui donne une dimension politique et il est parfois rédigé – et pas seulement signé – par le ministre lui-même.

La rigueur dans la conduite de la politique budgétaire repose sur des piliers bien établis :

- trois plafonds de dépenses (pour l'État, les dépenses de santé et les régimes sociaux) fixés pour quatre ans et strictement respectés, mais adaptables tous les ans ;
- une responsabilisation très forte des ministres sur leur propre budget, à l'intérieur du plafond de dépenses ;
- une déconnexion entre l'évolution des recettes et l'évolution des dépenses (les marges de manœuvre qui peuvent apparaître sont affectées prioritairement à la réduction de la dette publique) ;
- la constitution de réserves de précaution associées à un cadrage macroéconomique prudent (qui se révèle souvent de $\frac{1}{2}$ à $\frac{1}{4}$ de point de PIB inférieur à la croissance effective).

La « norme Zalm » (encadrement par des plafonds des dépenses de l'État, de la santé et des régimes sociaux) incite à piloter la politique budgétaire très en amont de l'exécution : chaque ministre doit redéployer les dépenses à l'intérieur de son plafond pour financer de nouvelles priorités ou pour faire face aux aléas. Cette norme permet de résister aux pressions politiques qui apparaissent notamment sur l'emploi des éventuels excédents de recettes. Les reports sont limités à 1% du budget.

L'appropriation collective des contraintes et la solidarité gouvernementale en matière budgétaire sont beaucoup plus fortes qu'en France. Elles reposent sur la nécessité de former des gouvernements de coalition, qui doivent s'accorder sur un programme politique dont les coûts sont chiffrés dès la formation de la coalition. De plus, l'évaluation de l'impact sur les finances publiques du programme présenté par chaque parti est effectuée, avant l'ouverture des campagnes électorales, par un organe public de statistique indépendant et unanimement respecté, l'OPB, qui est également chargé des prévisions de conjoncture. Ses analyses servent ensuite de base à la discussion du programme de coalition entre les partis.

B. La gestion par la performance et la responsabilité des gestionnaires

La réforme VBTB, qui présente de fortes similarités avec la LOLF, a pour objectif une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds publics (la gestion publique doit être désormais centrée sur les résultats et non plus sur les moyens mis en œuvre) et un renforcement de l'efficacité de la dépense (la performance des services doit être mesurée).

Les gestionnaires, et en particulier les directeurs d'agence, qui bénéficient d'une très grande autonomie, ont été responsabilisés sur des objectifs et des indicateurs. La responsabilité ne repose directement sur les gestionnaires que lorsque le résultat obtenu leur est personnellement imputable. Dans le cas contraire, elle repose essentiellement sur les ministres. Même lorsqu'elles concernent des questions techniques, les auditions des managers se font toujours en présence du ministre. La

rémunération à la performance a une portée limitée : généralisée pour les secrétaires généraux et les directeurs généraux, elle reste à la discrétion des ministères pour les autres emplois.

Après dix ans de mise en œuvre, les Néerlandais constatent que mesurer la performance est un objectif très ambitieux, dont la difficulté a été sous-estimée à l'origine (il est plus facile de raisonner en termes d'activités et de structurer le budget par entités fonctionnelles). La culture de l'évaluation, qui n'est souvent pas une priorité des ministres, a du mal à s'implanter dans les ministères. Les progrès sont venus d'une réflexion sur les objectifs poursuivis par les politiques publiques et les trajectoires nécessaires pour les atteindre.

La démarche de performance a dû être ajustée, car elle était trop mécanique. Les efforts consacrés à la quantification de la performance ont été recentrés sur la détermination des objectifs. Par ailleurs, depuis 2005, le gouvernement a décidé de remplacer, dans certains domaines, la mesure de la performance au moyen d'indicateurs par l'évaluation des politiques publiques. Il y a donc désormais deux catégories d'objectifs : ceux qui font l'objet d'une mesure par un indicateur chiffré et ceux qui font l'objet d'une évaluation non chiffrée (en particulier dans les secteurs tels que la défense nationale, les affaires étrangères et l'aide publique au développement). Par ailleurs, les objectifs et les indicateurs, trop nombreux, parfois inutiles ou peu significatifs ont été recentrés sur les priorités essentielles des ministères.

C. Le rôle du Parlement

Le Parlement néerlandais ne modifie qu'à la marge le projet de loi de finances initiale : les amendements portent sur un volume financier inférieur à 0,01% du budget. Toutefois, ce chiffre n'est pas représentatif de l'influence réelle du Parlement, qui peut par exemple voter des motions avant le début de la procédure budgétaire, ces motions étant souvent prises en compte par le Gouvernement dans la construction du budget.

Le Parlement s'est encore peu saisi du contrôle de la performance : il raisonne beaucoup en termes de moyens (« intrants ») et montre un faible intérêt pour la reddition des comptes qui a lieu le troisième mercredi de mai. Toutefois, le suivi de la performance tout au long de l'année s'est amélioré. Par ailleurs, le Parlement débat sur les objectifs des politiques publiques, sur la base d'une note du Premier ministre décrivant la politique générale de l'année à venir, à l'ouverture du débat budgétaire.

D. Les fonctions d'audit

La Cour des comptes néerlandaise, dotée d'une direction tricéphale dont les membres sont nommés à vie, audite l'exécution budgétaire des ministères selon trois dimensions : la régularité, la qualité de la gestion financière et la conduite des politiques publiques. La dimension majeure est le contrôle de régularité.

Le Parlement donne quitus à chaque ministre sur la base des 24 rapports budgétaires établis par les ministères (15 rapports sur les dépenses des départements ministériels, auxquels s'ajoutent 9 rapports sur des fonds spécifiques). Les rapports ont préalablement été examinés par la Cour des comptes, qui délivre une « déclaration d'approbation », sanction ultime d'une procédure plus proche de la « vérification des comptes »⁽¹⁾ que de leur certification.

(1) La vérification des comptes est centrée sur le contrôle de leur légalité et de leur régularité, et ne traite pas de leur sincérité ou du respect du principe d'image fidèle.

La Cour des comptes développe également l'analyse de la performance depuis une dizaine d'années, en liaison avec le ministère des finances et le Parlement : une vingtaine d'audits de performance sont effectués chaque année, parfois sur demande du Parlement. Elle examine si les dépenses ont été réalisées conformément aux objectifs qui avaient été fixés, si elles ont été réalisées de façon efficace et si le système d'évaluation de la performance est pertinent et fiable.

La Cour considère que la démarche de performance est un processus de longue haleine et qu'il faut accompagner les gestionnaires pour rechercher des voies de progrès de façon consensuelle, sans se placer dans une optique de contrôle. Pour améliorer les indicateurs qui apparaissent d'usage délicat, la Cour engage des travaux spécifiques avec les ministères et cherche à les replacer dans la logique de ce qu'est un projet ou un rapport annuel de performance : il s'agit avant tout de faire le lien entre les objectifs poursuivis, les processus mis en œuvre et les coûts associés.

Par ailleurs, chaque ministère dispose de son propre service d'audit interne. Le jugement de la Cour des comptes sur le rapport annuel du ministère est fondé sur le travail de ce service d'audit, même si la Cour effectue également ses propres diligences, sur la base d'une analyse de risques et d'un contrôle par échantillons.

La Cour des comptes n'a pas les moyens de contraindre le Gouvernement à mettre en œuvre ses recommandations ; elle informe le Parlement des progrès accomplis par les administrations.

III. CANADA

A. Procédure budgétaire et maîtrise des finances publiques

La maîtrise des finances publiques canadiennes est plus le résultat de décisions politiques fortes ayant visé au redressement d'une situation financière très dégradée, au milieu des années 1990, que de la mise en œuvre de procédures budgétaires nouvelles.

La réduction drastique de la dépense publique en 1995 explique le retour du Canada à des excédents budgétaires à partir de 1997 : privatisation ou abandon de certains services publics, départ anticipé de fonctionnaires, coupes dans les programmes et les transferts aux collectivités territoriales. Depuis cette date, les excédents résultent d'une programmation budgétaire fondée sur des prévisions macroéconomiques prudentes (moyenne des prévisions du secteur privé), de rentrées fiscales supérieures aux prévisions, et de la réduction du service de la dette (la dette nette fédérale est passée de 68,4% du PIB en 1995 à 38,3% en 2005) entretenue par la pérennisation de réserves budgétaires (« pour éventualités » et « pour prudence économique ») affectées à son remboursement.

L'assainissement de la situation financière a provoqué un relâchement de la discipline budgétaire et, depuis 2000, la dépense publique augmente à nouveau fortement. En cinq ans, les dépenses de programmes ont crû de 8,2% en moyenne et de 14,4% sur le seul exercice 2004-2005. Elles traduisent un rattrapage dans certains secteurs (ex : plan santé de 2004). Le gouvernement élu en janvier 2006 entend freiner la progression des dépenses et a réduit les crédits de nombreux programmes.

Le processus budgétaire est complexe et présente certaines rigidités. Au Canada, trois grandes catégories de documents budgétaires coexistent et se chevauchent :

- le « budget » fédéral, voté en février, est un document politique : étayé par des analyses macroéconomiques, il présente et quantifie les priorités et mesures nouvelles du gouvernement pour les 5 prochaines années civiles.
- le « budget principal des dépenses – BPD » couvre un seul exercice financier (1^{er} avril au 31 mars). Les comités permanents du Parlement qui l'examinent ne peuvent le réviser qu'à la baisse. En cours d'exercice, un ou deux « budgets supplémentaires de dépenses – BSD » complètent le BPD. Toute nouvelle dépense ministérielle doit être défendue par un mémoire au Cabinet ⁽²⁾. Des projets de lois de crédit sont annexés à chaque BPD ou BSD.
- la « loi de crédit » (« *Appropriation Act* »), votée en juin, autorise le Gouvernement à dépenser les montants inscrits au budget des dépenses révisé par les comités permanents (NB : seul le budget fédéral présente une estimation des recettes).

Certains documents budgétaires (par exemple « Le rendement du Canada ») mentionnent les programmes, ministériels ou interministériels, qui sous-tendent les dépenses. Cette présentation, proche de celle de la LOLF, est purement informative. Les lois de crédit répartissent les crédits par ministères et organismes associés et par catégories de dépenses (sans titre pour les dépenses de personnel), non fongibles entre elles (toute réaffectation de crédits doit être autorisée par le Secrétariat du Conseil du Trésor). Par ailleurs, l'évaluation de l'efficacité de la dépense est encore lacunaire.

Les lois de crédit ne représentent que 40% des dépenses totales (« dépenses de programmes directes »). Le reste correspond aux intérêts de la dette publique (17%) et à des « dépenses législatives » (43%) votées dans le cadre de lois « habilitantes » (ex : transferts aux provinces, assurance emploi). Ces dépenses ne sont pas plafonnées et le gouvernement n'en maîtrise que les paramètres.

B. La responsabilisation des gestionnaires et la gestion par la performance

La responsabilisation des gestionnaires est un processus en constante évolution : le gouvernement canadien cherche à responsabiliser ses gestionnaires depuis plus de 10 ans. Le dispositif actuel repose sur deux outils : le « cadre de responsabilisation de la gestion – CRG », entré en vigueur en 2003, et la « structure de gestion des ressources et des résultats – SGRR », entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a institué le CRG pour évaluer les pratiques de gestion administrative et financière des hauts fonctionnaires (sous-ministres, administrateurs généraux). Dix principes résument les attentes du SCT dont l'étendue et le sens sont définis par 41 indicateurs (ramenés à 22 par le gouvernement conservateur). Le SCT ambitionne de lier l'évaluation des pratiques de gestion au déroulement de carrière des hauts fonctionnaires et à l'allocation des ressources dont ils ont la responsabilité (budgétisation à la performance).

La SGRR établit un lien entre ressources, activités et résultats des ministères, selon des principes proches de la nomenclature LOLF, avec un objectif d'optimisation des ressources. La SGRR rencontre encore des difficultés sur certains points : imprécision descriptive des programmes, traitement des dépenses multiprogrammes, déclinaison hiérarchique de la responsabilité, qualité et homogénéité des rapports ministériels sur le rendement.

(2) Instrument utilisé par les ministres pour obtenir l'aval de leurs collègues du cabinet et examiné par le Bureau du Conseil privé.

A la suite du « scandale des commandites » (financement illégal de partis politiques), le gouvernement conservateur entend renforcer la responsabilisation des sous-ministres (projet de « loi sur l'imputabilité » à voter à l'automne). Les sous-ministres (dont les fonctions sont proches de celles des secrétaires généraux des ministères en France) devront notamment :

- s'assurer que les ressources sont allouées de manière à permettre d'atteindre les objectifs ministériels conformément aux politiques et procédures gouvernementales ;
- s'assurer qu'il existe des mécanismes efficaces de contrôle interne ;
- signer les comptes ministériels.

Les sous-ministres pourront comparaître devant les comités parlementaires appropriés et auront donc une responsabilité administrative, distincte de la responsabilité politique du ministre, et proche de celle qui se dessine pour le responsable de programme en France. Pour régler les conflits potentiels avec les ministres, les sous-ministres devront solliciter des consignes écrites du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Cette réforme rejoint la proposition formulée dans le rapport sur la mise en œuvre de la LOLF établi par la mission en 2005, qui préconisait de systématiser les consignes écrites du cabinet du ministre au responsable de programme.

C. Le rôle du Parlement

Le rôle du Parlement est limité tant pour le vote des dépenses que pour le contrôle de leur exécution : les parlementaires ne peuvent voter des hausses de dépenses et les amendements budgétaires sont rares. Des consultations pré-budgétaires de groupes d'intérêt précèdent néanmoins le vote du budget des dépenses.

Les parlementaires analysent l'exécution du budget (rapport sur les comptes publics publié par le Receveur général) à la lumière des rapports du Vérificateur Général et des rapports ministériels sur le rendement (RMR). Ils peuvent auditionner conjointement des responsables ministériels et des membres du bureau du Vérificateur Général afin de confronter leurs points de vue. Mais plusieurs facteurs tendent à limiter l'exercice par le Parlement de sa fonction de contrôle : faible intérêt pour l'exécution des dépenses, dispersion des comités, moyens humains restreints (moins de 70 fonctionnaires parlementaires pour les deux chambres), RMR non synchronisés avec l'adoption du budget de l'année $n+1$. Le bureau du budget du Parlement, prévu par la loi sur l'imputabilité, dotera les parlementaires de moyens d'étude plus importants, tant pour l'analyse du budget que pour le contrôle de son exécution.

D. Les fonctions d'audit

Le contrôle de la gestion financière des ministères se renforce et gagne en indépendance. Il est assuré par des vérificateurs internes dans chaque ministère, par le Contrôleur général (haut fonctionnaire du SCT) pour l'ensemble du gouvernement et par le Vérificateur général au titre du contrôle externe.

Depuis la réforme d'avril 2006, le Contrôleur général définit le cadre fonctionnel de la vérification interne et est responsable des vérifications horizontales (ex : achats, contrats, gestion immobilière) tandis que les administrateurs généraux garantissent la « suffisance des services de vérification interne dans leurs ministères » (dirigeant de la vérification et comité de vérification indépendants). D'autres mesures seront effectives d'ici 2009 : états financiers ministériels contrôlés

par le Vérificateur général, extension de la durée de confidentialité des documents de contrôle interne, programme de recrutement de vérificateurs qualifiés.

Le Vérificateur général est le vérificateur législatif de l'administration fédérale. Il procède à trois types de vérifications : vérifications comptables (comptes certifiés, après analyse du risque, selon les normes comptables en vigueur et en fonction d'un seuil de signification officieux fixé à 0,5% des dépenses), examens spéciaux des sociétés d'État, vérifications de bonne gestion (optimisation des ressources, examen des rapports ministériels sur le rendement). Le Vérificateur général n'évalue pas l'opportunité des politiques car il s'agit d'une prérogative du gouvernement. La comptabilité reste fondée sur le système de caisse. A ce stade, le SCT n'a adopté la comptabilité d'exercice, demandée par le Vérificateur général depuis 1998, que dans le rapport sur les comptes publics.

IV. ROYAUME-UNI

A. Procédure budgétaire et maîtrise des finances publiques

Le pilotage de la politique budgétaire et la maîtrise de la dépense publique reposent, au Royaume-Uni, sur l'application de règles clairement établies :

- la « règle d'or » : le gouvernement n'est autorisé à emprunter que pour financer les dépenses d'investissement (ou, de manière équivalente, les recettes fiscales doivent couvrir intégralement les dépenses de fonctionnement) ;
- le taux d'endettement par rapport au PIB doit être inférieur à 40% ⁽³⁾.

Toutefois, ces règles sont appliquées avec une certaine souplesse. Ainsi la règle d'or n'est pas appliquée sur une année mais sur toute la durée du cycle économique, ce qui soulève, outre les problèmes de différenciation entre les dépenses d'investissement et de fonctionnement, des débats sur la détermination de la date d'ouverture et de clôture du cycle (la date de début de cycle actuel a ainsi été décalée de deux années en 2005).

La nomenclature budgétaire (82 « *supply estimates* », qui sont les unités de spécialité) est organisée par politiques publiques et non par nature de dépenses mais cette nomenclature est généralement cohérente avec les organigrammes fonctionnels des ministères. Il existe une séparation étanche entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement d'une part, et entre les crédits programmables sur trois ans et les crédits non programmables (essentiellement les charges de la dette et les dépenses sociales) d'autre part. Cela conduit, pour chaque politique publique identifiée, à ouvrir quatre enveloppes de crédits distinctes. En revanche, les crédits sont entièrement fongibles au sein de chacune de ces quatre enveloppes, sans séparation entre les dépenses de personnels et les autres types de dépenses.

La pluriannualité du budget est forte : les crédits dits « DEL » (« *Departmental Expenditure Limits* »), qui représentent près de 60% de la masse budgétaire, font l'objet d'une programmation triennale tous les deux ans, à l'occasion des « *spending reviews* ». A cette occasion, chaque ministère doit rédiger un « *Public Service Agreement* », présenté au Parlement, qui présente les objectifs ministériels ainsi que les cibles et les indicateurs quantitatifs de performance qui y sont associés.

(3) Le taux d'endettement est défini net des avoirs liquides détenus par les administrations publiques, ce qui le rend non homogène avec les critères de Maastricht (qui retiennent la notion de taux d'endettement brut, supérieur d'environ 5 à 6 points de PIB au taux d'endettement net).

Les arbitrages budgétaires sont généralement effectués directement par le ministre des finances, en particulier lorsque ce dernier a un poids politique important au sein du gouvernement. La contrainte budgétaire est néanmoins bien partagée avec les autres ministères.

B. La responsabilisation des gestionnaires et la gestion par la performance

Le ministre des finances est le responsable direct de l'exécution du budget et de la qualité de la dépense ; cette responsabilité est ensuite formellement déléguée par le *Treasury* aux différents ministres. Le *Treasury* conserve un rôle de contrôle de l'exécution de la dépense et des décisions prises par les différents ministères.

Dans chaque ministère, l'*Accounting officer* est responsable de la bonne exécution des crédits et de l'intégrité des comptes. C'est lui qui répond aux questions de la Chambre des Communes sur ces sujets. La présence de l'*Accounting officer* fait que la responsabilité juridique du ministre sur l'exécution de la dépense est inexistante et que sa responsabilité politique est diluée ; ce point soulève des débats. L'*Accounting officer* est aidé dans ses fonctions par un comité d'audit et par un conseil d'administration du ministère, structure formée de hauts fonctionnaires, qui permet de rendre la décision plus collégiale.

La culture de mesure de la performance est bien ancrée dans les ministères et les agences. Les objectifs de performance ont été réduits en nombre (passant de 600 en 1998 à 122 actuellement) et sont devenus plus stratégiques. Les indicateurs ont été rendus plus pertinents et plus fiables. Ils sont tous chiffrés et articulés avec le système de contrôle de gestion interne à chaque service. Ils font l'objet de nombreux audits du *National Audit Office* (NAO).

C. Le rôle du Parlement

Le Parlement consacre trois à quatre jours seulement à l'examen du projet de loi de finances en séance plénière, même si le *Financial bill* suscite un fort intérêt médiatique. Le fait majoritaire et la discipline partisane font qu'aucun amendement d'origine parlementaire n'a de chance d'être adopté sans l'accord du Gouvernement.

Toutefois, le contrôle de l'exécution de la dépense est continu et approfondi. Le *Public Accounts Committee*, chargé du contrôle de la qualité de la gestion publique, procède à des auditions fréquentes de responsables ministériels et examine de façon approfondie les rapports d'audit qui lui sont transmis par le NAO. Présidé par un membre de l'opposition, il ne procède pas à des votes mais incarne un contrôle transpartisan du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Ce comité transmet également des demandes d'audit spécifiques au NAO, qui sont généralement prises en compte dans le programme d'audit de l'agence. Par ailleurs, le *Treasury Select Committee* de la Chambre des Communes procède au contrôle des comptes publics.

D. Les fonctions d'audit

Le *National Audit Office* (NAO) exerce un rôle fondamental dans le contrôle de l'exécution de la dépense et la démarche de gestion par la performance. Indépendant pour la conduite de ses audits et l'élaboration de son programme de travail (établi pour deux ans et transmis au Parlement), le NAO est organiquement rattaché au Parlement : il est présidé par un officier de la Chambre des communes, nommé pour une durée illimitée sur proposition du Premier ministre avec l'accord du président du *Public Accounts Committee* ; le même comité nomme l'*Accounting officer* du NAO, examine ses

demandes de crédits, contrôle l'exécution de son budget et nomme l'organisme chargé de certifier ses comptes. Le NAO n'a aucune compétence juridictionnelle : les irrégularités de gestion commises par les fonctionnaires sont sanctionnées soit par la voie hiérarchique soit par la voie pénale (tribunaux de droit commun). Il compte environ 850 agents (dont 200 assurent les fonctions support, 240 sont chargés des quelques 60 audits de performance annuels et environ 400 du contrôle des comptes). Un quart de ses audits est confié au secteur privé.

Le NAO réalise des audits portant sur l'économie, l'efficacité et l'efficience de la dépense (« *Value for money* ») sur des sujets transverses (achat, immobilier...) ou spécifiques. Il effectue également des contrôles fréquents sur les cibles et les indicateurs de performance, dont la fiabilité a beaucoup progressé. Toutefois, dans un rapport publié en mars 2006, le NAO estimait que seules 30% des cibles étaient définies et mesurées d'une manière réellement satisfaisante.

Enfin, le NAO est chargé de certifier les comptes de chaque ministère au regard des normes comptables en vigueur, ce qu'il fait de façon partenariale, au travers d'un dialogue régulier qui se déroule tout au long de l'exécution budgétaire. Le seuil de signification adopté par le NAO est de 1%. Des réserves peuvent être formulées à l'occasion de la certification des comptes.

La *Delivery Unit*, petite structure d'une trentaine de personnes placée directement sous l'autorité du Premier ministre mais localisée dans les bâtiments du ministère des finances, est chargée de suivre de façon approfondie les indicateurs des secteurs identifiés comme particulièrement stratégiques par le Gouvernement (actuellement les ministères chargés de l'intérieur, de la santé, de l'éducation et des transports). Ces ministères doivent rendre compte chaque mois de leurs progrès chiffrés dans le cadre d'un « calendrier d'avancement » réalisé par la *Delivery unit* qui permet de déterminer en temps réel si un ministère est susceptible de connaître des difficultés pour atteindre ses objectifs. A partir de ces informations, la *Delivery Unit* réalise un tableau de bord sur la gestion de la performance de chaque entité (basé sur des signaux de type feu vert / orange / rouge) avec des recommandations d'action, qu'elle transmet au Premier ministre. En ce sens, elle est aussi un instrument de contrôle de l'action des ministères dans les mains du Premier ministre.



COMPARAISONS INTERNATIONALES : SYNTHÈSE

La présente synthèse a été établie à partir des entretiens effectués par la mission dans quatre pays (Suède, Pays-Bas, Canada, Royaume-uni) et des réponses au questionnaire envoyé à treize missions économiques du MINEFI (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède).

La synthèse ne reprend que les faits les plus significatifs au regard de la situation française. Toutefois, l'intégralité de ces réponses est consultable sur le site de la mission à l'adresse suivante :

http://www.performance-publique.gouv.fr/lolf_acteurs/mission_LOLF.htm

Au regard de la situation française, les principaux enseignements des réponses transmises par les missions économiques sont les suivants :

- Dans l'échantillon de treize pays pris en compte, seuls six pays ont adopté une procédure formelle de certification des comptes de l'État et un pays, l'Italie, une procédure de certification partielle qui ne porte que sur les dépenses de personnel. Dans les pays soumis à une certification des comptes, celle-ci est fondée sur une approche d'audit par les risques complétée par une analyse sur échantillons, au regard des normes comptables en vigueur, reposant le plus souvent sur l'examen des procédures de contrôle interne. La certification est généralement effectuée par un organe indépendant, fréquemment rattaché au Parlement. Dans les pays où il n'existe pas de procédure formelle de certification, un organe est cependant chargé du contrôle de la régularité des comptes.
- Les pays ayant conservé une nomenclature par structures administratives et nature de dépenses sont majoritaires. Toutefois, plusieurs pays ont adopté une nomenclature par politique publique, indicative (Canada, Italie) ou impérative (Espagne, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède). Dans les pays où les dépenses sont structurées par politiques publiques, il existe généralement des discordances entre les organigrammes administratifs et la nomenclature budgétaire. Celle-ci est souvent associée à une gestion de la performance par objectifs et indicateurs. Toutefois, peu de pays pratiquent explicitement la budgétisation par la performance : seuls les États-Unis et l'Australie pratiquent une budgétisation par objectifs orientée vers les résultats.
- Les pays réputés pour leur bonne maîtrise de leurs finances publiques (absence de déficit, réduction de la dette) utilisent les instruments suivants : des prévisions macroéconomiques prudentes, un strict respect des plafonds de dépenses, des processus de revue des dépenses suite à des audits ou des procédures internes d'examen de la dépense, la constitution de réserves financières, la régulation budgétaire. Ces pays sont également caractérisés par une collégialité gouvernementale en matière budgétaire beaucoup plus développée qu'en France, qui permet de mieux partager la contrainte portant sur les dépenses. La collégialité est particulièrement développée dans les pays coutumiers des gouvernements de coalitions, qui s'accordent sur un programme de gouvernement comportant des projections financières (Suède, Pays-Bas, Danemark).
- Dans les dix pays de l'échantillon ayant mis en place un système de gestion par la performance, les gestionnaires se voient généralement assigner des objectifs en début d'année puis rendent compte de leur performance sous forme d'un rapport annuel d'activité qui retrace les moyens utilisés et les résultats obtenus. Toutefois, ces comptes-rendus de performance ne comportent pas systématiquement d'indicateurs chiffrés ni de dispositif de rémunération au mérite. Dans plusieurs pays (Danemark, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), les rapports de performance sont audités par le principal organe d'audit, qui en apprécie la pertinence et la fiabilité. Plusieurs pays ont réduit le nombre d'indicateurs de performance, voire renoncé à une mesure chiffrée de la performance dans certains secteurs, pour la remplacer par des évaluations plus classiques (Pays-Bas, Canada).
- Tous les pays étudiés par la mission ont adopté une forme de gestion pluriannuelle du budget plus développée qu'en France. Dans certains cas, les budgets sont adoptés sur une base pluriannuelle avec des révisions annuelles en fonction de l'évolution de la conjoncture (Australie, Pays-Bas, Suède). Dans d'autres cas, certains types de crédits sont pluriannuels, alors que d'autres doivent faire l'objet d'une autorisation parlementaire annuelle (Canada,

États-Unis, Royaume-Uni). Les autres pays ont conservé le principe d'annualité, mais présentent conjointement au budget des projections pour les années suivantes, qui lient le gouvernement de façon plus ou moins contraignante au plan politique.

- Enfin, on constate que le phénomène français de déséquilibre entre l'importante politique accordée à l'examen, très approfondi, de la loi de finances initiale et l'adoption plus rapide de la loi de règlement se reproduit dans de nombreux pays (Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande). En revanche, peu de parlements ont les moyens de contrôler étroitement l'exécution du budget, même si dans la quasi-totalité des pays, le Parlement examine les rapports d'audit qui lui sont transmis par le principal organe d'audit, que celui-ci lui soit directement rattaché ou ait un positionnement institutionnel autre. Peu de parlements examinent en détail la performance des administrations publiques. Certains parlements (Italie, Japon) sont notoirement mal informés des conditions de l'exécution du budget.

Certification des comptes / système comptable	Structuration du budget	Organisation de la maîtrise des finances publiques
Allemagne		
Pas de procédure formelle de certification des comptes. Des réflexions en cours pour ajouter une comptabilité commerciale à la comptabilité de caisse.	Nomenclature par ministères, titres, chapitres et fonctions. Plafond ministériel d'emplois pour les fonctionnaires et les contractuels de droit privé. Fongibilité limitée entre certains chapitres. Expérience abandonnée de « budgets de produits » pour apprécier les rapports entre les coûts et les prestations des unités administratives.	Suivi de l'exécution par le ministère des finances qui peut imposer une régulation.
Australie		
Certification de l'ensemble des comptes de l'État par l'Auditeur général aux comptes selon les normes internationales.	Budget organisé par nature de dépenses mais budgétisation par objectifs majeurs et orientations aux résultats. Seuil limite pour les coûts salariaux de chaque entité.	
Belgique		
Pas de procédure formelle de certification des comptes. Contrôle <i>a posteriori</i> , par la Cour des comptes, de la réalité, la légalité et la régularité des dépenses.	Nomenclature par nature de dépenses. Vote du budget par programme (activités d'une entité d'un ministère). Fongibilité des crédits au sein des ministères (nouvelles ventilations communiquées à la Chambre des représentants).	
Canada		
Certification des comptes par la Vérificatrice générale, après analyse des risques, selon les normes comptables en vigueur. Seuil de signification fixé à 0,5% de la dépense. Séparation stricte entre les vérifications comptables et les vérifications de gestion. Pas de contrôle de l'opportunité des politiques publiques. Comptabilité de caisse.	Présentation <i>indicative</i> du budget par politique publique (« structure de gestion des ressources et des résultats ») sous forme de programmes similaires à ceux de la LOLF. Dépenses toujours votées par ministère et par titre. Distinction entre les dépenses législatives (pas d'autorisation parlementaire annuelle – 60% du budget), le budget (cadre macroéconomique) et le budget général de dépenses.	Fortes excédents budgétaires liés : - à des prévisions macroéconomiques prudentes - à la création de réserves - au processus de revue des programmes (réduction de la dépense). Des décisions de rattrapage dans certains secteurs.

Certification des comptes / système comptable	Structuration du budget	Organisation de la maîtrise des finances publiques
Danemark		
Pas de procédure formelle de certification mais contrôle des comptes par l'Office national d'audit (ONA) dépendant du Parlement et l'Agence de la gestion publique du ministère des finances.	Budget de moyens reflétant la structure de l'État. 30 postes budgétaires. Seuil maximal pour les coûts salariaux de chaque ministère. Fongibilité asymétrique des crédits de chaque agence.	Choix annuel de programmes qui font l'objet d'une étude conjointe par des fonctionnaires du ministère des finances et du ministère des dépenses pendant 1,5 mois, suivie d'un plan d'économies sur certaines dépenses. Propositions budgétaires des ministères souvent supérieures au plafond fixé par le ministère des finances.
Espagne		
Pas de procédure formelle de certification. Examen des comptes de l'État et du secteur public par le Tribunal des comptes.	Triple classification des dépenses en fonction des organisations (ministères/directions ou organismes), de la nature des crédits et de la politique publique (logique de résultats – classement par groupes de fonctions, fonctions, sous-fonctions et programmes).	Première étape de la préparation du budget : adoption en conseil des ministres du principe de stabilité budgétaire pour l'ensemble du secteur public administratif et du plafond des dépenses de l'État.
États-Unis		
Certification de l'État financier des États-Unis par le GAO (<i>Government Accountability Office</i> – organe législatif). Dans les faits, des déficiences matérielles (données manquantes ou peu fiables) l'empêchent de formuler une opinion. Contrôle basé sur l'audit interne réalisé par les inspecteurs généraux et des entreprises comptables indépendantes.	Organisation de la nomenclature budgétaire par politiques publiques. Budgétisation par objectifs orientée vers les résultats. Distinction entre dépenses discrétionnaires (dotations annuelles) et programmes obligatoires (automatiquement exécutés tant que la loi est en vigueur). Nomenclature pas forcément cohérente avec les organigrammes administratifs.	Pas de vote direct sur le niveau de déficit ou d'excédent, compte tenu de la durée variable des autorisations budgétaires.
Italie		
Validation annuelle, par la Cour des comptes, des comptes de l'État (vérification de la conformité des comptes à la loi de finances) et certification des seuls coûts liés au personnel. Mise en place d'une comptabilité analytique par centres de coûts.	Organisation du budget financier en 1100 unités provisionnelles de base et 6000 chapitres. Présentation, à titre indicatif, d'un budget économique organisé par « fonctions objectives » (allocation des ressources en fonction des objectifs poursuivis par les politiques publiques). Des dispositions en LF pour limiter les embauches de fonctionnaires.	Peu d'intégration de la contrainte budgétaire globale par les ministères dépeniers. Faible maîtrise de la dépense.

Certification des comptes / système comptable	Structuration du budget	Organisation de la maîtrise des finances publiques
Japon		
Certification des comptes publics par le <i>Board of Audit</i> sur la base d'un contrôle de régularité de la dépense vis-à-vis des lois et règlements existants.	Nomenclature organisée par ministère et par nature de dépenses. Un vote unique du Parlement pour la totalité du budget.	Renforcement de la collégialité au travers du Conseil de politique économique et budgétaire.
Nouvelle-Zélande		
Certification de l'ensemble des comptes de l'État par un bureau indépendant de l'Auditeur général. Certification de la conformité de l'ensemble des opérations financières et comptables aux demandes du Parlement.	Nomenclature organisée par ministère et nature de dépense. Prise en compte de la performance dans la procédure budgétaire. Grande souplesse dans l'utilisation des crédits.	Développement d'un système d'évaluation systématique des programmes.
Pays-Bas		
« Déclaration d'approbation » de la Cour des comptes sur la base du contrôle annuel des rapports financiers des ministères. Contrôle basé sur l'analyse des risques et les contrôles internes des directions financières des ministères. Seuil de signification de 1% de la dépense.	17 sous-budgets, plus ou moins liés aux ministères. Depuis la réforme VTBT, présentation du budget par politique publique, assortie de la présentation des missions, des objectifs et des indicateurs.	Plafond strict de dépenses, global et pour chaque ministère : toute nouvelle dépense est compensée au sein du budget ministériel. Réserve pour nominal et imprévu au niveau de chaque ministère, votée par le Parlement.
Royaume-uni		
Certification des comptes des ministères par le NAO sur la base de vérifications par sondage et d'analyse des contrôles internes.	Nomenclature budgétaire par politique publique. 82 « <i>supply estimates</i> » au sein desquels les crédits sont fongibles mais séparation des crédits de fonctionnement et d'investissement et des crédits annuels et pluriannuels.	Prévisions budgétaires fréquemment trop optimistes.
Suède		
Pas de processus formel de certification des comptes de l'État. Un audit financier (similaire à celui d'un expert comptable) pour chaque agence effectué annuellement par l'agence nationale d'audit rattachée au Parlement. Comptabilité de caisse et d'engagement (depuis 1994).	Ventilation des crédits en 27 secteurs de dépenses et 500 dotations budgétaires. Pas de distinction des crédits par nature et fongibilité totale des crédits au sein de chaque enveloppe et pour chaque agence.	Objectif d'excédent de 2% du PIB sur le cycle conjoncturel. Plafond de dépenses pour une période de trois ans (des tentatives de contournement du plafond, notamment sous forme de dépenses fiscales). Création d'une marge pour aléa budgétaire. Forte collégialité du gouvernement. Hypothèses macroéconomiques prudentes.



Responsabilisation des gestionnaires / gestion de la performance	Organisation de la pluriannualité du budget	Pouvoirs de contrôle du Parlement
Allemagne		
<p>Pas de contractualisation sur les objectifs.</p> <p>Une expérience abandonnée de présentation par destination associée à des objectifs et des indicateurs (difficulté pour définir les « unités » concernées).</p> <p>Amorce très limitée de rémunération au mérite pour les personnels de droit privé.</p>	<p>Budget voté sur une base annuelle.</p> <p>Planification financière quinquennale indicative servant de base aux lettres de cadrage pour le PLF de $n + 1$.</p>	<p>Examen du rapport annuel du ministère des finances, audité par la Cour des Comptes.</p> <p>Discussion réduite sur la performance.</p>
Australie		
<p>Directeurs centraux recrutés sous contrat de 3 à 4 ans liés à la performance.</p> <p>Rapports annuels d'activité pour tous les gestionnaires (bilan qualitatif des actions menées et bilan chiffré des coûts).</p> <p>Indicateurs simples sur l'efficacité de la mesure, son coût et les quantités engagées.</p>	<p>Inscription des autorisations de paiement pour les trois années à venir avec un dispositif d'adaptation annuel.</p> <p>Vote du budget pour une année.</p>	<p>Forte médiatisation des débats parlementaires sur les lois de finances.</p> <p>Examen des comptes et rédaction d'un rapport d'audit par le <i>Joint Committee of Parliament Accountability</i>.</p>
Belgique		
<p>Évaluation du président du comité de direction de chaque service public fédéral sur la base d'un plan de management de six ans.</p> <p>Pas de bilan de l'activité des gestionnaires.</p> <p>Absence d'indicateurs de performance.</p>	<p>Budget voté pour une année.</p> <p>Les estimations pluriannuelles sont de simples engagements politiques.</p>	<p>Examen de la loi des comptes, portant règlement définitif du budget : débat quasi-inexistant.</p> <p>Communication des audits de performance de la Cour des comptes rattachée au Parlement.</p>
Canada		
<p>Projet de loi fédérale sur l'imputabilité : renforcement de la responsabilité des sous-ministres (administratifs) par rapport aux ministres. Les sous-ministres sollicitent des consignes écrites en cas de conflit.</p> <p>« Cadre de responsabilisation de la gestion » du Conseil du Trésor : fixation de pratiques de bonne gestion aux sous-ministres, mesurées par des indicateurs (passés de 41 à 22 – pas tous chiffrés).</p> <p>Pour chaque ministère, un rapport annuel sur les plans et les priorités (fixation des objectifs) et un rapport annuel sur le rendement (mesure des résultats).</p>	<p>Budget voté pour un an. Cependant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le « discours du Budget », voté par le Parlement, offre le cadre d'annonces de décisions budgétaires pluriannuelles ; - les « dépenses législatives » (65% des crédits) résultent de lois de programmes pluriannuelles ou permanentes, dites « lois connexes ». Elles sont consenties à des fins déterminées, pour des montants et des délais prévus par ces lois connexes. 	<p>Faibles pouvoirs d'amendement au moment de l'adoption du budget.</p> <p>Peu de pouvoirs de contrôle sur l'exécution.</p> <p>Analyse des rapports de la Vérificatrice générale par le comité des comptes publics, auditions conjointes de responsables ministériels et d'auditeurs.</p>

Responsabilisation des gestionnaires / gestion de la performance	Organisation de la pluriannualité du budget	Pouvoirs de contrôle du Parlement
<p>Danemark</p> <p>Seuls les ministres sont responsables devant le Parlement (pas les fonctionnaires). Contrat de performance entre le ministère et le directeur d'agence (énoncé de la mission, 5 à 10 objectifs, cibles quantifiables). Rapport annuel pour chaque agence, énonçant les résultats et vérifié par l'Office national d'audit. Rémunération à la performance des directeurs d'agence.</p>		
<p>Espagne</p> <p>Les gestionnaires des programmes doivent réaliser un bilan des résultats et un rapport de gestion relatif à l'accomplissement de leurs objectifs (degré de réalisation des objectifs et identification des causes des écarts entre objectifs et résultats). Nouvelle loi faisant un lien entre les résultats obtenus, le maintien en poste et la rémunération (mutation en cas de mauvais résultat). Indicateurs de performance semblables à la LOLF.</p>		
<p>États-Unis</p> <p>Démarche de responsabilisation des agences avec obligation de résultats. Choix budgétaires au regard de l'analyse des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. Mais articulation difficile avec l'analyse de la performance par programme. Évaluation de la performance sous forme de 30 questions (GPRA – <i>Government and Performance Result Act</i>). Outil d'évaluation des programmes (PART).</p>	<p>Lois d'appropriation votées pour un an. Vote des dépenses obligatoires et de recettes pour une durée plus ou moins longue (valables tant que la loi qui les a créées est en vigueur). Certaines mesures fiscales sont votées pour une durée déterminée. La résolution budgétaire du Congrès couvre 5 exercices.</p>	<p>Pouvoirs très importants pour l'examen et le vote du budget ; amendements importants sur le projet présidentiel. Faible examen des résultats de la gestion. Examen des documents sur la performance dans le cadre du programme GPRA.</p>

Responsabilisation des gestionnaires / gestion de la performance	Organisation de la pluriannualité du budget	Pouvoirs de contrôle du Parlement
Italie		
Confrontation théorique entre les objectifs préfixés et les résultats atteints en cours de gestion (peu pratiquée). Peu de contractualisation sur les moyens, sauf pour les agences fiscales (conventions avec objectifs, indicateurs et résultats attendus). Système d'évaluation des dirigeants peu satisfaisant.	Vote annuel du budget avec présentation des crédits sur trois ans.	Manque de transparence des documents budgétaires fournis au Parlement et articulation imparfaite avec la LFI. Peu de contrôle de l'exécution de la loi de finances. Discussion confidentielle de la loi de règlement.
Japon		
Aucun mécanisme de contractualisation sur les résultats et les moyens. Aucun indicateur de performance ; le contrôle est exercé seulement sur la régularité de la dépense.	Vote annuel du budget. Publication d'un rapport sur les perspectives budgétaires à moyen et long terme.	Focalisation sur le vote de la LFI. Faible suivi de l'exécution budgétaire, mais possibilité d'auditionner des responsables gouvernementaux et hauts fonctionnaires. Pas de vote obligatoire sur le projet de loi de règlement dont la présentation n'est pas alignée sur la loi de finance.
Nouvelle-Zélande		
Compte-rendu des directeurs aux ministres sur la performance et les résultats obtenus. Engagement annuel sur les résultats à obtenir par une déclaration d'intention. Evaluation de leurs performances par le <i>State Service Commission</i> . Peu d'évaluations par indicateurs de performance.	Budget voté sur une base annuelle mais préparé et présenté sur une échéance de cinq ans.	Forte importance politique du débat sur la LFI.
Pays-Bas		
Rapports annuels des ministères évalués par la Cour des comptes (analyse des performances). Progrès lents en matière de mesure de la performance par indicateurs. Introduction d'une distinction entre les objectifs mesurés par des indicateurs chiffrés et les objectifs faisant l'objet d'évaluations (non chiffrés).	Cadrage budgétaire de quatre années présenté conjointement à l'accord de gouvernement de la coalition. Chiffre pluriannuel de tous les programmes des partis par un organisme public de prévision.	Peu d'amendements au moment du vote du budget. Examen par le Parlement des rapports annuels des ministères et du rapport financier de l'Etat central.

Responsabilisation des gestionnaires / gestion de la performance	Organisation de la pluriannualité du budget	Pouvoirs de contrôle du Parlement
<p>Royaume-Uni</p> <p>Suivi de la performance des ministères les plus sensibles par le <i>Cabinet Office</i> sous forme d'indicateurs mensuels. Publication des « <i>Public service agreements</i> » fixant les objectifs et les indicateurs pour trois ans et des rapports annuels de performance. Surveillance de fiabilité des indicateurs et de la fixation des cibles par le NAO</p>		<p>En pratique, aucun amendement voté au moment de l'adoption du budget (discipline majoritaire). Examen attentif des rapports d'activité des ministères et des indicateurs de performance.</p> <p>Une commission (<i>Public Accounts Committee</i>) spécialisée dans l'examen de la gestion publique : examen des rapports du NAO, auditions publiques de fonctionnaires.</p>
<p>Suède</p> <p>Organisation en agences autonomes mais responsables devant le Parlement.</p> <p>Lettre de cadrage et rapport annuel de compte-rendu sur l'utilisation des moyens et l'atteinte des objectifs pour chaque agence.</p> <p>Processus en cours de réduction du nombre d'indicateurs et d'amélioration des indicateurs.</p> <p>Peu d'articulation entre la gestion par la performance et la gestion financière.</p>	<p>Adoption d'un cadrage budgétaire triennal révisé en début d'année en fonction de la conjoncture.</p> <p>Forte collégialité du gouvernement.</p>	<p>Une agence d'audit sous la tutelle du Parlement (Riksgrevisionen) produit des rapports financiers annuels sur chaque agence et environ trente rapports de performance annuels.</p> <p>Information du Parlement sur les suites données aux audits.</p> <p>L'opposition propose un budget alternatif complet.</p>

POUR UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE ET UNE
PLUS GRANDE RESPONSABILISATION DES
RESPONSABLES DE PROGRAMME

Les responsables de programme sont la clef de voûte de la modernisation de la gestion publique voulue par le législateur organique. Leur sentiment, en cette première année de mise en œuvre de la LOLF, est marqué par une prise de conscience accrue des potentialités qu'elle offre et de l'intérêt de la mission qui leur est confiée. Les moyens mis à leur disposition progressent également, mais restent largement insuffisants pour permettre la mise en œuvre des nouvelles souplesses de gestion, faute notamment d'adaptation des outils informatiques.

Pour la mission, il est indispensable que les responsables de programme disposent d'une autonomie et d'une capacité de pilotage suffisantes pour être pleinement responsabilisés sur les résultats obtenus. Cela implique, d'une part, qu'ils bénéficient de l'appui et des prestations des directions « support » de leur ministère, et, d'autre part, que les rapports entre les ministres et les responsables de programme soient formalisés dans une logique contractuelle propice à la transparence et à une meilleure identification des responsabilités. A notre sens, l'édiction d'un statut juridique précis du responsable de programme, sans devoir être écartée pour l'avenir, est, à ce stade, prématurée : il s'agit en premier lieu d'asseoir concrètement leur position en privilégiant le contrat sur la norme. La mission a la conviction que la « greffe » du responsable de programme sur le corps administratif réussira avec la disponibilité des outils de pilotage des crédits et des ressources humaines et le rôle actif du Parlement.

Bien que la LOLF ne prévoie pas l'existence des responsables de programme, ils constituent la cheville ouvrière de la nouvelle gestion publique, et leur autonomie est une condition essentielle de la réussite de cette dernière. Leur positionnement est inédit, en marge de la logique hiérarchique traditionnelle au sein de l'administration française : le responsable de programme est généralement un directeur d'administration centrale, mais pourrait également occuper d'autres fonctions ou être un cadre expérimenté recruté dans un cadre contractuel et choisi par le ministre pour ses qualités managériales ⁽¹⁾, car sa nature est d'être un gestionnaire avant d'être un responsable administratif au sens statutaire du terme.

L'émergence de cette nouvelle fonction bouscule les schémas et les responsabilités traditionnels au sein de l'administration. Elle pose également la question des relations entre les acteurs administratifs et les acteurs politiques (le ministre et son cabinet, le Parlement), car le responsable de programme occupe une position charnière.

La mission souhaite faire part de ses observations quant au rôle des responsables de programme dans la préparation et l'exécution de la loi de finances pour 2006, la première à laquelle s'applique en intégralité la LOLF, mais également tracer quelques pistes pour l'avenir, notamment quant à l'organisation de leurs relations avec l'échelon administratif et politique. Elle s'est appuyée

(1) Sur ce point, on notera que, parmi les responsables de programme ayant répondu au questionnaire de la mission, 55% ont estimé que la nomination d'un responsable de programme sur des bases contractuelles n'était pas envisageable, mais 36% ont considéré que cela l'était.

sur la littérature existante, mais également sur les auditions qu'elle a conduites et les réponses au questionnaire qu'elle a adressé à l'ensemble des responsables de programme, afin d'évaluer leur positionnement, leurs difficultés et leurs attentes. Elle regrette d'ailleurs que nombre d'entre eux, considérant peut-être que ce questionnaire venait alourdir des contraintes de compte-rendu jugées par ailleurs excessives, n'y aient pas répondu, même si le nombre de réponses obtenues (33) constitue un échantillon suffisant pour livrer d'utiles enseignements.

I. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES SITUATIONS N'EMPÊCHE PAS LA MISE EN ŒUVRE D'UNE DYNAMIQUE NOUVELLE

A. L'hétérogénéité du positionnement des responsables de programme

Le premier constat que la mission est amenée à faire est partagé par l'ensemble des acteurs : c'est celui de l'hétérogénéité du positionnement des responsables de programme et des leviers d'action à leur disposition, ces derniers dépendant largement de la nature même des politiques publiques dont la mise en œuvre leur incombe.

Un premier facteur discriminant concerne le nombre de programmes dont le responsable a la charge. Si la majorité des responsables de programme a la charge d'un programme unique, une quinzaine d'entre eux gèrent deux programmes⁽¹⁾. Quatre sont responsables de trois programmes et quatre autres sont responsables de quatre programmes. Parmi ces derniers, deux sont responsables de programmes faisant partie de missions différentes, relevant de ministères distincts.

S'agissant des programmes proprement dits, la nouvelle nomenclature budgétaire constitue un compromis entre deux logiques, l'une axée sur la définition des politiques publiques, l'autre sur les structures existantes. Par conséquent, il existe parfois une dichotomie entre une organisation administrative et hiérarchique, d'une part, et une organisation budgétaire et managériale, liée aux programmes, d'autre part.

La typologie des programmes

A l'occasion de la réunion du Forum des responsables de programme du 12 juillet 2006, le directeur général de la modernisation de l'État indiquait que *« pour la moitié des programmes, le responsable de programme n'a pas d'autorité hiérarchique sur la totalité des services émergeant au programme »*. La note de cadrage figurant dans le dossier distribué aux participants à cette réunion retraçait de manière synthétique les positions des responsables de programme :

Sur les 81 responsables de programme du budget général de l'État,

- 76 (soit 94%) sont également directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux ou chefs des services à compétence nationale ;

- 49 (soit 60%) ont la responsabilité d'un seul programme ; les 32 autres se partagent 84 programmes, soit une moyenne de 2,6 programmes par responsable ;

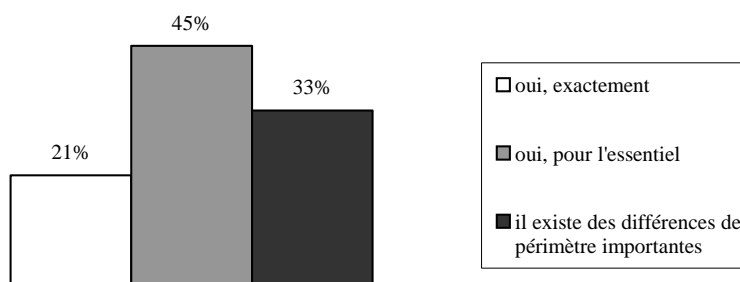
(1) Dont un cas particulier, le programme « Équipement des forces », géré de manière conjointe par le chef d'état-major des armées et le délégué général pour l'armement.

- 61 programmes (soit 49%) sont pilotés par une direction, dont 35 (soit 28%) par un réseau propre à cette direction et 26 (soit 21%) par un réseau partagé ;

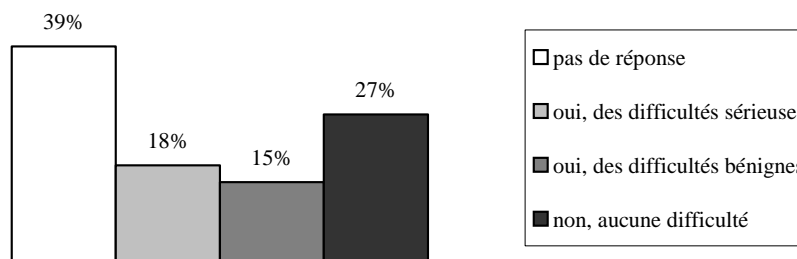
- 62 programmes (soit 50%) sont pilotés de manière partagée entre plusieurs directions, dont 32 (soit 26%) par un réseau propre au programme et 30 (soit 24%) par un réseau partagé entre plusieurs programmes.

Par rapport à l'appropriation de l'ensemble de leurs compétences de pilotage des crédits, des emplois et de la performance, ce sont les responsables des programmes multidirectionnels (environ la moitié du total) qui posent davantage problème. *A contrario*, lorsqu'existe une concordance entre la structure administrative et le périmètre du programme, l'autorité hiérarchique et l'autorité managériale se confondent, ce qui réduit considérablement – sans totalement les exclure pour autant – les complexités liées au pilotage du programme.

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



Si ce n'est pas le cas, cette discordance soulève-t-elle des difficultés?



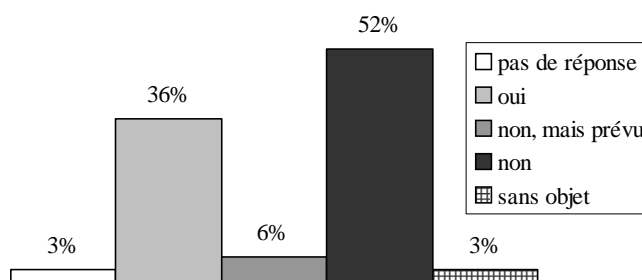
La mission souhaite voir se rapprocher les logiques administrative et managériale, c'est-à-dire voir la LOLF jouer à plein son rôle de levier de la réforme de l'État, mais il ne lui paraît pas pour autant souhaitable de s'engager dès aujourd'hui dans des réformes administratives profondes, alors même que se multiplient les chantiers de conduite du changement, et avant qu'une revue des programmes ait permis d'analyser de manière approfondie la pertinence du périmètre de l'action de

l'État et de son découpage en missions et programmes. Par conséquent, il convient, tout en gardant à l'esprit le dynamisme nécessaire de la nomenclature budgétaire et la nécessité de ne pas figer l'organisation administrative, de tenir compte de l'hétérogénéité des programmes en assurant une souplesse suffisante pour permettre de s'y adapter de manière efficace. En effet, si dans un tel contexte, la définition et l'application à l'ensemble des responsables de programme de règles rigides et uniformes paraît délicate, la mission considère que cette situation ne saurait pour autant empêcher l'application des principes voulus par le législateur organique, visant à leur permettre de disposer d'une véritable autonomie de gestion.

B. Des moyens encore insuffisants mais en voie de développement

La mission a eu l'occasion de constater que la « greffe » des responsables de programme sur la structure administrative avait commencé à prendre et que les moyens mis à leur disposition avaient généralement évolué dans le sens d'un renforcement de leur capacité de pilotage. A l'évidence, une dynamique est à l'œuvre et une prise de conscience a eu lieu, même si toutes deux paraissent encore souvent imparfaites.

Les moyens mis à votre disposition ont-ils évolué depuis votre nomination en tant que responsable de programme ?



Pour que le responsable de programme soit véritablement le pilote des crédits et des emplois de son programme, il doit disposer, d'une part, des outils, et d'autre part, des moyens humains que nécessitent cette mission ; à défaut, le suivi budgétaire et de la performance, la coordination de l'action territoriale ou la mise en œuvre de la fongibilité ne sauraient être pleinement exploités au service des objectifs assignés au programme.

La mission a, sur la question des moyens, un point de vue mitigé mais néanmoins optimiste. Si les outils de restitution ne permettent pas aujourd'hui au responsable de programme de disposer des informations nécessaires pour prendre des décisions pleinement éclairées en matière de gestion des crédits, de la performance et surtout, des ressources humaines (ces points sont traités plus en détail plus loin dans le présent rapport), les moyens mis à sa disposition, notamment humains, ont, pour 36% d'entre eux, évolué depuis leur nomination ; 6% indiquent que cela est prévu dans un proche avenir. Malgré ces progrès, plusieurs responsables de programme jugent leurs moyens encore insuffisants : en réponse au questionnaire de la mission, l'un d'eux indique par exemple que « *à la lumière des premiers mois de fonctionnement en régime LOLF, il apparaît que ces effectifs doivent être renforcés dans les composantes financières et ressources humaines* ». Désormais, parmi les responsables de programme ayant répondu au questionnaire de la mission :

- 36% disposent d'un secrétaire général de programme ;

- 76% disposent d'une cellule de pilotage budgétaire ;
- 52% disposent d'une cellule de gestion des ressources humaines ;
- 61% disposent d'une cellule de contrôle de gestion ;
- 61% disposent d'un accès aux fonctions support de leur ministère.

La mission considère que le responsable de programme doit disposer d'une équipe de collaborateurs pour assurer un pilotage effectif du programme, ces effectifs pouvant être transférés des directions administratives existantes ou partiellement mutualisés avec elles.

C. Une prise de conscience par les responsables de programme de l'intérêt de leur nouveau rôle

Un autre motif de satisfaction doit être souligné concernant le regard que les responsables de programme portent sur leur nouveau rôle. S'ils ne masquent pas les difficultés, les interrogations et les inquiétudes que suscitent leur nouvelle responsabilité, l'appréciation de leur nouvelle mission montre que la « révolution managériale » souhaitée par le législateur organique est à l'œuvre au sein de l'administration, et qu'elle conduit à rehausser tant la motivation que l'intérêt des missions que les gestionnaires accomplissent : les responsables administratifs se conçoivent désormais davantage comme des managers et consacrent davantage de temps à la définition de la stratégie et à la gestion des services.

Ainsi, en réponse au questionnaire adressé par la mission, et par rapport aux responsabilités antérieures exercées par les responsables de programme :

- 58% d'entre eux considèrent que leur nouvelle mission est beaucoup plus intéressante, et 30% un peu plus intéressante ;
- 33% indiquent que leur nouvelle mission est beaucoup plus stimulante et 55% un peu plus stimulante ;
- en contrepartie de ces résultats encourageants, 21% trouvent leur mission de responsable de programme beaucoup plus compliquée et 64%, un peu plus compliquée qu'auparavant. La mission revient, dans le présent rapport, sur cette complexité, qui résulte notamment de la conjonction entre, d'une part, de fortes contraintes résultant d'outils informatiques largement inadaptés aux nouvelles exigences de compte-rendu, et, d'autre part, la lourdeur des procédures d'exécution et de contrôle de la dépense ; des responsables de programme indiquent ainsi que « *la LOLF (ou plutôt la façon dont elle est appliquée) est un cauchemar de suradministration* », ou qu'ils sont « *confrontés aujourd'hui à la fois à une multiplication des chantiers de réforme et à la complexification des procédures qui rendent difficile la vie des responsables de programme* » ;
- par ailleurs, 24% trouvent cette mission beaucoup plus exposée et 36%, un peu plus exposée ;
- enfin, 18% considèrent que cette mission est beaucoup plus politique et 30%, un peu plus politique.

Le sentiment des responsables de programme sur la LOLF et sa mise en oeuvre

Résumant le sentiment général des responsables de programme sur la mise en œuvre de la LOLF, l'un d'eux indique que « *la LOLF (...) rend l'exercice des missions plus enrichissant en mettant en valeur les enjeux et en responsabilisant davantage les acteurs. Les limites de l'exercice résident dans les contraintes de gestion quotidienne et l'adaptation rapide et constante aux changements de priorités qui peuvent être dictés par l'actualité* ».

Les réponses soulignent que les responsables de programme ont souvent perçu le potentiel de la LOLF mais restent, à ce stade, frustrés par la carence d'outils adéquats et la lourdeur des procédures. Ainsi, l'un d'eux indique que « *la LOLF présente l'avantage de mettre en évidence les points faibles des organisations : redondance des compétences, circuits décisionnels trop longs ou imprécis... Les inconvénients résident dans une mise en place complexe et un besoin d'outils sophistiqués. Une fois ces outils mis en place, on pourra commencer un véritable pilotage par la performance* ».

Un autre responsable de programme souligne que « *les bénéfices seront croissants à terme, dès lors que l'on sera capable de tirer les conséquences de la LOLF notamment sur le pilotage interne des organisations et sur la gestion des ressources humaines* ».

Enfin, un responsable de programme considère que « *malgré beaucoup de lourdeurs bureaucratiques, la nécessité de rationaliser et de limiter les dispositifs de contrôles et d'audits en tous genres, et le caractère souvent très réducteur et parfois inadapté du système de gestion à l'aide d'objectifs quantitatifs, le bilan est incontestablement positif* ».

La mission se réjouit de ce qu'une véritable prise de conscience a eu lieu, même si les responsables de programme constatent que les conditions ne sont pas réunies pour mener à bien leur nouvelle mission managériale. Ils ont perçu le potentiel de cette mission mais ont été immédiatement confrontés à de nombreux obstacles et contraintes.

D. Le cœur des compétences des responsables de programme semble faire l'objet d'un relatif consensus

Le cœur des compétences des responsables de programme semble désormais faire l'objet d'un relatif consensus même si, dans la pratique, les rapports de force entre les différents acteurs déterminent assez largement l'exercice effectif de ces compétences.

➤ Au stade de l'élaboration et de la programmation budgétaire, les principales compétences du responsable de programme concernent :

- l'élaboration de la stratégie, des objectifs et des indicateurs associés au programme et explicités dans les PAP, en accord avec son ministre ;
- la préparation du budget annuel et du plan annuel de gestion des effectifs, en collaboration avec les fonctions transverses du ministère ;
- la définition du schéma de gestion du programme (cartographie des BOP et des UO) ;
- la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;

➤ Au cours de l'exécution budgétaire, les compétences du responsable de programme sont :

- la répartition des crédits et des personnels à destination des BOP et, le cas échéant, des opérateurs ;
- la mise en œuvre du dialogue de gestion au sein du programme ;
- la mise en place d'outils et le suivi des dépenses et de la performance du programme ;
- la mise en œuvre de la fongibilité ;
- le management des ressources humaines, et la reconnaissance de leur contribution à la performance du programme.

➤ Enfin, les responsables de programme doivent rendre des comptes sur l'exécution de leur programme :

- à travers les RAP, examinés par le Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, et en répondant aux demandes de la Cour des comptes ;
- à travers la participation aux auditions demandées par les commissions et les rapporteurs des assemblées, et, le cas échéant, à leurs travaux de contrôle.

II. L'EXERCICE DE LA PLÉNITUDE DE LEURS COMPÉTENCES PAR LES RESPONSABLES DE PROGRAMME IMPLIQUE DE LEVER CERTAINS OBSTACLES

A. Une partie des compétences des responsables de programme ne peut encore être exercée de manière satisfaisante

Toutes les compétences ne sont pas exercées dès aujourd'hui de manière pleinement satisfaisante par les responsables de programme, et ce, principalement pour trois raisons : la première est l'inadaptation des systèmes d'information, qui empêche les responsables de programme de prendre leurs décisions de gestion de manière totalement éclairée, et à laquelle s'ajoute la lourdeur de certaines procédures, qui compromet la souplesse de gestion. La deuxième est liée à la structure administrative et à l'organisation des acteurs dans le nouveau contexte créé par la LOLF. Enfin, l'absence de marges de manœuvre budgétaires constitue un obstacle fréquemment mentionné pour expliquer l'absence de recours à certaines souplesses de gestion, en particulier, la fongibilité des crédits. Un responsable de programme nous a ainsi indiqué, en réponse au questionnaire de la mission, que *« le contexte dégradé des finances publiques dans lequel est mise en œuvre la LOLF peut parfois nourrir des incompréhensions sur le sens de la réforme au risque, pour les gestionnaires, de l'associer à un outil supplémentaire de régulation et d'en dénaturer ainsi le sens réel »*.

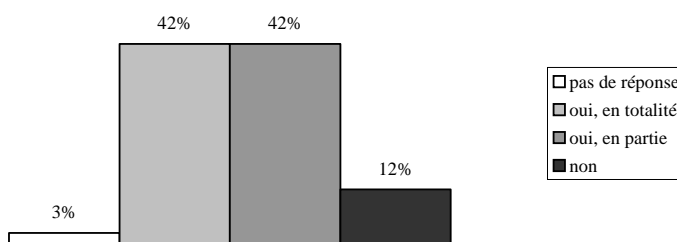
La mission évoque ailleurs dans son rapport les carences des systèmes d'information et leurs conséquences, ainsi que la lourdeur de certaines procédures. On insistera donc ici davantage sur les blocages liés à l'organisation des acteurs.

1. La préparation budgétaire

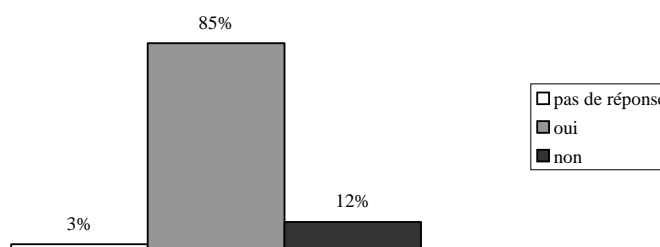
S'agissant de la préparation du budget, si la plupart des responsables de programme ont participé d'une manière ou d'une autre aux négociations budgétaires, tel n'est pas le cas de la totalité d'entre eux. En effet, parmi les responsables de programme ayant répondu au questionnaire de la

mission, 12% indiquent n'avoir pas participé aux négociations avec le ministère des finances, soit la même proportion que ceux qui n'ont pas assisté à la discussion des crédits de leur programme en séance publique. Parmi ceux ayant participé aux négociations avec le ministère des finances, la moitié indique y avoir participé en totalité, l'autre moitié en partie seulement. On notera toutefois que le directeur du budget a indiqué, lors de la réunion du Forum des responsables de programme du 12 juillet 2006, que les responsables de programme seraient systématiquement invités par le ministère des finances aux réunions de préparation du projet de loi de finances pour 2008.

Avez-vous participé aux négociations budgétaires avec le ministère des finances?



Avez-vous assisté à la discussion des crédits de votre programme en séance publique?



Les explications de la non-participation ou de la participation partielle aux négociations budgétaires sont multiples. Elles tiennent généralement à l'inadaptation des pratiques au nouveau contexte créé par la LOLF, la participation aux négociations étant généralement assurée de manière conjointe par les directions des affaires financières et les cabinets ministériels. Les pratiques sont très hétérogènes ; dans son précédent rapport, la mission avait d'ailleurs souligné que « *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 secrétariat général ou au cabinet du ministre ; d'autres consultent les responsables de programme mais n'agissent pas de la même manière avec tous, d'autre enfin ont tenté récemment de les associer à la décision* ». De surcroît, les textes d'organisation interne de certains ministères empêchent le responsable de programme de participer à ces négociations.

La mission insiste sur l'importance de la participation des responsables de programme aux négociations budgétaires avec le ministère des finances : il n'est pas cohérent qu'un responsable assume une stratégie et des objectifs et rende compte des résultats qu'il obtient sans avoir été en mesure de défendre ses positions lors de la définition des moyens demandés au Parlement. La mission suggère donc de revoir les textes d'organisation des ministères qui entravent cette possibilité afin d'autoriser la participation des responsables de programme à l'intégralité des négociations budgétaires concernant le ou les programmes dont ils ont la charge.

Enfin, il semble nécessaire que la direction du budget revoie les modalités selon lesquelles sont négociés les budgets des programmes afin de sortir d'une discussion portant principalement sur les moyens de chaque dispositif et donner ainsi toute sa place à la prise en compte des économies structurelles et à la définition de la stratégie, des objectifs et des cibles de résultats. Il nous semble en effet indispensable que ces éléments n'apparaissent pas comme « la cinquième roue du carrosse budgétaire », ajustée *in fine*, mais au contraire qu'ils puissent interagir avec la fixation des crédits pour que la LOLF favorise une plus grande optimisation de la dépense publique et une allocation des moyens en rapport avec la stratégie et les objectifs des programmes. La mission redit cependant qu'il n'est pas question de mettre en place un système de « budgétisation par la performance ».

2. L'exécution du budget

Une compétence importante des responsables de programme est liée à l'exécution du budget, puisque c'est elle que la LOLF affecte le plus en profondeur en vue d'améliorer l'efficacité de la dépense publique.

Les principales libertés nouvelles accordées aux gestionnaires publics résultent, d'une part, de la fongibilité des crédits et, d'autre part, de la suppression des concepts d'emploi et de pyramidage budgétaires, remplacés par un double plafond, en emplois équivalents temps plein rémunérés par l'État et en masse salariale.

L'exercice de ces nouvelles libertés apparaît, au cours des premiers mois de l'exercice 2006, encore très limité. Ce constat résulte pour l'essentiel de la conjonction de deux facteurs : la faiblesse des marges de manœuvres budgétaires est largement évoquée par les responsables de programme, mais la véritable raison concerne plutôt leur prudence compte tenu de l'absence de visibilité dont ils disposent, en particulier sur la consommation de leurs crédits. Cette prudence résulte également des règles parfois restrictives fixées par les directions des affaires financières ou les directions des ressources humaines.

Certains responsables de programme nous ont fait part de leur frustration, d'autant plus forte qu'étaient grandes les espérances qu'ils avaient placées dans les souplesses introduites par la LOLF. Pour autant, la majorité d'entre eux semble avoir pris la mesure des potentialités offertes par la fongibilité des crédits et par la rénovation de la gestion des ressources humaines. Les responsables de programme sont toutefois conscients que leur utilisation dépend de l'ampleur des marges de manœuvre dont ils disposent.

3. Le suivi de la performance et le compte-rendu de l'exécution

Une troisième compétence des responsables de programme porte sur la définition de la stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance destinés à rendre compte de leurs résultats au Parlement à l'issue de l'exercice. La mission constate que le volet « performance » de la LOLF n'a pas été, de manière générale, une priorité au cours de l'année précédant sa mise en œuvre et au cours des premiers mois de l'année 2006, les responsables de programme étant trop accaparés par la conduite du changement au quotidien. La publication des premiers PAP annexés au PLF 2006 a toutefois permis d'amorcer une vraie mobilisation : plusieurs responsables de programme se sont ainsi engagés dans une démarche participative sur la définition de la stratégie et des objectifs.

Ce volet apparaît donc largement perfectible, compte tenu de la faiblesse, voire de l'indigence des stratégies figurant dans les PAP annexés au projet de loi de finances pour 2006, d'une part, et de la profusion des indicateurs, d'autre part. Comme l'indique un responsable de programme,

en réponse au questionnaire de la mission, « *le nombre d'objectifs devrait être radicalement réduit dans les PAP autour d'une dizaine au plus par mission. Cela permettrait un vrai débat politique. (...) En d'autres termes, le nombre actuel d'objectifs et d'indicateurs de résultat dans les PAP est trop élevé pour un pilotage stratégique et politique et pas assez élevé pour un pilotage opérationnel généralisé en mode LOLF* ».

La mission a pu constater que les pays étrangers ayant engagé une budgétisation orientée vers les résultats ont réduit le nombre d'indicateurs dans le cadre d'un processus itératif et étalé sur plusieurs années. Elle ne s'inquiète donc pas outre mesure des nombreuses imperfections des dispositifs de performance (indicateurs trop nombreux, mal renseignés, pas toujours pertinents au regard des objectifs fixés...) relevées notamment par le CIAP, d'autant que les administrations ont poursuivi leurs travaux de manière à améliorer la présentation des PAP annexés au projet de loi de finances pour 2007. 52% des responsables de programme ayant répondu au questionnaire de la mission indiquent que la collecte des données relatives à la performance est désormais assurée, et 97% soulignent que les services sont bien informés des objectifs et des indicateurs ; 64% indiquent qu'ils ont été pleinement consultés sur leur élaboration et 30%, en partie ; enfin, 94% indiquent que le travail sur la pertinence et la qualité des objectifs et les indicateurs au regard du *Guide de la performance*⁽¹⁾ se poursuit.

La mission considère que le faible recours aux souplesses de gestion désormais offertes aux responsables de programme s'explique par la contrainte budgétaire, par la visibilité réduite dont ils disposent, en début d'année, sur leurs marges de manœuvre à l'intérieur de cette contrainte, et par l'acclimatation nécessaire à l'environnement nouveau créé par la LOLF, s'agissant notamment de la gestion de la masse salariale. Elle observe que les responsables de programme restent prudents. Elle souhaite, au nom de la confiance *a priori* voulue par le législateur organique, que les directions des affaires financières lèvent rapidement les « sécurités » parfois excessives mises en place pour éviter des dérapages budgétaires : si des mécanismes prudentiels restent nécessaires (notamment parce que les outils de restitution sont insuffisants), l'édiction de règles restrictives de portée générale n'est pas justifiée car non conforme à l'esprit de la LOLF.

La mission reste persuadée que les comportements évolueront dans le sens d'une plus grande audace avec le développement de ces outils et l'expérience accrue des gestionnaires, à condition que les rapports des responsables de programme avec les directions transverses des ministères permettent une utilisation effective des marges de manœuvre liées à la globalisation des crédits.

B. Les rapports avec les fonctions support ministérielles doivent être redéfinis

Bien que les démembrements de l'État, les autorités administratives indépendantes ou les services nationaux disposant d'une relative autonomie soient toujours plus nombreux, la France ne se dirige pas vers la constitution d'agences sur le modèle anglo-saxon. Par conséquent, il convient d'organiser la nouvelle gestion publique dans le cadre des structures ministérielles existantes, en recourant aux fonctions « support » ou « transverses » de ceux-ci, et en particulier, à celles chargées des affaires financières et de la gestion des ressources humaines.

Les relations des responsables de programme avec les directeurs des ressources humaines et des affaires financières sont un enjeu important de la nouvelle gestion publique, puisqu'elles

(1) *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs – Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, juin 2004.*

définissent les marges de manœuvre du responsable de programme au regard des possibilités de transformation d'emplois et de fongibilité des crédits.

Il convient, à ce stade, de définir le schéma fonctionnel permettant de tirer l'ensemble des profits attendus de la LOLF sur la gestion publique. Pour la mission, le responsable de programme doit être au cœur de ce nouveau schéma, ce qui n'implique pas qu'il agira seul et sans contraintes : celles-ci résultent de toutes façons des plafonds de dépense et de masse salariale qui sont évalués et suivis par les directions « support » du ministère, et dont le contrôle financier assure le respect.

Les directions des affaires financières et des ressources humaines doivent évoluer vers un rôle d'expertise, d'évaluation et de conseil, devenant de véritables prestataires de services pour les responsables de programme. Elles doivent également coordonner les demandes des responsables de programme et réguler leurs décisions afin de préserver la cohérence ministérielle de la gestion. Ces principes généraux peuvent être déclinés comme suit :

- le rôle des DAF doit se développer dans trois directions : la conception et la mise en œuvre (ou la mise à disposition du responsable de programme) d'instruments de budgétisation, notamment en matière de masse salariale ; l'analyse de la soutenabilité financière des orientations définies par le responsable de programme, dans le cadre d'un dialogue interne au ministère ; la mise en cohérence des demandes ou décisions budgétaires des différents responsables de programme, qui pourra se traduire, le cas échéant, par la préparation d'arbitrages proposés au secrétaire général ou au cabinet ;
- le rôle des DRH doit également se développer selon un « triptyque » dont les éléments ont été définis depuis plusieurs mois déjà : la fonction de prestataire de services, qui suppose, d'une part, que la DRH se mette en mesure de répondre aux demandes des responsables (de programme ou de BOP) relatives à leurs plans de recrutement et de formation et, d'autre part, que la DRH assure un soutien méthodologique à la définition des plans GPEEC qui seront élaborés par les responsables de programme et de BOP ; la fonction de régulation, axée sur la mise en cohérence des demandes avec les contraintes juridiques (statut général de la fonction publique et statuts particuliers des corps du ministère) et les contraintes globales de gestion du ministère ; la fonction de pilotage stratégique, qui se traduit par la définition d'une politique ministérielle de gestion des ressources humaines qui n'est pas la résultante des politiques GRH des programmes ;

En réponse au questionnaire de la mission, un responsable de programme considère que « *le pilotage des fonctions support reste largement à préciser. Le programme rencontre ainsi des difficultés à contracter librement avec des fournisseurs externes plutôt que de passer par des prestataires internes obligés. Dans le même temps, les services fournisseurs de fonctions support peinent à l'évidence à dépenser effectivement pour le compte du programme les moyens que celui-ci, en budget et en gestion, est capable de mettre à disposition.*

« *La question est donc posée de la gouvernance des fournisseurs internes et des services chargés des fonctions transversales du ministère. Les programmes devraient soit pouvoir choisir librement de recourir aux fournisseurs internes ou non, soit, si le recours à ces fournisseurs reste obligatoire, être partie prenante aux choix stratégiques les concernant et à leur gouvernance* ».

Ce sujet n'est pas mineur. Une réponse positive reviendrait à mettre en concurrence les services du ministère avec ceux d'autres ministères, voire avec des entreprises privées, ce qui inciterait à une « opération vérité » sur les coûts de production des services de l'État. A l'heure actuelle, une telle décision ne peut être que du ressort de chaque ministère. En tout état de cause, les prestations

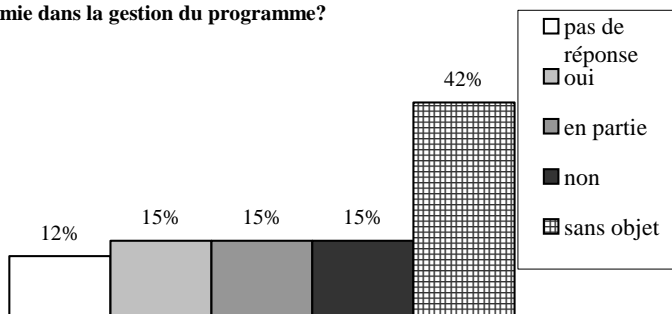
proposées par les fonctions support doivent être adaptées aux demandes des responsables de programme dans le cadre d'un dialogue régulier inscrit dans une perspective de relation client-fournisseur. Il n'est pas acceptable qu'un responsable de programme doive négocier continuellement avec ses collègues directeurs d'administration centrale – voire les supplier – pour exercer ses compétences. Le dialogue entre le responsable de programme et les fonctions « support » doit donc être formalisé et contractualisé, afin notamment d'assurer la transparence de l'offre et du coût des prestations.

C. Le positionnement juridique du responsable de programme doit être clarifié, sans pour autant définir dès aujourd'hui un « statut »

L'hétérogénéité des programmes induit une grande diversité dans la « solidité » du positionnement de leurs responsables, accrue le cas échéant par les pratiques administratives et les rapports de forces existants au sein des ministères.

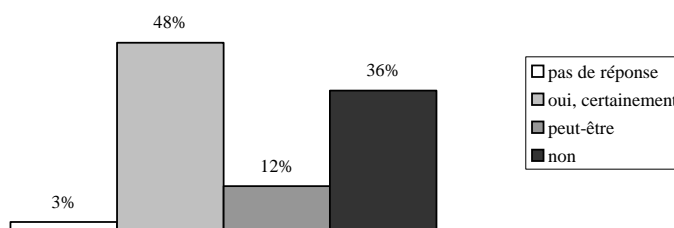
Dans de très nombreux ministères, des chartes de gestion ont été élaborées et des lettres de mission ont été adressées aux responsables de programme, suivant en cela les recommandations de la mission dans son précédent rapport. Cette volonté de définir précisément les nouveaux modes de gestion constitue un progrès important. Toutefois, parmi les responsables de programme ayant répondu au questionnaire de la mission et disposant d'une lettre de mission, un tiers seulement considère que celle-ci définit correctement les conditions de leur autonomie dans la gestion du programme, un tiers, en partie, et un tiers que tel n'est pas le cas, ce qui traduit les efforts restant à accomplir sur ce point. Par ailleurs, tous les ministères n'ont pas encore rédigé de charte de gestion permettant d'organiser le pilotage des programmes.

Au cas où vous avez reçu une "lettre de mission", pensez-vous que celle-ci définit correctement les conditions de votre autonomie dans la gestion du programme?



La question du statut juridique des responsables de programme, soulevée notamment par la Cour des comptes dès avant l'entrée en vigueur de la LOLF, a pris aujourd'hui une nouvelle ampleur : certains responsables de programme constatent des difficultés attribuées au décalage entre le périmètre des programmes et les structures administratives, entre la logique hiérarchique et la logique managériale. Certains semblent en mesure d'exercer rapidement la plénitude de leurs compétences, mais d'autres connaissent davantage de difficultés, notamment lorsqu'ils ne détiennent pas d'autorité hiérarchique sur les effectifs concourant aux objectifs de leur programme : comme le rappelle le document préparatoire à la réunion du Forum des responsables de programme du 12 juillet 2006, ils ne disposent pas dans ce cas de la délégation de pouvoir ou de signature pour les actes concernant les services qui ne sont pas placés sous leur autorité, et ne peuvent donc pas formellement programmer et notifier les crédits et les emplois qui leur sont alloués ; par ailleurs, ils ne peuvent pas davantage exercer un pouvoir hiérarchique de droit qui leur permettrait de donner des instructions à un service.

Une définition juridique de la fonction de responsable de programme vous semble-t-elle nécessaire?



Cette question a fait l'objet de travaux prospectifs et de débats nourris à l'occasion de la réunion du Forum des responsables de programme du 12 juillet 2006, dont le thème était : « *Quel statut pour les responsables de programme ?* ». Trois scénarii, établis par un groupe de travail associant des représentants de la DGME, de la DB et de la DGCP, étaient soumis à la réflexion des responsables de programme et des directeurs. Ils prévoient un socle de dispositions communes :

- la communication à l'ensemble des directeurs du ministère, qu'ils soient ou non responsables de programme, de la « lettre de désignation et de positionnement » envoyée par le ministre au responsable de programme au moment de sa nomination, et détaillant ses relations avec les autres directeurs et avec les fonctions transverses du ministère ;
- la rédaction d'une charte de gestion du programme formalisant les règles de gestion et les relations du responsable de programme avec les autres acteurs ministériels ;
- la conclusion par le ministre ou le responsable de programme, avec la direction du budget, de contrats pluriannuels de performance, portant sur la définition pluriannuelle des moyens et objectifs de performance.

La différence entre ces scénarii réside dans leur degré de formalisme, notamment la nécessité de prendre des mesures réglementaires :

- le premier scénario, assez proche du *statu quo*, ne prévoit pas de décret définissant le statut des responsables de programme, mais une simple circulaire contenant un certain nombre de recommandations ; les responsables de programme seraient nommés de manière personnalisée par le ministre qui informerait ensuite le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État ⁽¹⁾, et leur autonomie, définie dans ses grandes lignes par la circulaire, serait transcrite de manière précise dans les chartes de gestion ;
- le deuxième scénario prévoit une définition générique des compétences essentielles du responsable de programme par un décret, qui, *de facto*, rendrait caduques celles des dispositions figurant dans les décrets d'organisation antérieurs qui seraient incompatibles avec elles. Les responsables de programme seraient désignés par arrêté ministériel ;
- le troisième scénario prévoit de revoir l'ensemble des décrets d'organisation des ministères, qui désigneraient explicitement le responsable de programme ainsi que ses attributions. Le cadre juridique serait donc fort, mais non générique.

(1) On notera que dans plusieurs ministères, aucun texte n'a formalisé la désignation des responsables de programme.

A l'évidence, les scénarii les plus protecteurs sont également les plus rigides, tandis que les plus souples pourraient ne pas répondre efficacement à l'ensemble des situations rencontrées par les responsables de programme. Dans son précédent rapport, la mission avait estimé que *« l'émergence d'une nouvelle fonction au sein de l'appareil d'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 »*.

La mission considère qu'à l'heure actuelle, la priorité consiste à fournir aux responsables de programme les outils et le cadre leur permettant d'utiliser les marges de manœuvre nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles responsabilités, afin qu'il ne soient pas de simples observateurs, consultants ou courroies de transmission au sein de l'administration.

L'élaboration d'un statut du responsable de programme n'est pas une priorité, compte tenu de l'hétérogénéité des situations et du faible recul dont nous disposons. Au contraire, un statut aujourd'hui constituerait autant un obstacle qu'un atout pour l'émergence des responsables de programme dans la sphère administrative ; en tout état de cause, il se heurterait à la difficulté d'homogénéiser des situations complexes. La révolution managériale voulue par le législateur organique ne se fera pas avec des mesures réglementaires, mais à travers des pratiques renouvelées et des relations davantage contractuelles, tenant compte des spécificités de chaque programme. C'est pourquoi la mission souhaite qu'un support juridique minimal, donc souple, pose le principe de l'existence des responsables de programme dans le paysage administratif, à défaut de pouvoir leur offrir la maîtrise des leviers d'action nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Comme l'a indiqué un responsable de programme en réponse au questionnaire de la mission, *« actuellement, la question [du statut] ne se pose pas car pour les premières années de mise en œuvre de cette réforme, les nécessités d'ajustement s'accorderaient mal avec une définition juridique trop figée de la fonction de responsable de programme »*.

La mission comprend toutefois les difficultés rencontrées par certains responsables de programme dont le positionnement apparaît fragile, notamment lorsqu'ils ne disposent pas des leviers classiques de management hiérarchique, et estime que, dans des cas de blocage avérés, le recours à des dispositifs juridiques plus précis ne doit pas être exclu.

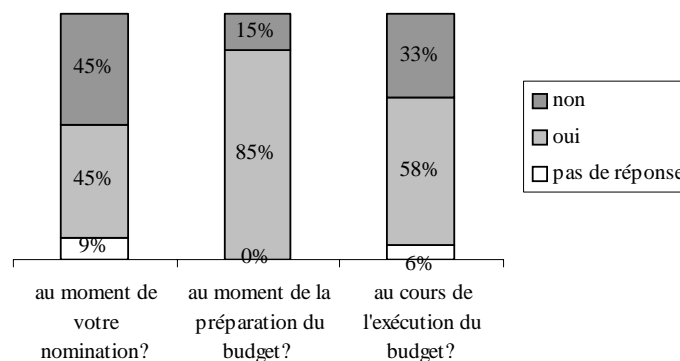
Si, à terme, la définition d'un statut juridique pourra consolider la position des responsables de programme, il ne semble donc pas que celle-ci doive constituer la première pierre d'un édifice encore en construction : il convient, dans un premier temps, de privilégier le dialogue entre les différents acteurs afin de permettre les ajustements nécessaires, plutôt que de faire jouer la contrainte. Cela n'exclut pas de revenir sur les textes qui empêchent les responsables de programme d'exercer la plénitude de leurs compétences : s'il faut lever les obstacles qui freinent leur émergence dans la sphère administrative, il ne paraît pas souhaitable de recourir dès aujourd'hui à des dispositifs juridiques trop rigides pour les y imposer.

III. LA REDÉFINITION DES RELATIONS ENTRE L'AUTORITÉ POLITIQUE ET LES RESPONSABLES DE PROGRAMME APPARAÎT COMME UNE CONDITION *SINE QUA NON* DE L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

A. Redéfinir les relations entre le responsable de programme, gestionnaire des crédits et manager, et l'autorité politique : le ministre et son cabinet

Cette dimension est essentielle, car le choix qui sera effectué déterminera le degré de responsabilisation de l'ensemble des acteurs, tant politiques qu'administratifs. Il pourra contribuer à sortir d'un système où la responsabilité apparaît largement diluée, où coexistent la fiction d'une responsabilité politique assumée par le ministre, y compris pour la gestion, bonne ou mauvaise, de son ministère, d'une part, et la possibilité de faire jouer le rôle de « fusible » aux directeurs d'administration pour « couvrir » l'autorité politique, d'autre part, sans que soient nécessairement objectivées les raisons motivant une telle sanction.

Des réunions ont-elles lieu (ou sont-elles prévues) avec le ministre ou des membres de son cabinet?



La mission considère que ce régime peu transparent favorise l'irresponsabilité et l'arbitraire, ne sert ni la démocratie, ni l'efficacité de la gestion publique, et doit laisser sa place à une « *nouvelle alliance du décideur politique et du gestionnaire* » ⁽¹⁾. Pour autant, une distinction plus nette entre les responsabilités politique et managériale n'est pas aisée en pratique et constitue une révolution importante, qui suscite légitimement quelques craintes : « *la logique politique et la logique gestionnaire ne sauraient être en harmonie tranquille et permanente. Néanmoins, d'autres que nous ont réussi et leur exemple peut nous guider* » ⁽²⁾. Des « codes de bonnes pratiques » peuvent, au prix d'une modification durable des habitudes, apporter une réponse aux inquiétudes que peut susciter, chez les responsables de programme, un champ de responsabilité encore mal défini ⁽³⁾, et fixer ainsi un cadre efficace à la nouvelle gestion publique.

Dans son précédent rapport, la mission avait souligné l'importance des cabinets ministériels dans la vie administrative française, qui est un obstacle à l'émergence des responsables de programme.

-
- (1) Michel Bouvier, « L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilisation généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un autre État », *Revue française des finances publiques*, n° 92, novembre 2005.
 - (2) Sylvie Trosa, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : contrôle ou liberté ? », *Revue française d'administration publique*, n° 117, 2006.
 - (3) Lors de la réunion du Forum des responsables de programme du 12 juillet 2006, nombre d'entre eux ont souligné le caractère flou de la ligne de partage entre leur responsabilité et la responsabilité politique.

Elle recommandait de réduire l'effectif et le rôle des cabinets ministériels pour les recentrer sur une mission essentiellement politique, au vu des nouvelles conditions de gestion créées par la LOLF et de la mission que le législateur organique a souhaité voir confiée aux responsables de programme.

Comme l'indique Sylvie Trosa, « *la pyramide ne fonctionne plus, car les cabinets ministériels constituent une administration parallèle, tandis que l'administration elle-même exécute et gère des procédures sans contact direct avec le ministre (...). Le ministre ne dirige plus le ministère, quand il s'y intéresse, ce qui n'est pas toujours le cas eu égard à l'horizon de temps qui est le sien. Il perçoit, à tort ou à raison, les administrations comme des freins et comme des organismes incapables de réaction rapide. Cette tendance est d'autant plus forte que la France est le pays européen où la durée de vie des ministres est la plus courte. Il leur faut agir vite et afficher des résultats, alors que l'enracinement des actions publiques prend nécessairement du temps. Le dilemme et la difficulté des ministres sont réels.*

« *La conséquence en est une hypertrophie des cabinets, qui, dans certains cas, ont des effectifs supérieurs aux administrations elles-mêmes. Les administrations en deviennent frustrées, à travers des directeurs qui, hormis ceux qui gèrent les questions les plus sensibles politiquement, ne voient pratiquement jamais leurs ministres, et des services dont les tâches sont limitées à l'exécution de procédures, malgré leur haut niveau de recrutement. Comme dans toutes les situations de frustration réciproque, les responsabilités sont partagées : il y a celle de l'administration qui ne se penche pas suffisamment sur les allègements de ses processus de fonctionnement pour pouvoir réagir vite ; il y a celle des ministres qui ne se sentent pas assez responsables de leur administration » ⁽¹⁾.*

La mission ne méconnaît pas les obstacles qui s'opposent à une mise en œuvre rapide d'une recommandation qui suppose de modifier profondément les modes de fonctionnement au sommet de l'État ; elle n'en considère pas moins qu'une volonté politique forte peut faire évoluer, sans le dénaturer, le rôle des cabinets ministériels. Elle note d'ailleurs qu'une réforme allant jusqu'à cantonner les cabinets ministériels hors de la gestion administrative n'est pas irréaliste, comme le montre l'expérience italienne, présentée par M. Franco Bassanini, sénateur et ancien ministre de la Fonction publique et des réformes administratives en Italie, à l'occasion de la séance du Forum des responsables de programme du 29 mars 2006. La mobilisation des agents a été construite, en Italie, autour de la contractualisation de l'emploi public, cet emploi s'intégrant dans un cadre ministériel où le partage des responsabilités politiques et de gestion a été clarifié : « *La nouvelle administration publique est basée sur la distinction entre politique et administration. C'est une chose assez nouvelle en Italie. Les autorités politiques, ministres, maires, etc. sont responsables des politiques. Le ministre définit les politiques et les stratégies, évalue les résultats, nomme les directeurs généraux, mais il n'a plus de pouvoir de gestion directe dans l'administration – cela vaut pour le ministre et pour son cabinet. Les hauts fonctionnaires sont responsables de la gestion administrative mais aussi des performances, ont plus de pouvoir, mais aussi plus de responsabilités, ils ont des salaires plus élevés mais aussi liés aux performances* ».

La mission réitère les recommandations de son précédent rapport : « *la responsabilité des gestionnaires ne pourra (...) 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*

(1) Sylvie Trosa, « Vers un management public postbureaucratique », *Sociétal*, n° 53, 3^{ème} trimestre 2006.

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 »⁽¹⁾.

Une transparence accrue de la prise de décision est la seule piste qui permette de complètement responsabiliser tous les acteurs, politiques et administratifs. Elle doit s'accompagner, idéalement, d'une ingérence limitée des cabinets ministériels dans la gestion quotidienne des responsables de programme. Toutefois, la mission considère que la fin de l'anonymat du donneur d'ordre est de nature, par elle-même, à limiter considérablement les interventions des cabinets ministériels et à faire en sorte que celles-ci soient actées collectivement en son sein.

Pour autant, la distinction entre une responsabilité politique et une responsabilité de gestion ne doit pas conduire à cloisonner les deux sphères ; au contraire, il est indispensable, pour la définition de la stratégie et des objectifs associés au programme, comme pour les inflexions à y apporter en cours d'année, que les cabinets ministériels, mais également les ministres, aient régulièrement des échanges avec les responsables de programme placés sous leur autorité. Dans son précédent rapport, la mission avait évoqué la possibilité de mettre en place une procédure de compte-rendu régulier et la nomination, au sein des programmes, de correspondants du cabinet, chargés d'informer celui-ci sur l'évolution des conditions de gestion. Elle considère que des réunions régulières (par exemple sur une base mensuelle) pourraient avoir lieu entre le responsable de programme et le cabinet du ministre. Des réunions entre le responsable de programme et le ministre pourraient également avoir lieu sur une base trimestrielle ou, au minimum, semestrielle.

La moitié seulement des responsables de programme ayant répondu au questionnaire de la mission indiquent qu'une réunion a eu lieu avec le ministre ou avec des membres de son cabinet au moment de leur nomination, ce qui paraît très insuffisant. Par ailleurs, si 85% des responsables de programme ont rencontré le ministre ou un membre de son cabinet au moment de la préparation du budget, ce ne fut le cas que de 58% d'entre eux au cours de l'exécution du budget. Le dialogue entre les gestionnaires et l'autorité politique nous semble très insuffisant.

La médiation quasi-permanente des cabinets éloigne les ministres des réalités et des enjeux de l'administration qu'ils dirigent. Seule la libération de la parole rendue possible par des rendez-vous réguliers et singuliers avec les responsables de programme permettra au ministre, à notre sens, de jouer pleinement son rôle de chef de son administration. A cet égard, Jean-Ludovic Silicani considère que *« on ne peut dissocier la responsabilité des acteurs publics managériaux et la responsabilité des acteurs publics politiques. En tout cas, la responsabilité des directeurs d'administration centrale, dans la conduite de leur gestion et des politiques publiques qu'ils mènent, est bien sûr intimement liée aux objectifs que doit leur fixer le ministre dont ils dépendent directement.*

« Et pour qu'ils aient des objectifs (...) il faut bien sûr que ce soit leur ministre qui les leur fixe. Il faut que ces ministres acceptent d'y consacrer de l'énergie et du temps. Je dois, hélas, noter que, dans le cadre du petit périple que j'ai été amené à faire l'année dernière pour rédiger mon rapport sur la rémunération des directeurs d'administration centrale, je n'ai pas senti qu'existait toujours cette conviction d'un lien entre la responsabilité politique et la responsabilité administrative : un directeur de cabinet m'indiquait qu'il n'était pas certain que son ministre puisse consacrer deux heures par an à fixer les objectifs et évaluer les résultats, dans le cadre d'un dialogue en bilatéral avec chacun de ses directeurs ! Je suis optimiste de nature, j'ai donc considéré que ce devrait être un défaut d'analyse de ce directeur de cabinet. (...)

(1) Sur ce point, on notera à titre d'exemple que le projet de loi canadien sur l'imputabilité prévoit un renforcement de la responsabilité des sous-ministres (administratifs) par rapport aux ministres (politiques), les sous-ministres sollicitant des consignes écrites en cas de conflit.

« La première proposition est d'entrer dans une démarche professionnalisée mais simple qui est qu'au moment de la nomination, le ministre établit, avec l'aide du secrétaire général du ministère et du directeur qui va être nommé ou qui vient d'être nommé, une lettre précisant les objectifs politiques (...) et les objectifs managériaux (...).

« La lettre d'objectifs doit aussi fixer des rendez-vous qui peuvent être trimestriels ou semestriels pour certains sujets et, dans tous les cas, annuels et un processus d'évaluation qui doit être au minimum annuel pour vérifier la réalisation de ces objectifs »⁽¹⁾.

La mission note que l'intervention de l'autorité (politique) dans la gestion du programme n'est perçue comme un obstacle que par 9% des responsables de programme ayant répondu au questionnaire, bien après les autres réponses proposées (pour 39%, les règles de gouvernance handicapent le pilotage du programme, pour 61%, ce sont le caractère chronophage et la complexité des procédures, pour 70%, l'absence de marges de manœuvre budgétaires et pour 73%, l'insuffisance des moyens d'information et de pilotage). Toutefois, 91% considèrent qu'une interaction positive avec les autorités politiques (ministre et cabinet) est l'un des principaux facteurs d'une bonne mise en œuvre de leur mission de responsable de programme.

Si la question de l'interaction entre les responsables de programme et l'autorité politique constitue, à l'heure actuelle, une question seconde par rapport à la multiplicité des chantiers en cours liés à la mise en œuvre de la LOLF, elle prendra une importance croissante dès lors que les outils en cours de développement permettront aux responsables de programme d'exercer la plénitude de leurs nouvelles compétences.

La vision des responsables de programme quant à leurs relations avec leurs ministres

En réponse au questionnaire envoyé par la mission, un responsable de programme indique que *« l'enjeu d'un bon usage de la LOLF est avant toute chose une clarification du rôle des différentes parties (politique, administrative) et une mise à plat des processus de décision internes aux ministères, qui devraient être facilités par des outils d'administration simples et efficaces ».*

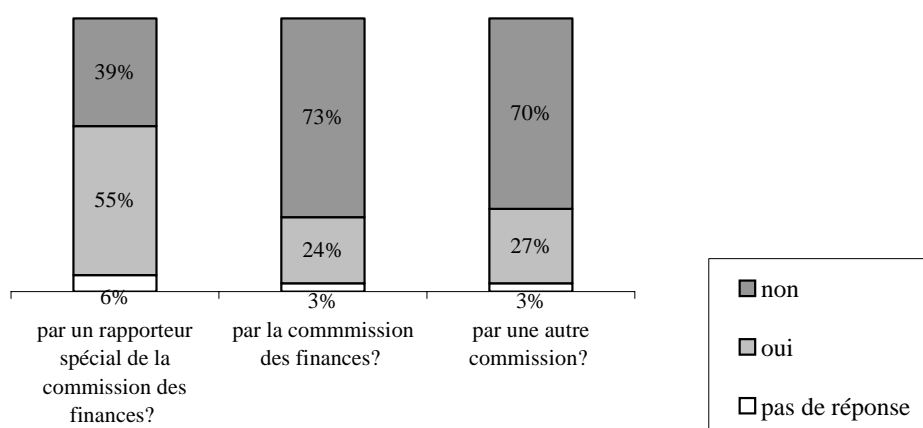
Un autre note avec justesse que *« le responsable de programme en charge d'un important programme de politique publique doit être en mesure de procéder aux arbitrages internes à son programme, sous l'autorité du ministre et avec le soutien des structures centrales du ministère. Il est ainsi en mesure de rendre compte de l'atteinte ou non des objectifs qui lui sont assignés. Tout autre fonctionnement donnant une place prépondérante aux structures centrales ou au cabinet conduit de fait à une dilution des responsabilités qui ne met pas le responsable de programme en situation de rendre effectivement des comptes sur son pilotage ».* Il ajoute qu'il conviendrait de *« garantir la traçabilité, vis-à-vis du Parlement, des arbitrages supra programmes rendus sur le niveau des ressources et sur le niveau des dépenses du programme ».*

(1) Jean-Ludovic Silicani, « La responsabilisation des directeurs d'administration centrale : quels outils d'incitation ? », *Revue française des finances publiques*, n° 92, novembre 2005.

B. La clarification des relations du responsable de programme avec le Parlement

Les responsables de programme, chargés de piloter l'exécution du budget voté par le Parlement, sont parfaitement au fait du fonctionnement de l'administration et ont la capacité de s'engager sur des objectifs. Les commissions des deux assemblées, en particulier celles chargées des finances, ont commencé à exploiter ce potentiel d'information en auditionnant les responsables de programme, y compris, en application de l'article 57 de la LOLF, en commission, et non plus à la seule initiative des rapporteurs spéciaux. Ainsi, parmi les responsables de programme ayant répondu au questionnaire de la mission, 55% ont été auditionnés par un rapporteur spécial d'une commission des finances, 24% par une des commissions des finances, et 27% par une autre commission permanente.

Avez-vous été auditionné au Parlement en tant que responsable de programme?



Jusqu'à la mise en œuvre de la LOLF, en effet, si les directeurs d'administration centrale rencontraient déjà fréquemment les rapporteurs spéciaux, en particulier avant la discussion de la loi de finances, ils n'étaient que très rarement entendus par les commissions (hors missions d'information et commissions d'enquête), qui auditionnaient généralement les ministres. Cette novation constitue une avancée considérable pour l'évaluation et le contrôle des politiques publiques et pour le suivi de l'exécution budgétaire. Il s'agit, pour le Parlement, de s'inscrire pleinement dans son rôle « d'aiguillon de la réforme de l'État » ; comme l'indique Sylvie Trosa, « *il ne peut y avoir de rigueur de gestion interne s'il n'y a pas de pression externe sur les résultats. Un nouveau dialogue s'est instauré entre le ministre, son responsable de programme et le Parlement* » ⁽¹⁾.

Dans son allocution à l'occasion de la séance du Forum des responsables de programme du 29 mars 2006, M. Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, disait : « *C'est toujours un moment d'émotion que de faire venir un ministre devant la commission des finances, mais en général, nous avons la confirmation de tout ce qu'on a lu dans la presse depuis un certain nombre de jours. On n'apprend pas grand-chose et c'est souvent la « langue de bois » qui prévaut. Ce qui va devenir intéressant est de faire venir devant la commission des finances les responsables de programmes pour que l'on parle de vos difficultés au quotidien, de vos préoccupations. Nous avons commencé quelques auditions de responsables de programmes. Je les trouve, pour ma part, tout à fait* »

(1) Sylvie Trosa, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : contrôle ou liberté ? », *Revue française d'administration publique*, n° 117, 2006, p 58.

intéressantes et je salue donc en chacun d'entre vous les tout prochains interlocuteurs de la commission des finances et sans doute d'autres commissions du Parlement. C'est en quelque sorte la reconnaissance de vos responsabilités ».

Les responsables de programme paraissent pleinement conscients de l'intérêt que leur porte le Parlement et semblent y trouver une source supplémentaire de motivation, mais aussi d'inquiétude : Quelle est l'étendue de leur responsabilité vis-à-vis du Parlement ? Ne risque-t-on pas de les juger sur des facteurs (notamment sur les résultats obtenus, mesurés au moyen des indicateurs de performance) qu'ils ne sont que partiellement capables de maîtriser ? Qu'advierait-il si un responsable de programme tenait des propos incohérents, voire contradictoires, avec ceux de son ministre ?

Par ailleurs, les responsables de programme se plaignent parfois – ce fut notamment le cas à l'occasion du Forum des responsables de programme du 12 juillet 2006 – de la charge de travail supplémentaire qui leur est demandée du fait des nouveaux rapports entretenus avec le Parlement : préparation des projets et des rapports annuels de performance, réponse aux questionnaires budgétaires, auditions par les rapporteurs spéciaux, les rapporteurs pour avis, les commissions des finances, les autres commissions permanentes...

La mission considère qu'une meilleure coordination des travaux des commissions et l'allègement des questionnaires budgétaires, qui devrait accompagner l'enrichissement des informations contenues dans les PAP, permettraient de répondre à certaines inquiétudes des responsables de programme. Elle souhaite également apporter quelques éléments de réponse et de clarification de nature à apaiser les craintes que cette nouvelle relation suscite :

- en premier lieu, les responsables de programme ne sont pas responsables juridiquement devant le Parlement, qui, ne disposant d'aucune autorité hiérarchique sur eux, ne peut ni les contraindre à la démission, ni les sanctionner : cela est de la compétence du ministre qui les a nommés ;
- en second lieu, aucun lien mécanique ne doit être effectué entre les résultats obtenus par un programme et les crédits de celui-ci pour l'année à venir. En effet, les résultats traduits dans les indicateurs de performance sont affectés par un grand nombre de facteurs sur lesquels le responsable de programme n'a que partiellement prise, et la non atteinte d'un objectif doit être analysée dans le cadre d'une étude et d'un dialogue approfondis : elle peut par exemple conduire à remettre en cause l'objectif lui-même ou la cible de résultats fixée, et conclure à la nécessité de réduire les moyens qui y sont consacrés comme de les accroître.

Des inquiétudes variées ont été exprimées par les responsables de programme sur leur relation nouvelle avec le Parlement ; la mission estime qu'elles seront, pour l'essentiel, levées progressivement par la pratique. Toutefois, indique Michel Bouvier, *« il ne s'agit pas (...) d'assimiler trop hâtivement gestion et politique, au risque de finir par élever les techniques de gestion au rang du politique. Il s'agit plus exactement de parvenir à intégrer dans une logique économique, prioritairement gestionnaire, un processus de décision budgétaire dont le cadre essentiel jusqu'ici a été un droit public financier qui par essence est un droit politique relevant de la tradition démocratique.*

« En fait, la logique juridique et la logique gestionnaire doivent s'articuler l'une à l'autre. Le phénomène peut être qualifié de dialogique en ce sens qu'il se caractérise par la coexistence de deux logiques qui doivent non seulement cohabiter mais s'intégrer. (...) La nouvelle gouvernance

financière publique se définit d'ailleurs aujourd'hui par l'association de la bonne gestion et de la démocratie »⁽¹⁾.

La mission considère donc que l'émergence d'une responsabilité strictement délimitée des responsables de programme par rapport à l'autorité politique passe par la mise en œuvre de « règles de bonnes pratiques », tant au niveau du Parlement que des ministères. Afin d'engager un dialogue confiant avec les responsables de programme, il paraît souhaitable que les commissions parlementaires distinguent autant que possible, dans le cadre de leurs auditions, les sujets politiques, qui sont du ressort de la compétence du ministre et de son cabinet, des sujets de gestion, qui relèvent pour l'essentiel des responsables de programme. Sur les questions relatives à l'exécution budgétaire, au pilotage de la performance ou aux réformes administratives, les responsables de programme devraient enfin être capables, le cas échéant, de se dégager de leur responsabilité dans l'hypothèse où une décision de nature politique aurait fortement pesé sur l'exécution de leur programme, ce qui nous paraît nécessiter l'existence d'instructions écrites et communicables au Parlement, le cas échéant, en application de l'article 57 de la LOLF.

C. Les mécanismes de sanction et de reconnaissance à destination des responsables de programme

Ainsi que l'indique André Barilari, la responsabilité des nouveaux managers comporte quatre dimensions :

- *« une dimension traditionnelle, mais qui se transforme, c'est la nécessité d'agir dans un cadre légal et de respecter les règles qui encadrent la régularité de la dépense publique ;*
- *une dimension qui n'existait que de manière théorique, mais qui se renforce considérablement, c'est celle que nous appellerons de la bonne gestion financière ;*
- *une dimension nouvelle qui est la responsabilité par rapport aux objectifs et plus précisément l'impératif d'atteindre les cibles de résultat attendus ;*
- *une dimension incidente qui découle de la précédente, c'est de rendre compte en veillant à la fiabilité des indicateurs de mesure utilisés pour apprécier la réalisation des objectifs »⁽²⁾.*

Frank Mordacq souligne qu'« un point d'attention particulier doit être consacré à l'équilibre à trouver entre la responsabilité de gestion ou managériale et la responsabilité traditionnelle (disciplinaire ou juridictionnelle) vis-à-vis des règles de toute nature qui encadrent l'action administrative.

« Un excès de règles et de contrôles de régularité peut compromettre la recherche de l'efficacité. Les réglementations fixent aux gestionnaires des « obligations de moyens » qui sont plus fortes que les « obligations de résultats » parce qu'elles sont associées à une menace de sanction »⁽³⁾.

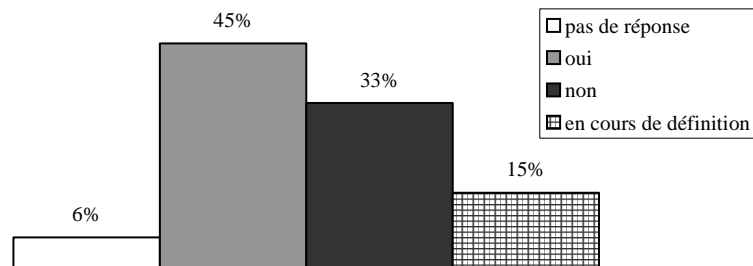
(1) Michel Bouvier, « L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilisation généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un autre État », *Revue française des finances publiques*, n° 92, novembre 2005.

(2) André Barilari, « La réforme de la gestion publique : quel impact sur la responsabilité des acteurs ? », *Revue française des finances publiques*, n° 92, novembre 2005.

(3) Frank Mordacq, « Nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité », *Revue française des finances publiques*, n° 92, novembre 2005.

La nouvelle responsabilité des managers chargés du pilotage d'un programme en vue d'atteindre des résultats déterminés implique la mise en œuvre de mécanismes efficaces de motivation, de récompense et de sanction : « *Apprécier les responsabilités n'a de sens que si l'on en tire des conséquences* » ⁽¹⁾.

Des dispositifs sont-ils prévus pour vous récompenser ou vous sanctionner en fonction des résultats obtenus (rémunération au mérite)?



La mission constate à cet égard que la « rémunération à la performance » se développe, s'agissant en particulier des directeurs d'administration centrale, à la suite du rapport de M. Jean-Ludovic Silicani. La part de cette rémunération au mérite dans l'ensemble de leur rémunération, qui peut atteindre jusqu'à 20%, représente des montants suffisamment significatifs pour motiver effectivement les directeurs, et notamment, ceux d'entre eux qui exercent la responsabilité d'un programme. Tandis que les hauts fonctionnaires disposent généralement de ce complément de rémunération sous une forme individualisée, les autres agents en bénéficient le plus souvent sous la forme de primes au moins partiellement collectives.

La « rémunération à la performance » reste embryonnaire : les réponses au questionnaire de la mission montrent que, si 45% des responsables de programme se voient d'ores et déjà appliquer un tel dispositif, 15% indiquent qu'il est en cours de définition et un tiers indique qu'il n'existe pas. Il faut étendre la rémunération à la performance à l'ensemble des responsables de programme qui n'en bénéficient pas encore, notamment parce qu'ils ne sont pas directeurs d'administration centrale.

La modulation des rémunérations accordées aux responsables de programme constitue un premier « signal » relatif à la prise en compte des résultats de performance : comme l'indique Jean-Ludovic Silicani, « *le ministre ne peut aujourd'hui envoyer aucun signal à son directeur alors que, avec un mécanisme de rémunération au mérite, quand on descend les marches, on peut comprendre qu'il y ait quelque chose qui ne se passe pas bien. Donc, on peut être alerté sur un mauvais fonctionnement de ses activités* ». Dans l'hypothèse d'une faute commise par un responsable de programme ou d'un désaccord persistant entre lui et son ministre, ce dernier pourrait tout simplement le remplacer, puisque les ministres nomment les responsables des programmes de façon discrétionnaire. On peut également envisager que le ministre puisse remplacer un responsable de programme dont les résultats n'auraient pas été satisfaisants. On notera qu'une telle décision ne remettrait aucunement en cause l'exercice par le titulaire de ses fonctions administratives, notamment celle de directeur d'administration centrale pour laquelle la décision de nomination relève du Conseil des ministres.

(1) Jean-Ludovic Silicani, « La responsabilisation des directeurs d'administration centrale : quels outils d'incitation ? », *Revue française des finances publiques*, n° 92, novembre 2005.

Ainsi que le note un responsable de programme en réponse au questionnaire de la mission, *« si le responsable de programme est mauvais, il faut en changer ; mais les résultats peuvent ne pas être bons sans que la qualité du responsable de programme soit en cause. Un lien avec sa rémunération peut être intéressant sous réserve que ce ne soit pas mécanique »*. Par ailleurs, André Barilari considère que *« face à des résultats insuffisants, il conviendra de se demander si les causes relèvent :*

- d'un retournement de conjoncture générale, ou d'un changement imprévu de contexte qui rendrait l'atteinte des résultats attendus impossible ;

- d'un irréalisme dans la fixation des cibles de résultat ;

- d'une insuffisance structurelle des moyens attribués par rapport aux résultats attendus ;

- d'une gestion ou d'un comportement insuffisant des responsables.

« Démêler l'importance et l'incidence respective de ces différents facteurs pour une juste appréciation des responsabilités implique une analyse fine que, dans certains cas, seuls des audits menés par des structures professionnelles peuvent effectuer.

« Il est donc indispensable qu'au sein de chaque programme soient mises en place des cellules spécialisées de contrôle de gestion et des procédures permettant la collecte des informations de tableau de bord, d'interprétation et de discussion des écarts. Cet appareil sera utilisé, à la fois pour piloter l'exécution du programme mais aussi pour apprécier les responsabilités »⁽¹⁾.

Les mécanismes de sanction et de reconnaissance à destination des responsables de programme sont donc multiples : part variable dans la rémunération, évolution de carrière... Sans bouleverser le fonctionnement de la fonction publique ni remettre en cause son statut, les mécanismes d'avancement, de promotion et de mutation devront davantage tenir compte des fonctions assurées et des résultats obtenus. Par ailleurs, la rémunération à la performance devra récompenser l'audace et la prise de risque, afin de compenser les inconvénients d'un système de responsabilité juridique qui privilégie la prudence.



La LOLF introduit une responsabilité nouvelle, de type managérial, qui ne se confond ni avec la responsabilité politique, ni avec la responsabilité hiérarchique. André Barilari précise : *« la responsabilité managériale ne se confond ni avec le grade, ni avec le niveau hiérarchique, ni avec le positionnement des services centraux ou déconcentrés, elle ne découle pas directement de l'analyse des statuts ni de celle des organigrammes. Elle exige l'identification des niveaux où s'établit l'équilibre « liberté-responsabilité », c'est-à-dire qui réunissent les deux conditions fondamentales : se voir confier la réalisation d'objectifs grâce à une enveloppe de moyens et ceci en disposant d'une autonomie dans l'emploi de ces moyens. (...)*

« Des fonctionnaires du même grade pourront avoir ou ne pas avoir de responsabilité managériale.

(1) André Barilari, « La réforme de la gestion publique : quel impact sur la responsabilité des acteurs ? », *Revue française des finances publiques*, n° 92, novembre 2005.

« La grille des trois niveaux de la responsabilité managériale [responsables de programme, de BOP et d'UO] sera la même dans chaque programme, mais elle ne se positionnera pas de manière homogène par rapport aux structures et aux statuts.

« Ce qui est remarquable, c'est que cette grille ne découlera pas de conditions juridiques mais d'options de gouvernance et de déclinaison des programmes. (...)

« Désormais, la responsabilité managériale se mesurera essentiellement par rapport aux cibles de résultat à atteindre »⁽¹⁾.

Il ne faut pas bloquer ou sanctionner l'audace ou la prise de risque mesurée dont doivent désormais faire preuve les responsables de programme dans un nouveau cadre de gestion qui encourage l'anticipation et l'initiative. Faire vivre la LOLF implique donc de simplifier plus avant les contrôles et les mécanismes prudentiels *a priori* et de mettre l'accent sur l'exigence de compte-rendu : en un sens, les contrôles et la complexité juridique entravent la recherche de la performance.

Pour faire vivre la LOLF, l'appareil administratif et gouvernemental doit se départir de la défiance généralisée qui sévit en son sein : défiance entre les ministres au sein du gouvernement, entre les ministres, leurs cabinets et les services, entre les directeurs d'administration centrale d'un même ministère, entre ces derniers et les services déconcentrés, entre les ministères « dépensiers » et le ministère des finances... La LOLF doit bousculer cette situation. L'interaction entre les ministres et leur administration doit être repensée afin d'aboutir à une meilleure distinction des responsabilités politique et gestionnaire.

Chaque acteur doit voir sa responsabilité plus clairement identifiée ; l'autonomie des responsables de programme doit être mieux garantie et doit s'exprimer dans un dialogue régulier avec le ministre et son cabinet, avec le Parlement et avec les fonctions transverses du ministère. La mission a conscience des réticences administratives et des freins que représentent la lourdeur des procédures et l'inadaptation des outils, mais elle a la conviction que la dynamique engagée portera ses fruits et que les responsables de programme seront, demain, au cœur de la nouvelle gestion publique qu'elle appelle de ses vœux.

(1) André Barilari, « La réforme de la gestion publique : quel impact sur la responsabilité des acteurs ? », *Revue française des finances publiques*, n° 92, novembre 2005.

RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ

AUX RESPONSABLES DE BOP

Les 198 réponses des responsables de BOP au questionnaire adressé par la mission font état de progrès dans la mise en œuvre de la LOLF : les responsables de BOP sont de mieux en mieux outillés, le contrôle de gestion se développe, la moitié d'entre eux définit directement le schéma d'emploi du BOP et une moitié également continue d'améliorer la qualité et la fiabilité des indicateurs de performance. Toutefois, ces progrès se heurtent encore à des limites majeures : une faible fongibilité des crédits, un fort fléchage des budgets par les administrations centrales, des difficultés d'élaboration des projets de budget, un dialogue de gestion peu approfondi, une prise en compte des spécificités territoriales et de la coordination ministérielle perfectible.

La présente annexe présente les principaux résultats chiffrés des questionnaires renseignés par les responsables de BOP en juin et juillet 2006.

Les questionnaires ont été transmis à un échantillon de services déconcentrés de l'État au niveau régional ou départemental, dont les directeurs ont été désignés responsables d'un ou plusieurs BOP, rattachés à un ou plusieurs programmes. Une attention particulière a été portée aux responsables de BOP départementaux de moyens (DDAF et DDSV) ou de BOP de missions interministérielles (BOP du programme « Police » rattaché à la mission interministérielle « Sécurité » et BOP des programmes « Veille et sécurité sanitaires » et « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » rattachés à la mission interministérielle « Sécurité sanitaire »).

Cet échantillon est donc volontairement non-représentatif. Le tableau qu'il permet de dresser n'est pas représentatif, au plan statistique, de l'ensemble des responsables de BOP. Toutefois, il met en évidence des résultats intéressants, qui devront être lus avec cette réserve.

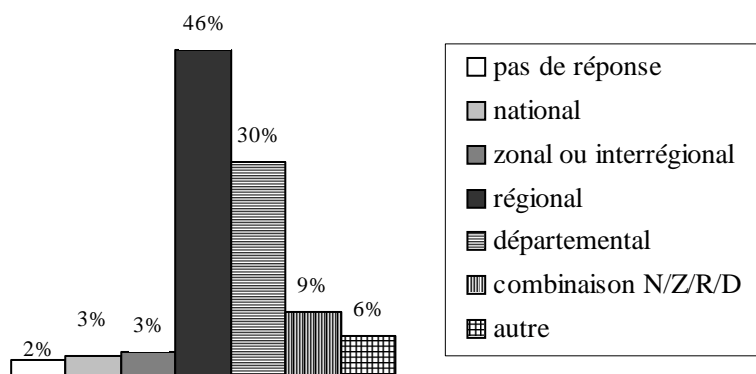
198 questionnaires ont été retournés à la mission, remplis par :

- 10 DRASS (directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales),
- 8 DRAF (directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt),
- 24 DDAF (directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt),
- 13 DIREN (directeurs de l'industrie, de la recherche et de l'environnement),
- 58 DDSV (directeurs départementaux des services vétérinaires),
- 10 directeurs de la protection judiciaire de la jeunesse,
- 44 présidents de Cour d'appel et / ou procureurs généraux (réponses parfois communes),
- 7 responsables de BOP de la police nationale,
- 7 responsables de BOP centraux issus de différents ministères,
- 17 responsables de BOP ayant conservé l'anonymat sur leurs fonctions.

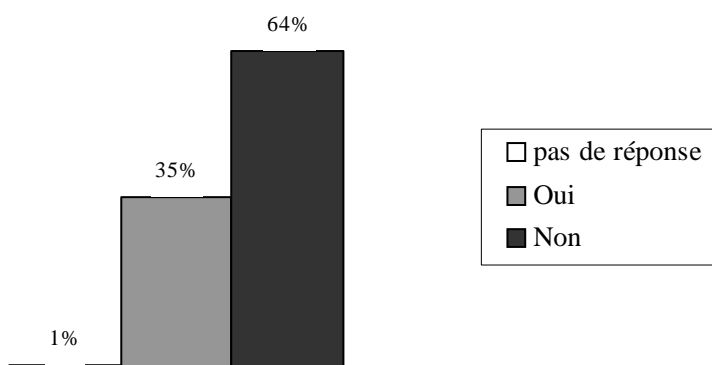
La légende de chaque graphique reprend les réponses prédéfinies qui étaient proposées au choix des responsables de BOP. La mission n'a pas « redressé » les informations données, certaines questions très factuelles ayant pourtant donné lieu à des réponses différentes de la part de responsables de BOP placés dans des situations identiques. Pour chaque question, les responsables de BOP avaient la possibilité de compléter les réponses prédéfinies par des commentaires libres.

I. LE CONTOUR DES RESPONSABILITÉS DES RESPONSABLES DE BOP

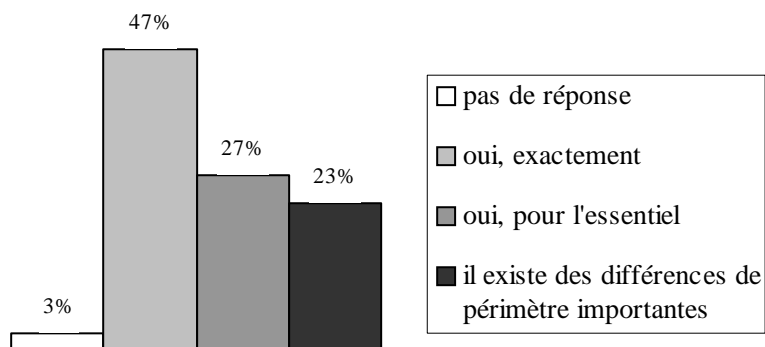
1. A quel niveau sont situés le ou les BOP dont vous avez la charge?



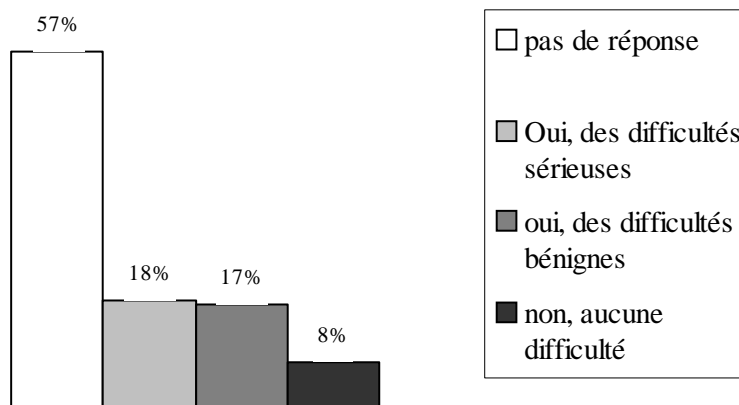
2. Assurez-vous la gestion de plusieurs BOP relevant d'un même programme?



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



Cette discordance soulève-t-elle des difficultés?

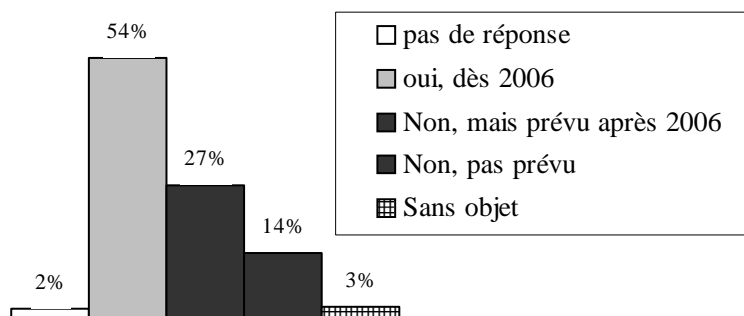


Dans l'échantillon de responsables de BOP ayant répondu au questionnaire, dont près de la moitié sont responsables d'un BOP situé à l'échelon régional, 35% gèrent plusieurs BOP d'un même programme. Cela correspond le plus souvent à la volonté de l'administration centrale de « flécher » l'utilisation des crédits en les fractionnant en plusieurs BOP par types de crédits (par exemple un BOP pour les crédits de fonctionnement et un BOP pour les autres crédits). Un quart des responsables de BOP concernés estime qu'il faut réaménager rapidement le périmètre des BOP et 9% qu'il faudra le réaménager à terme.

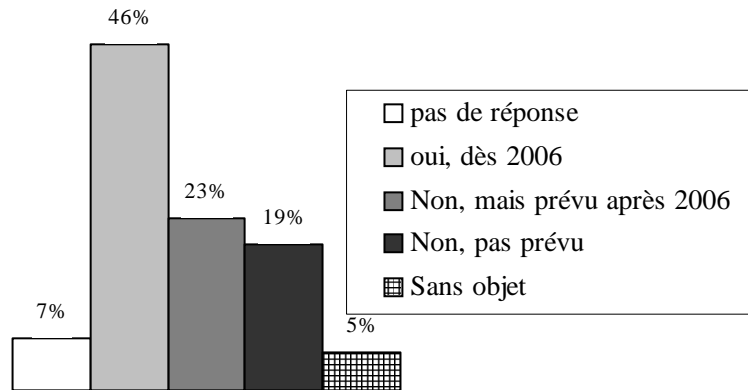
Seuls 47% des responsables de BOP de l'échantillon sont aussi les supérieurs hiérarchiques des agents qui accomplissent la mission du BOP. Cette discordance soulève des difficultés pour 18% d'entre eux. Face à ce problème, 28% des responsables interrogés estiment qu'il faut réaménager le périmètre des BOP, 18% qu'il faut au contraire adapter les organigrammes administratifs et 16% qu'il faut laisser la situation en l'état.

Les responsables de BOP regrettent fréquemment le nombre trop important d'enveloppes budgétaires. Ainsi, dans le domaine social, plusieurs suggèrent de fusionner les BOP du programme « Inclusion sociale » avec ceux du BOP « Familles vulnérables ».

4. Dans le cadre du ou des BOP dont vous avez la charge, exercez-vous des responsabilités particulières en matière de gestion des ressources humaines?
-gestion de la masse salariale?



-définition du "schéma d'emploi" du BOP?



Résultat encourageant, plus de la moitié des responsables de BOP de l'échantillon exerce d'ores et déjà des responsabilités en matière de gestion de la masse salariale. 46% d'entre eux définissent eux-mêmes leur schéma d'emplois. 70% considèrent qu'ils exerceront une telle responsabilité dans les années à venir. Toutefois, les commentaires apportés par les responsables de BOP précisent que leur liberté de gestion concerne surtout les agents contractuels, les décisions concernant les agents titulaires restant majoritairement de la compétence du responsable de programme. Dans leurs commentaires, les responsables de BOP ajoutent que l'offre de formation sur la LOLF, théorique et générale, aurait gagné à être plus opérationnelle, afin de faciliter l'appropriation des nouveaux outils budgétaires et comptables. 36% des répondants estiment que les formations ont été insuffisantes.

Les appréciations sont assez positives sur les outils mis à leur disposition, même si la situation peut encore progresser. Près de la moitié des responsables de BOP ont vu ou sont sur le point de voir les moyens mis à leur disposition évoluer favorablement. Désormais 43% d'entre eux disposent d'un fondé de pouvoir ou d'un secrétaire général de BOP, 63% d'une cellule dédiée au pilotage budgétaire, 57% d'une cellule dédiée à la GRH et 41% d'un système dédié à l'information financière. Par ailleurs, si seulement 26% des responsables de BOP disposent d'une cellule dédiée au contrôle de gestion, 23% vont s'en doter dans les mois à venir. La situation est également très évolutive concernant les systèmes d'information dédiés à la performance : seuls 22% des responsables de BOP de l'échantillon en sont dotés mais un tel système est en cours de constitution pour 44% d'entre eux.

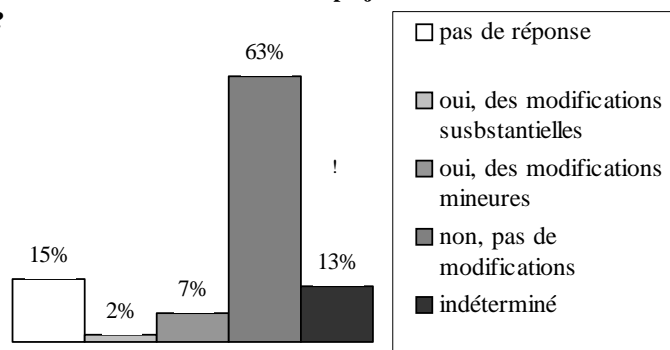
II. LA DIMENSION TERRITORIALE DU BOP

L'examen des BOP en pré-CAR ou en CAR ⁽¹⁾ a rarement conduit à des modifications substantielles des projets de budgets, ce qui amène à s'interroger sur la place relative des logiques ministérielle et territoriale dans leur construction. D'ailleurs, les responsables de BOP sont modérément attentifs aux instruments de coordination interministérielle : seuls 38% d'entre eux déclarent avoir tenu compte du projet d'action stratégique de l'État dans le département ou la région pour élaborer leurs projets de BOP. La prise en compte du contexte local dans l'élaboration des BOP peut donc sans doute progresser encore, notamment en réduisant le fléchage des crédits par les administrations centrales.

(1) Comité de l'administration régionale.

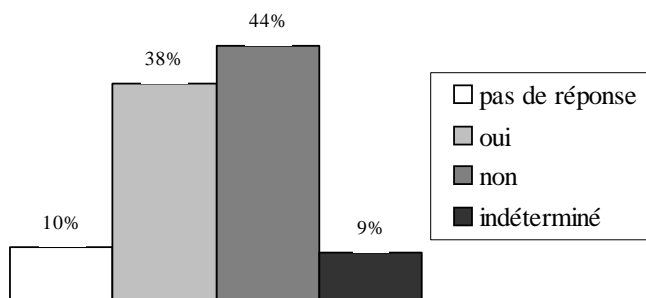
5. Le rôle du préfet dans l'élaboration des BOP territoriaux:

-La procédure suivie (passage en pré-CAR et/ou en CAR a-t-elle conduit à des modifications de votre projet de BOP 2006?

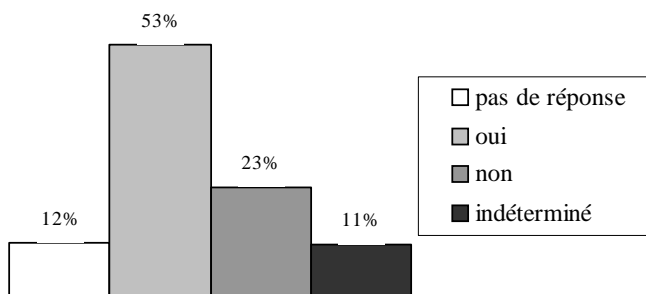


Les préfets ont mis en œuvre les possibilités qui leur étaient offertes en matière de suivi de la gestion : plus de la moitié des responsables de BOP ayant une délégation de signature du préfet sont astreints à des obligations de compte-rendu de gestion ; la majorité des responsables de BOP déclarent fournir au préfet un compte-rendu trimestriel ou semestriel sur la consommation des crédits et les indicateurs de performance. L'aval du préfet est parfois nécessaire pour modifier en cours d'année la répartition des crédits entre les UO.

6. Avez-vous tenu compte du "projet d'action stratégique de l'Etat" en région ou en département dans l'élaboration de votre BOP?



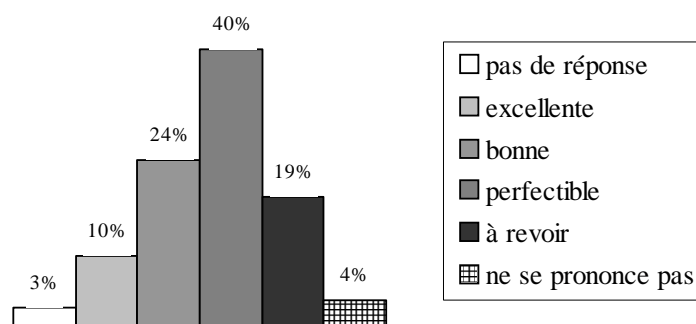
-La délégation de signature reçue du préfet est-elle assortie de conditions, notamment en matière de compte-rendu sur l'activité du BOP?



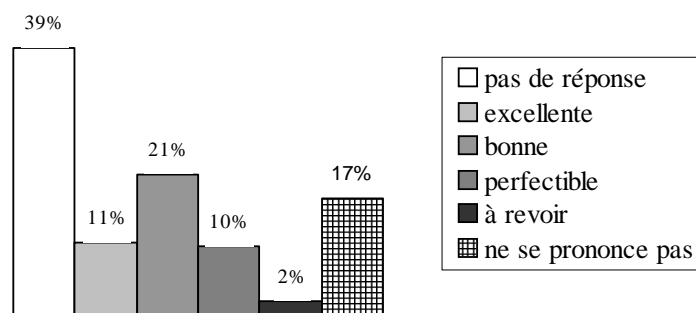
III. LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX MODES DE GESTION

Les responsables de BOP se sont heurtés à de nombreuses difficultés pour la constitution des budgets : 78% d'entre eux estiment avoir rencontré quelques difficultés ou de grandes difficultés pour la construction du schéma d'organisation financière. Viennent ensuite la déclinaison de la performance (77%), la détermination des crédits (64%), la programmation de l'activité (58%) et la détermination du schéma d'emplois (55%). Toutefois, ce dernier chiffre doit être relativisé car seule une moitié des responsables de l'échantillon définit elle-même le schéma d'emplois.

7. Comment qualifieriez-vous la qualité du dialogue de gestion avec les responsables de programme?



8. Comment qualifieriez-vous la qualité du dialogue de gestion avec les responsables d'UO?



Les résultats sont mitigés dans le domaine du dialogue de gestion. Le dialogue avec les responsables de programme reste perfectible pour 38% des responsables de BOP ayant répondu au questionnaire de la mission, même s'il est déjà bon voire excellent pour plus d'un tiers d'entre eux (36%). Les réponses à la question sur le dialogue de gestion avec les responsables d'UO soulignent que celui-ci n'a, le plus souvent, pas vraiment eu lieu. Toutefois, le dialogue semble avoir été assez approfondi au moment de la constitution des BOP entre le responsable de programme et les responsables de BOP : 41% des responsables de l'échantillon affirment qu'ils ont pu faire facilement valoir leurs priorités au moment de l'élaboration des BOP tandis que 19% indiquent avoir eu plus de difficultés. Environ la moitié d'entre eux estime que les crédits alloués correspondent en grande partie à leurs demandes alors que pour 41%, il y a de grandes différences entre leurs demandes et les crédits alloués (ce qui correspond sans doute pour partie à une moins bonne internalisation de la contrainte budgétaire).

IV. L'IMPLANTATION DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

L'implantation de la démarche de performance progresse lentement : 84% des responsables de BOP considèrent que les agents ont été bien informés des objectifs et des indicateurs, mais 16% des gestionnaires seulement estiment avoir été pleinement associés à l'élaboration des indicateurs au moment de leur conception. 26% des responsables estiment que la collecte des données, souvent qualifiée de très fastidieuse, est pleinement assurée et 67% qu'elle l'est partiellement. Les responsables de BOP soutiennent fermement l'automatisation des procédures de saisies. Ces résultats sont cohérents avec le constat suivant lequel les indicateurs des PAP et des RAP ne sont pas encore tous renseignés. Par ailleurs, 42% des responsables de l'échantillon estiment avoir rencontré des difficultés importantes au niveau de la déclinaison de la performance dans leur projet de BOP, auxquels s'ajoutent 35% qui estiment avoir rencontré quelques difficultés.

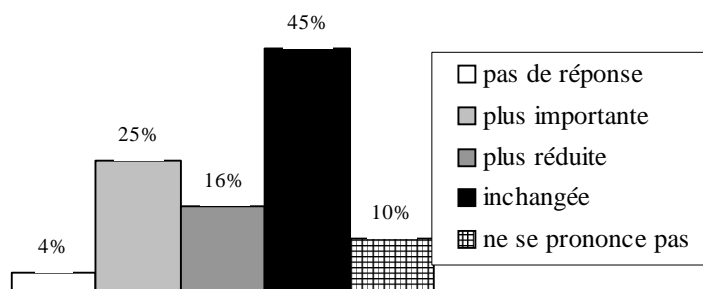
Toutefois, 50% des responsables ayant répondu au questionnaire travaillent encore à l'amélioration de la qualité et de la fiabilité des indicateurs et 45% au renforcement de l'articulation entre les objectifs des programmes et ceux des BOP : les progrès de la démarche de performance sont donc continus.

Les moyens de mobilisation et de motivation des personnels restent en revanche limités : ils reposent surtout sur la communication interne et la formation et peu sur un intéressement financier.

V. LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS

9. Le BOP, un budget global?

-Par rapport à la situation antérieure à l'entrée en vigueur de la LOLF, comment qualifieriez-vous la fongibilité de vos crédits?

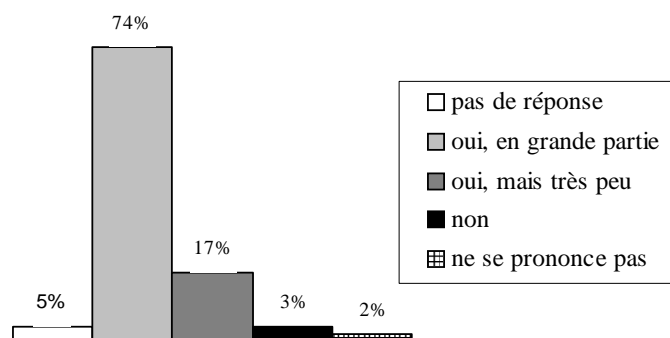


En matière de fongibilité, la déception des responsables de BOP est grande : près de la moitié (45%) estime que la fongibilité est inchangée par rapport à la situation d'avant l'entrée en vigueur de la LOLF et 16%, qu'elle est même plus réduite. Seul un quart des responsables de BOP ayant répondu au questionnaire estime bénéficier réellement de cette nouvelle souplesse de gestion. Beaucoup soulignent dans leurs commentaires que les marges de manœuvre sont très faibles voire inexistantes, ce qui crée une forte frustration.

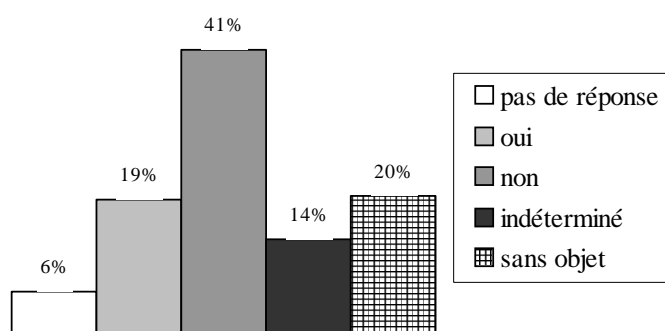
De même, la très grande majorité des responsables de BOP (74%) estime que les crédits du BOP sont fortement « fléchés » vers une utilisation particulière, ce qui contrevient à la notion de budget global. Si les responsables de BOP ont des définitions assez hétérogènes du « fléchage » (qui va du fractionnement en plusieurs BOP jusqu'à la simple recommandation de l'administration centrale

par courrier en cours d'année), ils sont nombreux à exprimer leur déception face à l'ampleur du phénomène dans les commentaires qui accompagnent leurs réponses.

-Vos crédits sont-ils pour partie "fléchés" par votre administration centrale?



10. Envisagez-vous en 2006 de mettre en oeuvre la fongibilité asymétrique?



Dans ce contexte, seule une minorité de responsables de BOP prévoit d'utiliser pleinement les nouvelles souplesses offertes par la LOLF : 29% prévoient de faire des mouvements de crédits entre les unités opérationnelles en 2006, 18% prévoient de mettre en œuvre la fongibilité asymétrique. Néanmoins, 50% prévoient de profiter de la fongibilité des crédits autres que de personnel.

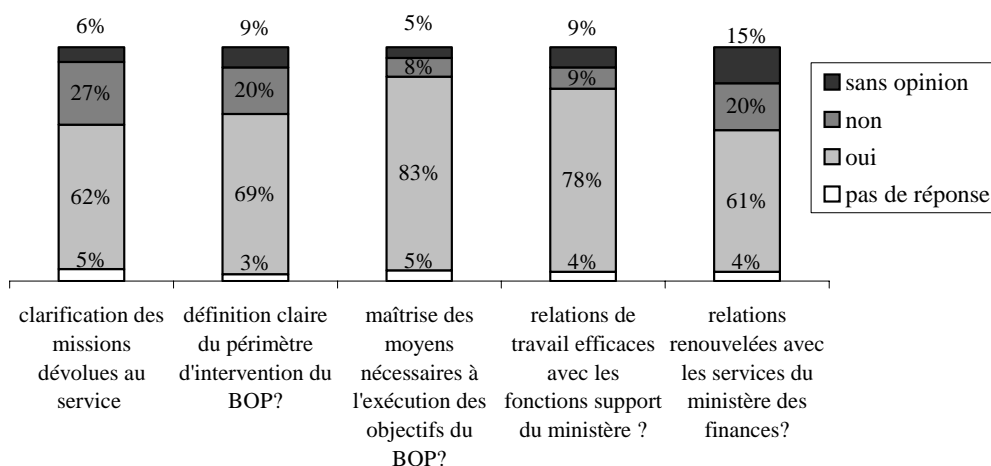
VI. APPRÉCIATIONS GÉNÉRALES DES RESPONSABLES DE BOP

Les principaux obstacles à une bonne mise en œuvre de la LOLF sont le caractère chronophage et la complexité des nouvelles procédures mises en place et, dans une moindre mesure, l'absence de marge de manœuvre budgétaire. En outre, les responsables de BOP mentionnent unanimement l'inadéquation des systèmes d'information aux nouveaux modes de gestion. Leurs commentaires sont fermes : la LOLF s'est traduite par une charge de travail supplémentaire très forte ; elle est source de lourdeurs, et est parfois dépeinte comme une « usine à gaz » ; les interlocuteurs des responsables de BOP (préfets, contrôleurs financiers, administrations centrales) n'ont pas coordonné leurs exigences et la chaîne d'information et de contrôle s'est allongée. Les responsables de BOP vivent parfois la LOLF comme une mise sous tutelle illégitime, au vu des budgets parfois modestes qu'ils ont à gérer et de l'impossibilité matérielle de procéder à des réallocations de crédits.

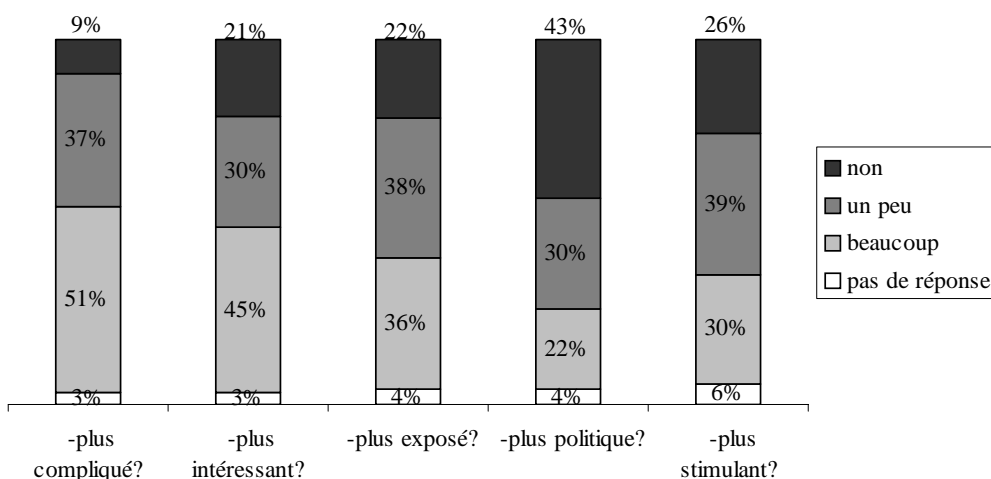
Les facteurs de réussite identifiés concernent particulièrement l'efficacité des fonctions support des ministères et la maîtrise des moyens nécessaires à l'exécution des objectifs du BOP. Ce constat conduit à encourager une plus grande déconcentration des décisions de gestion auprès des responsables de BOP, notamment dans le domaine des ressources humaines.

Enfin, on terminera de façon optimiste en soulignant que, si les responsables de BOP interrogés estiment que leur métier est devenu plus compliqué avec la LOLF, plus de deux-tiers d'entre eux l'estiment aussi plus stimulant. Dans leurs commentaires, les responsables de BOP soulignent que la LOLF fait prendre conscience aux services de la nécessité d'une meilleure gestion. Elle apporte une meilleure connaissance des coûts des actions et de l'emploi des crédits.

12. Quels sont les principaux facteurs d'une bonne mise en oeuvre de votre mission de responsable de BOP?



13. Par rapport à vos responsabilités antérieures, diriez-vous que l'exercice de votre mission de responsable de BOP est:



LA LOLF ET LA RÉNOVATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION FINANCIÈRE

La présente note vise à faire le point sur l'évolution des systèmes d'information financière que nécessite une bonne mise en œuvre de la LOLF. Elle s'inscrit dans le cadre des travaux relatifs à « *la gouvernance de notre système de finances publiques, notamment [...] la pertinence des instruments de pilotage à l'intérieur de l'État : [...] systèmes d'information budgétaire et comptable* ».

Les systèmes actuels ont été adaptés à la LOLF mais ne permettent d'appliquer qu'une partie des dispositions de la loi organique ; leur fonctionnement d'ensemble est encore handicapé par des faiblesses nombreuses, qui se résolvent peu à peu ; cependant, INDIA connaît des retards très préjudiciables. Les efforts doivent se porter désormais vers la construction du système cible Chorus, sans préjuger de quelques ajustements limités qui pourraient être apportés aux applications du Palier LOLF pour améliorer le confort des utilisateurs.

La conception et le déploiement de Chorus sont soumis à un calendrier très contraint. **L'ensemble des administrations concernées doit se mettre en ordre de bataille** pour que la trajectoire du projet soit tenue, car des décisions très structurantes devront être prises dans les prochains mois. **Il est impératif d'engager parallèlement à la conception du nouveau système d'information une restructuration profonde de l'organisation financière**, sous peine de mettre en danger la réussite du projet, ce qui implique de mettre en place des capacités d'expertise suffisantes et des mécanismes de décision rapides.

I. L'ADAPTATION À LA LOLF DES SYSTÈMES D'INFORMATION FINANCIÈRE EXISTANTS N'EST QU'UNE SOLUTION TRANSITOIRE

A. Le projet « Palier 2006 » a tenu son objectif de calendrier

L'abandon du projet Accord 2, décidé au printemps 2004, a écarté la perspective d'une coïncidence au 1^{er} janvier 2006 entre, d'une part, la mise en œuvre du premier budget répondant intégralement aux prescriptions de la LOLF et, d'autre part, la disponibilité du système d'information budgétaire et comptable unifié dont le lancement a été engagé dans la seconde moitié des années 1990.

Il a donc été décidé que les applications informatiques existantes feraient l'objet d'une adaptation aux principales dispositions de la LOLF, dans le cadre du projet interministériel Palier 2006, placé sous le pilotage de l'Agence pour l'Informatique financière de l'État (AIFE). Les objectifs fixés au Palier 2006 étaient, pour l'essentiel, 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 (notamment la globalisation, la fongibilité asymétrique et la gestion en AE / CP). Quarante-deux applications environ étaient directement concernées ⁽¹⁾ :

(1) La mission rappelle que dans la perspective de la réalisation du projet Copernic, relatif aux applications de recettes fiscales de l'État, celles-ci n'ont fait l'objet que d'une adaptation *a minima* pour permettre la mise en place des nouvelles spécifications budgétaires relatives à 2006.

- interministérielles comme Farandole (préparation budgétaire), Accord (gestion de la dépense centrale), NDL (gestion de la dépense déconcentrée), REP (recettes non fiscales), PAY (paie des agents), NDC (centralisation budgétaire), CGL (tenue de la comptabilité générale) ou TCC (production des comptes) ;
- ministérielles comme Kheops (gestion budgétaire déconcentrée au ministère de l'Éducation nationale), Gibus (gestion budgétaire déconcentrée au ministère de la Justice), Agri 2 (gestion budgétaire déconcentrée au ministère de l'Agriculture), Safir 2 (gestion des investissements routiers au ministère chargé de l'Équipement), etc.

Les travaux relatifs au Palier 2006 ont mobilisé les énergies, notamment durant les derniers mois de l'année 2005, et les applications concernées ont pu démarrer aux dates prévues. Le projet Palier 2006 a donc été réalisé dans les délais impartis, sans qu'il ait été besoin de mettre en œuvre le scénario de secours et sans qu'il ait fallu reporter la participation d'une application ministérielle de gestion à son démarrage. La réussite de cette transition doit être portée au crédit des équipes qui, au MINEFI comme dans les autres ministères, n'ont pas ménagé leurs efforts pour que le fonctionnement financier de l'État soit aussi « fluide » que possible pendant cette transition délicate. Elle constitue une expérience irremplaçable pour la prochaine transition majeure, celle qui verra la mise en place du système-cible Chorus. Le système actuel constituant désormais le socle applicatif standard de la gestion en mode LOLF jusqu'à l'arrivée de Chorus, il a été rebaptisé « Palier LOLF ».

B. Le fonctionnement du Palier LOLF a fait l'objet de critiques nombreuses

Pourtant, la mission doit constater que les systèmes d'information constituent depuis le 1^{er} janvier un « point noir » pour un grand nombre des interlocuteurs qu'elle a rencontrés. De façon plutôt mesurée, un DAF a ainsi déclaré que « *le paysage est très perturbé par l'insuffisante synchronisation entre la réforme budgétaire et la rénovation des systèmes d'information* ». Un responsable de département comptable ministériel (DCM) a affirmé qu'« *Accord-LOLF est d'un maniement délicat et connaît de nombreuses interruptions de service* » et a conclu en disant que « *ce qui pèse le plus sur le vécu des personnels est le désordre causé par les systèmes d'information* ». Les services gestionnaires rencontrés sur le terrain ont fait part quasi unanimement de la lourdeur des systèmes, de leur complexité d'utilisation, de l'impossibilité d'obtenir des restitutions adaptées à leurs besoins, des contraintes techniques posées à la mise en œuvre de certaines des souplesses offertes par la LOLF, notamment la fongibilité asymétrique, etc.

En sens inverse, certains interlocuteurs ont plaidé pour une vision plus nuancée de l'état actuel des systèmes d'information. M. Bernard Limal, directeur de l'AIFE, estimait qu'Accord-LOLF n'a pas plus de problèmes que toute application « mûre ». Tout en convenant que les utilisateurs voient les difficultés d'accès au système, sans en connaître les causes, un chef de DCM indiquait qu'« *Accord-LOLF Dépenses n'est pas un problème, bien au contraire* ».

1. Un résultat dégradé par rapport aux attentes des utilisateurs

Naturellement, il n'appartenait pas à la mission d'engager une véritable enquête sur les performances et les défaillances effectives du Palier 2006. De nombreux éléments se sont conjugués pour conduire à une appréciation des utilisateurs dégradée par rapport aux attentes :

- certaines difficultés semblent dues à la nature même des outils mis en œuvre : s'agissant d'Accord, la mission a été sensible à l'appréciation selon laquelle « *le système est lent et peu permissif : il faut toujours entrer dans un dossier de liquidation pour faire la moindre*

manipulation, même pour simplement le valider » ; il semble aussi qu'il faille activer le flux de données Accord en permanence, faute de quoi le système peut se déconnecter ; le nombre et la complexité des actions manuelles à mettre en œuvre pour réaliser une dépense sont également accrus par rapport au système Accord 1, auquel étaient raccordés jusqu'en 2005 la majorité des ministères ⁽¹⁾ ; s'agissant de NDL, l'application ne gérant pas les engagements juridiques, les ordonnateurs sont obligés de suivre ceux-ci dans un outil annexe ; ils doivent aussi procéder à un engagement comptable en principe trimestriel pour les dépenses de fonctionnement ; le codage alphanumérique du compte sur lequel doit être imputée une dépense n'a pas de signification comptable et ne permet pas à l'utilisateur de se situer dans la hiérarchie du plan comptable, ce qui est, aux yeux de la mission, un obstacle à une bonne appropriation du changement ⁽²⁾ ; les écrans de NDL contiennent des rubriques libellées selon la terminologie d'un budget formaté selon l'ordonnance de 1959, ne correspondant pas à la nature des opérations réellement effectuées dans le cadre de la LOLF ; NDL gère des événements (par exemple l'affectation) qui ne se justifient plus dans une gestion en mode LOLF ;

- d'autres difficultés sont dues à des problèmes de stabilité résultant des travaux d'adaptation de l'outil à la LOLF : l'application REP (recouvrement des recettes non fiscales) a montré une intégration aléatoire des recettes encaissées, qui a par exemple conduit à interdire l'émission de mandats sur un compte de commerce géré par le ministère de l'Équipement afin de ne pas dépasser le découvert autorisé ;
- certaines difficultés résultent très directement d'une conjonction défavorable entre les caractéristiques de l'outil et la nécessité pour les services d'assumer les contraintes liées à la conduite du changement :
 - ♦ en raison de l'obsolescence de son application de gestion, qui ne pouvait pas être interfacée à NDL dans sa version « LOLFisée », le service de santé des armées est passé au 1^{er} janvier 2006 du statut de service déconcentré à celui d'administration centrale raccordée à Accord-LOLF ; l'apprentissage du nouveau système a été plus difficile que prévu et les factures se sont accumulées durant tout le premier semestre de 2006 ;
 - ♦ la puissance insuffisante des systèmes a conduit le ministère des finances à ne pas rendre disponible automatiquement l'ensemble des comptes du plan comptable de l'État ; les services gestionnaires des ministères devaient donc, dans le dernier trimestre de 2005, demander au ministère des finances d'activer les comptes qui leur seraient nécessaires ; absorbés par de multiples tâches, ils ont souvent reporté ces demandes à l'ouverture de la gestion 2006, créant à la fois un « embouteillage » dans la chaîne de traitement du ministère des finances ⁽³⁾ et un blocage au niveau des gestionnaires, l'imputation de la dépense n'étant pas possible en l'absence de compte ouvert ;

(1) cf. en annexe le témoignage concret fourni par le service gestionnaire d'une autorité administrative indépendante, qui montre que le nombre de « clics » de souris nécessaire pour effectuer une dépense atteint plusieurs dizaines et que le temps de réalisation d'une opération d'engagement ou de liquidation est passé à près de 20 minutes.

(2) Pour l'utilisateur, le codage alphanumérique concerne de la même façon un compte à 3 chiffres (par exemple : compte 214 « Constructions sur sol d'autrui », codé « AQ ») et un compte à 7 chiffres situé beaucoup plus bas dans la hiérarchie du plan de comptes (par exemple : compte 213.1121 « Bâtiments spécifiques appartenant à l'État à la valeur symbolique », codé « AM »). Avec ce codage, c'est la notion même de *plan* de compte qui est masquée.

(3) Selon les informations reçues par la mission, l'activation de comptes a pu prendre jusqu'à 4 semaines ; elle semblait être revenue aux environ d'une semaine à la fin du mois de juin, pour un délai minimal annoncé de 24 heures lorsque les conditions sont optimales.

- ♦ NDL a des possibilités de correction limitées (par exemple pour remédier à des saisies erronées), bloquant le dossier concerné jusqu'à l'intervention d'un technicien, ce qui est particulièrement pénalisant dans le contexte de l'apprentissage d'un nouveau mode de gestion, où les possibilités d'erreur sont accrues ;
- certaines interfaces entre les applications ont été insuffisamment fiabilisées, conduisant, soit à des décalages entre les informations présentes à une date donnée dans les applications interfacées ⁽¹⁾, soit à la nécessité d'utiliser des passerelles. Il est ainsi nécessaire d'utiliser des comptes pivots pour faire le lien entre les applications PAY (paye des agents de l'État) et NDL : certes, une partie des opérations se fait automatiquement, mais il est toujours nécessaire de procéder à une ventilation manuelle pour apurer ces comptes pivots. De même, les flux de données entre Accord-LOLF et l'application de centralisation de la dépense NDC ont été interrompus pendant près de 30 jours entre mai et juin 2006, provoquant des divergences entre les informations restituées par les applications situées en aval de NDC (notamment l'infocentre INDIA) et les informations restituées par Accord. La mission doit aussi relever que l'interface entre Accord et NDL ne permet pas de déverser dans NDL certaines données de contexte saisies dans Accord ; ceci a amené le ministère de l'Intérieur à mettre en place dans les services gestionnaires des préfectures un circuit d'information parallèle au circuit financier Accord – NDL, qui génère des doubles saisies et oblige les gestionnaires locaux à surveiller spécialement une messagerie créée à cette fin ⁽²⁾ ;
- enfin, l'accès au système est perturbé par des paramètres qui sont extérieurs aux applications du Palier : le réseau interministériel ADER connaît parfois des problèmes de performance (lenteurs, indisponibilité), qui affectent directement les utilisateurs d'Accord, les flux Accord représentant près de 80% des flux totaux transitant sur ADER ; ce phénomène est renforcé par les dispositifs de sécurisation des réseaux internes ministériels. Le fonctionnement d'Accord-LOLF est parfois perturbé par des instabilités apparues sur un composant logiciel, nécessitant notamment le recours aux ressources d'expertise des sociétés IBM et Oracle, fournisseurs de ce composant.

2. Le rendez-vous raté entre INDIA et le démarrage de la gestion en mode LOLF

La source de perturbations la plus importante pour les gestionnaires, responsables de programme, de BOP ou d'UO, est cependant **l'impossibilité d'obtenir des restitutions fiables sur l'utilisation des crédits correspondant à leur périmètre de responsabilité**. La gestion du projet « Infocentre INDIA-LOLF », dont la *raison d'être* est de fournir des restitutions aux acteurs financiers de l'État, a montré sur ce plan des failles profondément dommageables, qui ont jeté le discrédit non seulement sur la capacité technique du ministère des finances à concevoir et produire des outils interministériels dans son domaine de compétence naturel, mais aussi sur la gestion en mode LOLF en tant que telle.

(1) Les décalages de l'intégration des « journées NDL » dans l'application CGL (tenue de la comptabilité générale de l'État) ont généré de nombreuses anomalies comptables.

(2) La mission doit convenir que, si l'association de données de contexte à une délégation de crédits peut signifier un fléchage, peu conforme à l'esprit de la LOLF, il n'en existe pas moins des situations où la présence de telles données est indispensable, par exemple en cas d'abondement en cours de gestion de la dotation initiale, opération pour laquelle il peut être utile que le gestionnaire local soit éclairé par son administration centrale sur la destination des crédits ouverts.

Le projet d'infocentre INDIA-LOLF, vanté comme un « *système décisionnel au service de la mise en œuvre de la LOLF* » organisé autour d'une logique « métiers », aurait pu être vis-à-vis des managers la façade derrière laquelle l'État pouvait faire abstraction du caractère imparfait et provisoire du Palier 2006, en attendant Chorus. Le projet n'a cessé de prendre du retard jusqu'au début de l'été, les difficultés rencontrées ne faisant pas l'objet d'une communication particulièrement efficace de la part du maître d'ouvrage :

- en septembre 2005, il était prévu que la majorité des restitutions serait livrée vers le début du mois de mars 2006 ;
- à la fin du mois de mai 2006, les livraisons étaient soit très partielles (comptabilité générale : 5 restitutions disponibles sur 17 prévues ; comptabilité budgétaire : 7 restitutions disponibles sur 19 prévues), soit inexistantes (gestion budgétaire opérationnelle : aucune restitution disponible sur 49 prévues ; suivi des emplois : aucune restitution disponible sur 15 prévues ; INDIA Rémunérations : aucune restitution disponible sur 25 prévues). La mission relève que les restitutions étaient absentes dans les trois domaines très directement liés à l'activité des gestionnaires ; en particulier, les restitutions du domaine « gestion budgétaire opérationnelle » concernent le suivi budgétaire, la gestion des dotations en crédits et le suivi de l'exécution de la dépense selon les niveaux « responsable de programme », « responsable de BOP » et « responsable d'UO », c'est-à-dire *le cœur du fonctionnement budgétaire en mode LOLF*. **Les responsables ont été privés de l'outil qui devait leur permettre de piloter leurs crédits**, c'est-à-dire d'assumer la partie strictement budgétaire de leur responsabilité. Ils ont dû se reposer sur des solutions « bricolées » à partir des applications ministérielles et des informations provenant d'Accord et de NDL, consolidées de façon artisanale. Leur frustration est devenue telle que la direction du budget a proposé de mettre à la disposition des ministères les restitutions qu'elle a développées, pour ses propres besoins, dans le cadre du suivi de l'exécution ;
- à l'été 2006, seules les restitutions des domaines « comptabilité générale » et « comptabilité budgétaire » étaient stabilisées. 17 restitutions du domaine « gestion budgétaire opérationnelle » ont fait l'objet d'une campagne de qualification interministérielle (du 3 au 5 juillet), une nouvelle campagne devant avoir lieu en septembre, avant d'envisager une mise en service de ce premier lot.

INDIA a également été très critiqué pour l'insuffisante fiabilité des données restituées. Certains gestionnaires ont par exemple remarqué que des restitutions demandées pour une même période mais à des dates différentes fournissaient des résultats différents ; il a aussi été relevé des divergences parfois sensibles entre les données INDIA et les données des applications ministérielles, voire les données Accord, ce qui traduit des perturbations dans le flux d'alimentation de l'infocentre ; le comportement de l'application proprement dite a suscité quelques questions, notamment lorsque des restitutions budgétaires ont fait apparaître des dotations LFI deux fois supérieures aux crédits initiaux effectivement ouverts.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'une direction chargée des affaires financières ait estimé que « *toute tentative d'exploitation des restitutions de l'infocentre INDIA relève de la gageure tant les résultats obtenus sont aléatoires et non vérifiables* ».

A l'issue de quelques mois de fonctionnement, le Palier LOLF apparaît vraiment pour ce qu'il est : un ensemble d'applications disparates, souvent vieillissantes, parfois obsolètes, qui ne

répond pas à toutes les exigences de la LOLF tout en ayant sur certains plans rendu la vie des gestionnaires plus complexe.

II. CHORUS ET LA RÉORGANISATION DU SYSTÈME FINANCIER DE L'ÉTAT : UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT

La mission réaffirme donc avec force le message qu'elle avait déjà délivré dans son rapport de septembre 2005 : **il ne faut pas s'« installer » dans le Palier LOLF**, malgré les urgences multiples dont la résolution mobilise une partie des ressources disponibles et malgré les étapes supplémentaires qui attendent les applications du Palier dans les prochains mois, notamment la préparation des travaux de fin de gestion de l'exercice 2006 et le basculement de l'assignation des dépenses centrales vers les CBCM ministériels au 1^{er} janvier 2007, la Paierie générale du Trésor disparaissant de ce fait.

A. Les applications du Palier LOLF doivent évoluer sans retarder le déploiement de Chorus

Au-delà de cette affirmation de principe, la mission convient que les applications du Palier LOLF ne peuvent rester figées pendant les quelques années qui précèdent le déploiement de Chorus. Les évolutions doivent cependant rester limitées au strict nécessaire, tout en intégrant certaines préoccupations liées au confort des utilisateurs. Par exemple, il serait très souhaitable que l'ergonomie de l'application NDL soit substantiellement améliorée, afin d'intégrer dans les écrans affichés par les gestionnaires des rubriques libellées conformément aux nouveaux modes de gestion et non pas héritées de l'ordonnance de 1959 ; un effort pourrait également être consenti pour diminuer, dans Accord ou dans NDL, le nombre d'écrans successifs nécessaire pour mener à bien les opérations de dépenses les plus élémentaires.

De même, une amélioration significative de l'interfaçage entre les différentes applications du Palier permettrait de réduire le nombre des situations où les services sont amenés à effectuer des doubles saisies. Un autre domaine de progrès concerne la richesse des restitutions offertes par les différents systèmes (notamment les restitutions d'Accord LOLF, qui ont déjà été notablement enrichies et fiabilisées à la fin du premier semestre 2006) et l'amélioration globale des performances des applications interministérielles, l'AIFE ayant déjà engagé sur ces points des actions suivies d'effet.

La question des évolutions *fonctionnelles* des applications du Palier est autre. Elle touche à la fois à la cohérence du Palier et à l'articulation avec les travaux conduits sur le projet Chorus, l'optique étant de ne pas doubler des fonctions intégrées dans le périmètre de Chorus et de ne pas perturber la trajectoire de ce projet. La mission relève qu'un dispositif de pilotage précis a été défini, dont la mise en œuvre a été confiée à l'AIFE et qui repose sur : **1/** la présentation par chaque ministère d'un programme d'évolution 2006-2009 de son système d'information ; **2/** une centralisation et une instruction des projets ministériels par l'AIFE ; **3/** une validation des projets par le comité directeur de Chorus ; **4/** le suivi par l'AIFE des solutions retenues, chaque ministère restant naturellement pilote de la réalisation de ses projets. Un tel dispositif paraît propre à garantir la visibilité et la cohérence des évolutions à venir, qualités dont l'AIFE est garante en dernier ressort.

B. Une construction rapide et efficace de Chorus doit désormais être l'objectif prioritaire

Le projet Chorus a été officiellement lancé le 30 juin dernier, sur la base de travaux liminaires substantiels conduits sous l'égide de l'AIFE et de la DGME (réingénierie des processus financiers). Le projet s'inscrit dans le cadre d'un mécanisme de gouvernance qui associe les ministères et les directions maîtres d'ouvrage du MINEFI.

La conception et le déploiement de Chorus sont soumis à **un calendrier très contraint** – le déploiement devant débuter en 2009. Il est essentiel que l'ensemble des administrations concernées se mettent en ordre de bataille pour que la trajectoire du projet soit tenue : des décisions très structurantes, à la fois pour la conception générale du système d'information et pour la rénovation des modes de gestion publique devront être prises dans un temps limité. La construction de Chorus doit être abordée dans une dynamique de projet, ce qui implique de mettre en place à la fois des capacités d'expertise suffisantes et des mécanismes de décision rapides, sans sacrifier la qualité du produit final.

Pour ces raisons, la mission tient à insister sur trois éléments importants à ses yeux.

1. L'outil Chorus doit s'accompagner d'une refondation des processus financiers de l'État

Compte tenu des contraintes de calendrier, la tentation peut être forte de rénover le système d'information financière de l'État en se limitant à la construction d'un outil technique et en négligeant les potentialités offertes par le choix de faire reposer ce système d'information sur un progiciel de gestion intégré. Or, le PGI, logiciel déjà développé, quasiment « prêt à l'emploi » et paramétrable en fonction de l'organisation et des besoins des utilisateurs, propose des procédures standardisées définies à partir des « bonnes pratiques » appliquées dans les secteurs public et privé. L'administration de l'État dispose ainsi d'une occasion unique pour rénover ses processus financiers, en réduisant leur complexité et améliorant leur efficacité globale. C'est pourquoi les travaux de pré-conception de Chorus doivent s'appuyer sur des travaux de réingénierie des processus très approfondis allant au-delà de ceux qui sont d'ores et déjà conduits par la DGME. En particulier, ces travaux pourraient inclure une réflexion sur la portée du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables dans le cadre d'un système d'information financière unifié et sur les évolutions qui pourraient éventuellement y être apportées.

Dans cette perspective, il apparaît essentiel que la prise en compte, légitime, des spécificités des ministères – qui doivent pouvoir exprimer leurs besoins comme futurs utilisateurs du système – ne prenne pas le pas sur les bénéfices apportés par la standardisation des processus : **la standardisation procurée par le PGI doit rester un principe structurant du système financier de l'État.**

La problématique du « retour sur investissement » de Chorus doit donc être abordée de façon globale, en tenant compte, non seulement des coûts et gains directs générés par la mise en œuvre d'une solution informatique unique, mais aussi des éléments plus qualitatifs qui sont liés à la réingénierie des processus, à l'amélioration du pilotage des finances publiques, à la généralisation de la comptabilité en droits constatés, etc. Chorus fait l'objet d'un audit de modernisation, lancé en juin 2006, dont les résultats sont attendus pour le début de l'automne. Pour sa part, la mission souligne qu'un paramètre important du coût de Chorus est le nombre de licences que l'État devra acquérir auprès de l'éditeur ; sachant que le nombre d'utilisateurs actuels d'Accord et de NDL est d'environ 20.000, que celui des applications ministérielles financières est évalué à 18.000 et que celui du système de gestion des propriétés de l'État atteint 5.000 à lui seul, il apparaît qu'à processus inchangés, le nombre de licences

Chorus pourrait atteindre plus de 40.000. La mission considère donc que **la maîtrise du nombre d'utilisateurs de Chorus est essentielle : le projet Chorus ne peut être « rentable » que si les processus financiers de l'État sont optimisés.**

2. L'outil Chorus doit rester centré sur la dimension budgétaire, financière et comptable

Chorus est un système fédérateur des grandes fonctions financières de l'État qui regroupera dans une seule application, mise à la disposition des gestionnaires et des comptables, dans toutes les administrations, les fonctions de gestion des crédits, de la dépense et des recettes non fiscales, ainsi que la tenue des trois comptabilités définies par la LOLF. Les applications ministérielles à vocation financière ne pourront subsister qu'à la double condition qu'elles soient situées en aval de Chorus et qu'elles ne comportent pas de fonctionnalités redondantes avec celles du progiciel.

En revanche, les applications ministérielles « métier », destinées au traitement des besoins opérationnels spécifiques liés à la mission propre d'un ministère, pourront subsister, tout en étant connectées à Chorus pour y déverser des événements impactant l'aspect financier de la gestion et pour recevoir les informations traitées par Chorus. Aux yeux de la mission, ce sont ces applications « métier » qui doivent héberger les outils relatifs à la gestion de la performance ; Chorus doit rester un système à vocation budgétaire, financière et comptable, même si, d'une part, il existe aujourd'hui un module standard proposé par l'éditeur du PGI qui permettrait d'implanter la fonctionnalité de gestion de la performance et si, d'autre part, l'épanouissement de la LOLF repose sur la combinaison entre la logique budgétaire et la logique métier – mais la combinaison n'est pas la confusion.

3. Le projet Chorus doit associer les services déconcentrés et intégrer un fort besoin d'accompagnement du changement

Lors des entretiens qu'elle a conduits depuis le mois d'avril, la mission a été confrontée à l'expression d'une forte attente des services déconcentrés de l'État vis-à-vis de Chorus, qui apparaît comme l'unique moyen de sortir des affres actuelles. Pourtant, ces services n'ont jusqu'ici pas été associés aux travaux de conception de Chorus – à l'exception des services du ministère des finances, alors même que la dépense déconcentrée représente plus des trois-quarts de la dépense de l'État. Or, la réussite du projet Chorus suppose que ses objectifs, ses principes fondateurs et les solutions qu'il propose soient largement partagés. Pour la mission, les services déconcentrés ont leur place au sein du dispositif de construction de Chorus et il revient aux instances de pilotage du projet de les y intégrer.

De même, il faut dès aujourd'hui réfléchir aux modalités d'accompagnement du changement qui devront être mises en place à l'appui du basculement des systèmes actuels vers Chorus. Le choix a été fait d'une construction et d'un déploiement progressifs de l'application :

- la mission considère que l'adoption du *programme* comme « maille » élémentaire de déploiement, plutôt qu'une maille ministérielle ou qu'une segmentation services centraux / services déconcentrés, est un bon choix à la fois en termes techniques et en termes d'ancrage de la LOLF dans le paysage financier de l'État ;
- la progressivité de la construction et du déploiement vise à minimiser les difficultés que pourront rencontrer les services confrontés au nouveau système d'information (la bascule du Palier 2006, qui était nécessairement intégrale, a montré les problèmes qui peuvent résulter d'un « big bang ») ; elle a cependant un « coût » en termes de confort d'utilisation, puisque ce schéma suppose la coexistence, au sein des structures gérant des programmes différents, des systèmes d'information actuels et de Chorus pendant toute la phase de

déploiement ; la mission insiste sur la nécessité de tirer le meilleur parti de l'expérience acquise lors de l'implantation à venir des pilotes Chorus (pilotes fonctionnels et, surtout, pilotes industriels) pour faciliter le processus de transition que devront connaître l'ensemble des services de l'État entre 2009 et 2010.

OPÉRATIONS DE DÉPENSE DANS ACCORD LOLF :
UN EXEMPLE CONCRET DANS UNE ADMINISTRATION

BON DE COMMANDE OU ENGAGEMENT

Avant	Nouvelle opération	Aujourd'hui
	(SG) Profil Service gestionnaire	
	<div>En tête</div> <div>Échéancier</div>	<ul style="list-style-type: none"> - créer l'engagement juridique (7 clics), - choix du fournisseur (<i>frappe</i> + 2 clics ou <i>recherche</i>), - PRM (2 clics), - nature besoin (2 clics), - description (2 clics + <i>frappe</i>), - catégorie Recherche (3 clics), - montant (<i>frappe</i>), - détail en tête (4 clics), - commentaire (3 clics). <p>* répartition (2 clics),</p> <ul style="list-style-type: none"> - programme / article (2 clics), - article – sous-article (2 clics), - code service (2 clics), - BOP (2 clics), - opération (2 clics), - RC (2 clics), - comptable (2 clics), - compte (2 clics), - référence (2006 <i>frappe</i>), - site (2 clics), - répartition et échéancier TVA (2 clics <i>minimum selon TVA</i>), - enregistrer (5 clics), - approbation (5 clics),
	Changement de profil : NOT Profil notificateur	
		<ul style="list-style-type: none"> - aller rechercher le bon de commande (6 clics), - passer l'impact budgétaire (6 clics), - approuver et signer pour renvoyer l'engagement juridique au service gestionnaire (9 clics), - revenir au service gestionnaire pour sortir la commande (17 clics + <i>frappe</i> + <i>attente</i>). <p>= 92 clics minimum soit ≈ 20 minutes</p>

RECEPTION COMMANDE OU SERVICE FAIT

Avant	Nouvelle opération	Aujourd'hui
Le service fait était directement inscrit dans le dossier de liquidation, il y avait juste une date à insérer sans trop d'importance.	<ul style="list-style-type: none">- aller dans Réception (3 clics),- choisir l'entité (2 clics),- créer (1 clic),- rechercher (1 clic),- sélectionner la commande et OK (2 clics),- aller dans détail en tête (1 clic),- date livraison (2 clics ou plus selon le mois et le jour),- date service fait (2 clics ou plus selon le mois et le jour),- n° de référence (1 clic + frappe),- faire OK (1 clic),- Enregistrer (1 clic). <p>= 17 clics minimum soit ≈ 5 minutes</p>	

DOSSIER DE LIQUIDATION

Avant	Aujourd'hui
<ul style="list-style-type: none"> - C'était une opération qui durait 10 à 15 minutes par facture, - Opération créée par le service gestionnaire et validée par le service ordonnateur → partait directement à la Paierie pour validation. <p>Renseignements au niveau de la facture Références reprises dans la fiche de rattachement + fournisseur + coordonnées bancaires Envoi du dossier de liquidation au service ordonnateur</p>	<ul style="list-style-type: none"> - créée par le service gestionnaire, - aller dans liquidation (3 clics), - choisir l'entité (2 clics), - créer (1 clic), - récupérer la réception (7 clics), - Ref facture (1 clic + frappe), - date réglementaire (7 clics au mieux selon le mois et le jour), - paiement (2 clics), - TVA (1 clic + frappe), - TTC (1 clic + frappe), - type de dépense (2 clics), - type de ligne (2 clics), - paiement (7 clics + frappe), - rapprochement (13 clics quand tout va bien, je suis déjà monté à 30 clics), - impact budgétaire (1 clic), - approbation (6 clics),
Idem. Il fallait même relancer l'ordinateur	<p>On change de carte SO. Sortir de l'application, la relancer, s'authentifier avec mot de passe puis aller dans la liste de travail, sélectionner l'opération à valider par la signature. (7 minutes si tout va bien)</p>
<p>Idem sauf que dans l'autre version les pièces étaient reprises sur la fiche de rattachement.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lancement dans Accord, - Restitution dans une autre application à lancer 	<p>Il faut aussi lancer la restitution de la fiche de rattachement sur laquelle il faut réinscrire les pièces jointes à la main.</p> <p>Restitution (14 clics + attente + frappe)</p> <p>Pour cette opération, il faut :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20 minutes si tout marche correctement et en étant à l'aise dans l'application - 70 clics

LES MODALITÉS D'EXTENSION DES PRINCIPES DE LA LOLF **AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La mission achevée en septembre 2005 avait conclu à l'opportunité de l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales. La question posée désormais est celle des modalités de cette extension. Il ne s'agit pas de conclure de façon définitive dans le présent rapport. Il conviendra d'être pragmatique, et de s'appuyer sur le retour d'expérience de l'État et des quelques collectivités qui se sont lancées spontanément dans une « démarche LOLF ». Ces expériences sont très récentes et il est encore un peu tôt pour en tirer tous les enseignements. Mais il apparaît d'ores et déjà que l'État sera davantage attendu sur le terrain de l'expertise et du conseil que sur celui de la norme contraignante. **Sur le plan normatif, une « LOLF locale » serait inopportune. En revanche, la levée de quelques obstacles peut être proposée.**

I. LE BILAN DES PROPOSITIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT EST ENCOURAGEANT

La précédente mission avait préconisé de dissocier les enjeux nationaux de finances publiques impliquant les collectivités locales (respect du contrat de croissance et de solidarité, maîtrise du poids des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires) **de ceux de la modernisation de leurs outils budgétaires et comptables**, l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales ne pouvant en aucun cas avoir pour objectif de contraindre leurs dépenses, ce qui porterait atteinte au principe constitutionnel de leur libre administration.

Le Gouvernement a suivi cette recommandation, et s'est placé de façon différenciée sur les deux terrains, d'une part en formulant des propositions portant à la fois sur les dépenses locales et les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales (notamment dans le cadre de la conférence des finances publiques), d'autre part en amorçant une réflexion sur l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales.

A. La conférence des finances publiques

La précédente mission avait soutenu la proposition de mettre en place une conférence des finances publiques. Celle-ci s'est réunie le 11 janvier 2006. Un conseil d'orientation des finances publiques a été créé à sa suite.

A propos des collectivités territoriales, le Gouvernement a fait deux séries de propositions dans ce cadre :

- **réduire l'indexation de l'enveloppe normée des dotations de l'État** pour la rapprocher de la norme d'évolution des dépenses budgétaires de l'État (actuellement égale à l'inflation, elle tend vers un indice inférieur d'un point à l'inflation) ;
- en contrepartie, **augmenter les marges de décision des collectivités sur leurs dépenses**, avec un volet spécifique relatif au revenu minimum d'insertion (RMI) pour

les départements, et **mettre simultanément fin aux décisions unilatérales de l'État ayant un impact sur les charges des collectivités territoriales** (au profit d'études d'impact et d'une concertation systématique).

Sans se prononcer sur le contenu concret des propositions faites à ce titre, ce qui n'entrerait pas dans le cadre de la mission, la démarche entreprise est bien celle qui avait été proposée par la précédente mission, même si elle n'est pas encore pleinement opérationnelle. **Elle reste en effet à parfaire pour permettre aux collectivités d'être associées efficacement aux choix nationaux de finances publiques.**

S'agissant du calendrier, le Gouvernement a sagement renoncé à modifier l'indexation de l'enveloppe normée pour l'exercice 2007, car les contreparties en termes de charges des collectivités ne seront pas établies avec suffisamment de certitude d'ici là.

Accessoirement, la précédente mission avait préconisé un suivi des budgets consolidés des périmètres intercommunaux. La DGCP vient de mettre au point un « guide méthodologique d'agrégation des données comptables et financières », destiné à permettre un suivi d'ensemble des dépenses et recettes publiques locales intervenant sur un territoire donné. La notion d'agrégation est à juste titre préférée à celle de consolidation, laquelle supposerait que la collectivité « consolidante » dispose d'une sorte de tutelle sur les autres.

B. La modernisation des outils budgétaires et comptables des collectivités territoriales

Depuis la précédente mission, ce volet a moins avancé, car il exige un investissement technique plus lourd et un recul plus important par rapport aux expériences en cours. Les constats et propositions posés dans le rapport de septembre 2005 restent donc valables.

Les constats montraient que les collectivités ne sont « en retard » sur l'État que sur certains aspects, et souvent en avance sur d'autres. A titre principal, le rapport :

- montrait l'utilité de mettre en place une véritable budgétisation orientée vers les résultats ;
- proposait d'améliorer la comptabilité, non sur le plan des principes et des règles, mais sur celui de la qualité pour en faire un véritable « *levier pour l'action* » ⁽¹⁾.

Pour ouvrir ce chantier, **les ministères des finances et de l'intérieur ont décidé de mettre en place un groupe de travail piloté par la DGCP et la DGCL**. Il a pour mission d'établir un état des lieux des « expérimentations LOLF » en cours dans les collectivités locales, pour en tirer des enseignements d'ici mars 2007, dans la perspective d'accompagner les collectivités qui conduisent ou souhaitent engager des actions sur les différents domaines concernés par la LOLF : budgétisation, performance, qualité comptable.

Là encore, la démarche est la bonne, et il peut être observé avec intérêt qu'elle est dissociée de la conférence des finances publiques. La généralisation de la LOLF ne pourrait que souffrir d'une confusion, jusqu'ici soigneusement évitée, entre les outils budgétaires et comptables d'une part, et la politique budgétaire d'autre part.

(1) Intervention d'Alain Lambert devant le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables le 7 octobre 2005.

II. L'ESPRIT DE LA LOLF INSPIRE DE NOMBREUSES EXPÉRIENCES DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Il est naturel que le renversement de perspective opéré par la LOLF, à savoir la substitution d'une gestion orientée vers les résultats à une gestion orientée vers les moyens, s'étende à tous les intervenants publics sur un même territoire.

A. La multiplication des expériences

Parler d'engouement des collectivités territoriales pour la démarche serait sans doute excessif, mais elle suscite un véritable intérêt, comme en témoigne la multiplication des publications, des colloques, des débats, des groupes de travail et des sessions de formation, auxquels participent de nombreux financiers et gestionnaires territoriaux.

De nombreuses collectivités locales ont lancé des expériences de gestion orientée vers les résultats, en s'inspirant plus ou moins explicitement de la LOLF. Une étude réalisée par des élèves-administrateurs de l'Institut national d'études territoriales (INET) pour le compte de l'Association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE-CT) et l'Association des communautés urbaines (ACUF) indique qu'au moins 3 communautés urbaines, 10 départements et 17 communes de plus de 10.000 habitants considèrent conduire ou vont conduire une « démarche de type LOLF »⁽¹⁾.

Certaines collectivités fondent leur démarche sur les principes de la loi organique, mais d'autres modernisent leur gestion pour la structurer par activité et l'orienter vers la performance sans revendiquer un « Label LOLF ». Il en est ainsi de la ville de Lyon qui avait mis en place une gestion par centres de responsabilité et un intéressement à la performance avant même que la LOLF ne soit entrée en vigueur.

Bien que ces initiatives soient pour le moment disparates, isolées, et ne fassent pas encore l'objet d'une mutualisation, on peut relever **quelques traits communs** :

- elles concernent des **collectivités de taille au moins moyenne, villes, communautés urbaines ou d'agglomération, départements, régions**. Il est intéressant d'observer que les initiatives spontanées concernent des collectivités dont la taille est suffisante pour leur donner le droit de voter le budget par fonctions. Sans avoir exploré ces expériences à l'époque, la précédente mission avait préconisé de limiter l'extension des principes de la LOLF aux communes de plus de 10 000 habitants et aux autres grandes collectivités : la réalité paraît recouper cette recommandation⁽²⁾. Si elle devait être généralisée,

(1) Cette étude a été réalisée au cours de l'été 2006, auprès de 400 grandes collectivités : communautés urbaines et d'agglomération, communes de plus de 10.000 habitants, départements, régions. 69 réponses ont été obtenues à un questionnaire électronique, et 27 visites sur place menées. Près des trois quarts des collectivités (de l'échantillon villes-départements-communautés urbaines) ayant répondu considèrent que le modèle de la LOLF est transposable aux collectivités territoriales (réponses positives de 26 villes, 17 départements et 4 communautés urbaines).

(2) Parmi les collectivités qui revendiquent ou s'intéressent à la mise en oeuvre d'une démarche inspirée de la LOLF ou approchant, on relève :

- des communes : Alès, Evry, Meaux, ou des grandes villes : Bordeaux, Lyon, Paris ;
- les communautés urbaines, notamment Strasbourg, l'association des communautés urbaines de France (ACUF) ayant mis en place un groupe de travail sur l'évaluation des politiques publiques et un autre sur le pilotage de la performance ;
- parmi les communautés d'agglomération, on relève le Grand Toulouse ;
- des départements : Mayenne, Essonne, Gard, Hautes-Pyrénées, Alpes-Maritimes, Oise, Orne ;

l'extension des principes de la LOLF ne concernerait donc au plus que 1 300 à 1 400 collectivités (sans compter les gros syndicats mixtes ou intercommunaux qui pourraient également être intéressés par la démarche) ;

- elles sont déclenchées parfois **à l'initiative, et en tout cas avec un appui du chef de l'exécutif et de l'assemblée délibérante, assorti d'un consensus politique**. Les initiatives concernent d'ailleurs des majorités de gauche comme de droite ;
- elles aboutissent à **la création, en complément des nomenclatures réglementaires, d'une nomenclature budgétaire (ou d'une présentation organisationnelle) et d'un mode de gestion originaux, propres à la collectivité**, adaptés à ses spécificités et à ses besoins. Il en résulte des modes d'organisation budgétaire et de gestion qui se ressemblent quant à leurs principes, mais dont les architectures sont bien souvent très dissemblables.

B. Quels critères pour une véritable « démarche LOLF » ?

Beaucoup d'expériences locales s'inspirent de l'esprit de la LOLF en cherchant à améliorer le rapport qualité-prix de la dépense publique et à développer la transparence des choix. Mais, **pour pouvoir être qualifiée de véritablement « lolfienne », une réforme locale devra nécessairement répondre à quelques critères.**

En effet, présenter son budget par politiques publiques dans un document d'information ne suffit pas à qualifier la démarche. Tous les chefs d'exécutif le font : ils lient les grands objectifs de la collectivité aux crédits budgétaires. Mais cela ne signifie pas que ces crédits seront concrètement gérés comme ils ont été présentés. Dans la quasi-totalité des cas, il n'en est rien, et d'ailleurs, les gouvernements faisaient de même avant la LOLF s'agissant de la gestion de l'État.

Trois critères peuvent être schématiquement proposés :

- le critère le plus important est celui du **lien organique entre la performance et les crédits**. Les enveloppes de crédits (qu'on peut appeler « programmes ») doivent être découpées par politiques publiques, auxquelles sont associés des résultats à atteindre. En outre, ces programmes doivent recouper des centres de responsabilité. Un gestionnaire identifié doit être responsable de la gestion des crédits, mais aussi du personnel au service de son centre de responsabilité. Cela suppose une adéquation entre politiques publiques, nomenclature budgétaire et organisation, ainsi qu'une certaine déconcentration des fonctions financières et ressources humaines.

Une démarche tendant à améliorer la performance des services en fixant des objectifs, des indicateurs, voire un intéressement, mais sans lien avec la gestion des crédits ne mettrait donc pas

- des régions : Bretagne ;
- outre mer, la collectivité de Nouvelle-Calédonie, qui dispose d'une forte autonomie budgétaire et fiscale et de l'équivalent d'un ministère des finances.

Cet inventaire n'est pas exhaustif et sera complété par le groupe de travail interministériel. Il fait mention de collectivités à des stades très divers, très avancé comme Lyon, jusqu'au premier stade exploratoire comme la Nouvelle-Calédonie ou les Hautes Pyrénées.

véritablement en œuvre les principes de la LOLF : le responsable opérationnel doit aussi être le pilote de ses crédits ⁽¹⁾.

- le deuxième critère est la **renovation comptable**, pour améliorer la qualité des comptes (exhaustivité, sincérité et fidélité des flux comme du patrimoine) et **faire de cette comptabilité un outil au service de la performance** et non plus seulement un mode d'enregistrement purement formel ;
- le troisième critère est celui de la **réappropriation du budget par l'assemblée délibérante**. De même que la LOLF tend à rendre le budget de l'État plus lisible pour les parlementaires qui l'autorisent, de même une « démarche LOLF » locale doit impliquer les élus, et notamment bien éclairer les commissions sur leurs secteurs budgétaires.

III. ACCOMPAGNER ET ENCOURAGER LE MOUVEMENT EN LIMITANT LES CONTRAINTES

Une **LOLF locale serait inopportune**. Les raisons avancées dans le rapport de septembre 2005 sont inchangées à cet égard. Il ressort des expérimentations en cours que les collectivités adoptent, à partir de principes communs, des organisations très différentes les unes des autres en raisons de leurs spécificités. Il est préférable d'accompagner ces expérimentations plutôt que de tenter de les formater dans un moule commun qui découragerait leurs promoteurs.

En outre, l'État est généralement perçu comme n'ayant guère de leçons à donner aux collectivités territoriales en matière de gestion financière. Il n'est donc pas attendu sur le terrain de la prescription, mais sur celui de l'animation, de la mutualisation et de la synthèse pour faire progresser les collectivités dans deux domaines : l'efficacité de la dépense et la qualité de la comptabilité.

A. Mutualiser et modéliser les expériences

En concertation avec les représentants des collectivités territoriales, les administrations compétentes pourraient, sur la base des expériences en cours, élaborer des outils et des modes d'emploi non contraignants, susceptibles d'accompagner les collectivités souhaitant engager une démarche de budgétisation orientée vers les résultats.

Il pourrait s'agir :

- de **présentations budgétaires indicatives**, de type « missions / programmes / actions », avec des méthodes de construction des objectifs, cibles et indicateurs et de rédaction de projets et de rapports annuels de performance ⁽²⁾ ;
- d'**outils comparatifs** (les collectivités qui ont engagé des démarches LOLF l'ont fait pour le moment sans concertation entre elles) ;

(1) Dans *La gazette des communes* du 11 novembre 2002, l'AFIGESE-CT propose une méthode de « responsabilisation des responsables » qui, sans faire référence à la LOLF, est conforme à ce principe.

(2) Les expériences montrent que la nomenclature réalisée est souvent une variante de la nomenclature fonctionnelle officielle. L'établissement des indicateurs se révèle généralement très ardu.

- de **méthodes d'analyse financière, rétrospective et prospective**. Le directeur du budget affirme souvent que l'investissement n'est pas nécessairement vertueux en soi, car il induit des coûts de fonctionnement. Des calculs de coûts induits moyens des équipements (bâtiments administratifs, piscines, bibliothèques, salles polyvalentes ou de spectacle, établissements d'enseignement, voirie...) pourraient donc être élaborés pour que les investissements ne soient plus abordés sous le seul angle de leur financement mais sur celui de leur coût complet. Ceci paraît d'autant plus nécessaire que la généralisation de la pluriannualité engagée par l'ordonnance du 26 août 2005 ⁽¹⁾ exigera davantage de prudence dans les engagements ⁽²⁾ ;
- de **méthodes de conduite du changement**. Les expériences en cours, celle de l'État comprise, sont riches d'enseignements à cet égard.

Des documents de ce type ont déjà été élaborés, ou sont en cours d'élaboration. La DGCP a mis au point un indice agrégé de suivi synthétique de la qualité des comptes locaux dans le cadre d'un plan d'amélioration de la qualité comptable locale. Elle a publié un guide méthodologique d'analyse et de regroupement des risques et élaboré un guide méthodologique d'agrégation des données comptables et financières.

En outre, les comptables locaux et les départements des études économiques et financières des trésoreries générales fournissent aux collectivités territoriales des analyses de l'équilibre financier et des marges de manœuvre de leurs budgets ainsi que des études financières sur leurs projets d'investissement. Le réseau de la DGCP se positionne donc de plus en plus en conseiller financier des collectivités territoriales et s'investit dans la qualité de ses prestations dans ce domaine.

On peut également citer les travaux de l'AFIGESE-CT : le manuel pratique d'analyse financière, et, à venir, le guide de l'évaluation et celui du pilotage de la performance.

La méthode est celle du groupe de travail interministériel, qui doit être encouragé à établir un diagnostic et ensuite à proposer ce type d'outils.

B. Lever les obstacles normatifs tout en limitant les prescriptions nouvelles

1. Donner le droit de voter et d'exécuter les crédits dans sa propre nomenclature

Le précédent rapport s'était arrêté sur l'idée d'une présentation indicative des budgets locaux en nomenclature de type « missions / programmes / actions ». Mais la démarche LOLF suppose que la gestion et l'organisation rendent effective cette présentation.

Sous certaines conditions, **le code général des collectivités territoriales pourrait être modifié pour permettre aux collectivités qui le souhaiteraient de voter leur budget et leur compte administratif dans la nomenclature « lolfienne » qu'elles auraient élaborée.**

(1) Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales.

(2) Le savoir faire des établissements de crédit spécialisé pourrait aussi être mobilisé. Dans le cadre des accords de Bâle II, ils doivent en effet élaborer des processus fins d'analyse des risques pour diminuer la pondération en fonds propres (ratio de solvabilité) des prêts qu'ils accordent. Ces processus sont contrôlés par les Commissions bancaires. Sans aller jusqu'à leur demander de percer leurs secrets de fabrication, leurs méthodes pourraient être mises à contribution.

Ceci permettrait à ces collectivités d'adopter une démarche LOLF réelle, en s'organisant en centres de responsabilité dotés de crédits fongibles (mais respectant la « règle d'or » interdisant le financement du fonctionnement par emprunt), et auxquels seraient assignés des objectifs assortis d'indicateurs ⁽¹⁾.

Cette démarche pourrait intéresser en particulier les collectivités qui ne trouvent pas dans la nomenclature fonctionnelle un reflet fidèle de leur activité ⁽²⁾.

Les conditions à remplir pour engager cette démarche pourraient être les suivantes :

- l'élaboration par la collectivité d'un **règlement budgétaire et financier** ;
- **l'association des services déconcentrés de l'État** (préfet et trésorier-payeur général) **à la démarche**. Leur participation porterait non pas sur la nomenclature et l'organisation retenues, mais sur la méthode et les processus, et leur solidité (par exemple, une nomenclature budgétaire ne pourrait être fondée sur les seules priorités de l'assemblée délibérante en place). Cette participation ne serait pas nécessairement destinée à « labelliser » la démarche, mais à s'assurer de l'homogénéité de certains critères, l'auto-proclamation d'une démarche LOLF ne pouvant suffire (voir *supra* II.B.). Cette procédure autoriserait d'ailleurs des modifications ultérieures de la nomenclature, comme pour l'État ;
- le maintien d'une **présentation croisée du budget et des comptes dans les nomenclatures par nature et fonctionnelles légales**. Bien qu'elle conduise à élaborer une troisième nomenclature, cette condition ne semble pouvoir être évitée (à moins de réformer la nomenclature fonctionnelle, voir *infra* B.2.). D'une part, la tenue des comptes doit rester dans la nomenclature par nature. D'autre part, les exemples actuels montrent que l'agrégation et la comparaison des données d'une collectivité à l'autre deviendraient impossibles si on autorisait les collectivités à s'affranchir de la nomenclature fonctionnelle uniforme. **En revanche, cette dernière pourrait probablement être simplifiée de façon significative**. L'INSEE devrait alors être associé à ce travail.

2. Adapter la nomenclature fonctionnelle pour l'enrichir selon une logique « missions-programmes-actions » correspondant aux besoins des collectivités locales

Compte tenu de la faible appétence des assemblées locales pour les nomenclatures fonctionnelles officielles, **la piste d'une réforme n'est peut-être pas complètement à exclure**. Une concertation étroite avec les associations d'élus devrait alors être entreprise. En effet, compte tenu de la grande fraîcheur des nomenclatures actuelles, notamment la M71 des régions, utilisée le plus souvent sous sa forme fonctionnelle et qui ne sera complètement en vigueur qu'en 2007, le rapport de septembre 2005 avait préféré écarter une réforme d'envergure au profit d'adaptations plus limitées. La question ne se pose d'ailleurs peut-être pas dans les mêmes termes pour les communes et les départements, dont les nomenclatures sont plus anciennes et qui utilisent peu la nomenclature fonctionnelle, que pour les régions.

(1) Voir l'article précité de *La gazette des communes* (11 novembre 2002) qui offre une brève mais efficace description de la démarche.

(2) Peu de collectivités ayant la possibilité de voter les crédits par fonction le font effectivement, à part les régions : 88 communes de plus de 10 000 habitants (sur 874 en 1999), 20 départements sur 100 et 21 des 22 régions métropolitaines.

Il s'agirait de passer d'une logique d'activités à une logique de politiques publiques. La nomenclature comprendrait une arborescence commune (c'est-à-dire adaptée à toutes les collectivités d'un même niveau malgré leurs différences) mais relativement simple, et des ramifications plus détaillées adaptables aux spécificités locales. Si elle est réalisable, cette solution de moyen terme permettrait aux collectivités qui le souhaitent d'éviter une troisième nomenclature.

3. Assortir les présentations budgétaires légales d'éléments de gestion orientée vers les résultats

La solution précédente ne pouvant voir le jour qu'à un horizon de quelques années, et pour les collectivités qui ne souhaiteraient pas s'engager dans une démarche de réorganisation complète, on pourrait concevoir que les plus grandes d'entre elles (communes de plus de 10 000 habitants, communautés urbaines et d'agglomération, départements, régions) soient progressivement amenées à compléter leurs autorisations budgétaires par les outils de base de la gestion orientée vers les résultats ⁽¹⁾ :

- les objectifs et les cibles ;
- les indicateurs ;
- les projets et rapports annuels de performance.

Là encore, **la plus grande souplesse et la plus grande liberté** doivent être préconisées : le contenu de ces outils ne serait pas imposé, des modes d'emploi (voir *supra* 1.) seraient seulement proposés.

Cette piste, déjà évoquée dans le rapport de septembre 2005, mérite d'être creusée, mais avec des précautions, car les nomenclatures fonctionnelles officielles paraissent mal adaptées à la désignation de responsables de programme.

4. Améliorer la comptabilité pour la mettre au service de la performance

Les principes comptables locaux ne sont pas en cause ; en revanche, des marges de progrès importantes existent pour valoriser leur bonne utilisation. Faute de réalisme et de fiabilité, les comptes locaux ne sont pas aujourd'hui des outils de gestion, même s'ils respectent formellement les normes en vigueur.

Quatre pistes peuvent être poursuivies en ce sens :

- inciter les collectivités à **s'engager dans la démarche d'amélioration de la qualité et de la fiabilité de leurs comptes** qui leur est proposée par le programme national d'amélioration des comptes locaux de la DGCP. Il apparaît en particulier que la remise à plat de leur bilan, pour établir en quelque sorte un bilan d'ouverture, serait une assistance précieuse à la gestion de leur patrimoine ;

(1) Une démarche un peu similaire, quoique plus contraignante, est proposée par le Gouvernement pour améliorer la transparence des finances locales vis-à-vis des citoyens (*cf.* rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation sur les finances publiques pour 2007, tome I, pp. 44-45).

- généraliser les **présentations globalisantes des comptes**, en particulier au sein d'une même collectivité, entre le budget principal, les budgets annexes, ou encore en intégrant les risques liés aux satellites, voire en consolidant les comptes des satellites ⁽¹⁾, ou encore en **agréant des données relatives aux communes et à leur établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre** ;
- dès lors que des progrès significatifs pourraient être observés, pour les 1 300 à 1 400 collectivités concernées, en matière de qualité comptable et de structuration d'un contrôle interne performant sur l'ensemble de la chaîne comptable, **s'engager dans la voie de la certification des comptes**. Les chambres régionales des comptes paraissent à cet égard comme les plus légitimes, mais le recours à des commissaires aux comptes professionnels ne doit pas être exclu ;
- enfin, la mise en place de **comptabilités analytiques** paraît le complément naturel du contrôle de gestion et de la démarche LOLF dans lesquels les grandes collectivités se sont engagées.

Ces comptes modernisés, sans qu'il soit nécessaire de revoir les instructions comptables existantes, permettraient ainsi aux exécutifs locaux de bénéficier de véritables outils d'aide à la décision.

(1) Par exemple, la commune d'Orléans consolide depuis 1991 la totalité de ses budgets, y compris ceux de satellites (associations, offices de construction, sociétés d'économie mixte) contrôlés en totalité que ce soit en capital ou par la voie de subventions. C'est une démarche intéressante pour la maîtrise des risques.

L'ARTICULATION ENTRE LA LOLF ET LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

La présente note vise à rassembler quelques éléments de réflexion et de prospective sur l'articulation entre deux réformes fondamentales de l'État, la LOLF et la réforme de l'organisation des administrations déconcentrées de l'État aux niveaux régional et départemental.

Elle s'inscrit à la fois dans le cadre des travaux sur « *les effets de la LOLF sur les structures administratives* » et sur « *les effets de la LOLF sur la déconcentration des crédits et sur le rôle des différents niveaux d'administration* » prévus par la lettre de mission.

Les réformes de structure des services déconcentrés de l'État et les projets de mutualisation entre directions départementales ou régionales, qui visent à améliorer la qualité du service public et à renforcer l'efficacité de la dépense publique, doivent s'articuler avec la structure verticale de la nomenclature budgétaire, issue du principe général de spécialité des crédits. Pour ce faire, différents instruments budgétaires sont à la disposition des gestionnaires locaux. La mission suggère d'engager une simplification de ces outils, après avoir clarifié la ligne de partage entre les domaines de mutualisation qui relèvent des programmes nationaux et ceux qui relèvent de l'échelon régional ou départemental. Elle propose également d'encourager le recours aux mutualisations pour la mise en œuvre de la LOLF.

I. LA LOLF ET LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT POURSUIVENT DES BUTS SIMILAIRES, MAIS LEUR CONVERGENCE EST LIMITÉE PAR LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ DES CRÉDITS

La mise en œuvre de la LOLF coïncide avec la réorganisation progressive des services déconcentrés de l'État aux échelons départementaux et régionaux, relancée depuis le 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 départements.

Ces deux leviers de réforme sont étroitement complémentaires : d'une part, l'entrée en vigueur des nouveaux modes de gestion budgétaire devrait conduire à modifier progressivement l'organisation fonctionnelle des services, ce qui va dans le sens des orientations dressées pour les services déconcentrés par la réforme de l'administration territoriale de l'État ; d'autre part, le renforcement de l'efficacité de la dépense et la performance de l'action publique sont des objectifs communs à la LOLF et aux projets de coopération et rapprochement inter-services.

Une bonne articulation entre ces deux démarches, dont les conséquences financières et budgétaires n'ont encore été qu'esquissées par les administrations centrales, est un enjeu essentiel pour réussir le déploiement de la constitution budgétaire.

A. La réforme de l'administration territoriale met l'accent sur la coopération et le rapprochement entre les services déconcentrés de l'État

La réforme de l'administration territoriale, relancée récemment en parallèle à l'approfondissement de la décentralisation, s'appuie sur deux textes réglementaires qui en déterminent les dispositions normatives ⁽¹⁾ et, surtout, sur plusieurs circulaires qui en éclairent la perspective et en précisent les lignes directrices ⁽²⁾ :

- la réforme de l'administration régionale vise à simplifier l'organisation administrative en région, en constituant un « *état-major* » resserré autour du préfet de région, et à conforter l'échelon régional dans l'animation et la coordination des politiques de l'État ;
- la réforme de l'administration départementale vise à accroître l'efficacité de l'État, notamment à travers son unité d'action, à mettre en place une organisation plus claire pour l'usager et à recentrer les services sur leurs missions au service des usagers plutôt que sur des fonctions de support et de soutien.

En région comme en département, mais à des degrés divers, la réforme investit donc deux domaines différents : les modalités de pilotage des politiques publiques ; la gestion des moyens de l'État. Elle met à la disposition des préfets plusieurs outils destinés à surmonter le cloisonnement ministériel, dont certains existent déjà depuis une quinzaine d'années, et dont la capacité intégrative vis-à-vis des services déconcentrés est plus ou moins développée :

- *les coopérations non formalisées* telles que les mutualisations de compétences et de moyens sans base juridique particulière, pour des projets comme les achats, l'immobilier, l'informatique, la reprographie ou la formation des personnels ;
- *les coopérations mises en œuvre dans le cadre du pouvoir général d'organisation fonctionnelle* des services reconnu au préfet, comme les guichets uniques ou les opérations de clarification des compétences entre services (qui ne concernent pas seulement les procédures mais peuvent nécessiter de recourir à des mises à disposition) ;
- *les coopérations formalisées*, dans le cadre d'actions ponctuelles (autour d'un chef de projet) ou durables (autour d'un pôle de compétence, s'il suffit de coordonner et d'animer les services, ou d'une délégation inter-services, s'il est nécessaire d'exercer sur eux une autorité fonctionnelle) ; se rattachent à cette catégorie les missions interservices, surtout présentes dans le domaine de l'eau et de la sécurité alimentaire ;
- *les procédures à caractère financier*, comme la délégation de gestion ou le rétablissement de crédits, ou encore la délégation interservices avec ordonnancement secondaire ;

(1) Il s'agit du décret du 29 avril 2004 précité et du décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatifs aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions.

(2) Sont visées ici la circulaire du 16 juin 2004 prévue pour l'application du décret du 29 avril 2004 (pouvoirs des préfets), la circulaire du 19 octobre 2004 prévue pour l'application du décret du 5 octobre 2004 (pôles régionaux) et les circulaires des 16 novembre 2004, 28 juillet 2005 et 2 janvier 2006 relatives toutes trois à la réforme de l'administration départementale de l'État.

- *le rapprochement organique, voire la fusion de services*, qui ne fait pour l'instant l'objet que d'expérimentations : fusions des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture dans huit départements à compter du 1^{er} janvier 2007 ; regroupement progressif, entre 2006 et 2009, des services placés sous l'autorité du préfet en trois directions générales opérationnelles et une direction générale fonctionnelle, dans le département du Lot ; rapprochement des services d'inspection du travail dans deux départements ; rapprochement DRIRE/DIREN lancé depuis la fin de l'année 2004 dans six départements.

Ces formes de coopération et de mutualisation sont un levier de réforme de l'État dans la mesure où les gains de productivité et les économies d'échelle qui en sont issus peuvent être réaffectés au cœur de métier des administrations, donc à l'amélioration de la qualité de service. De l'avis des interlocuteurs de la mission, elles rencontrent une appétence forte, en particulier à l'échelon départemental. De plus, dans un contexte où la contrainte budgétaire devrait peser encore longtemps sur le fonctionnement de l'État et où celui-ci sera confronté au choc démographique provoqué par l'arrivée de classes nombreuses à l'âge de la retraite, la recherche d'une plus grande efficacité de son outil de production est indispensable, s'il veut maintenir une qualité de service égale sur l'ensemble du territoire.

B. La mise en commun des moyens des services se heurte au principe de spécialité des crédits

La plupart des formes de coopération voire d'intégration n'ont pour l'essentiel pas encore de traduction budgétaire puisqu'il s'agit le plus souvent de coopérations fonctionnelles sans dépenses communes. Ainsi, les pôles de compétence formés aux niveaux départemental et régional se traduisent par une simple coordination de l'action des services. Sur les 217 pôles de compétence recensés par le Ministère de l'intérieur dans le cadre de la réforme de l'administration départementale de l'État, seuls 34,5% incluent une dimension financière dans la coopération interministérielle. De même, le ministère de l'intérieur note que seules 20% des mutualisations de compétences des services ont donné lieu à l'établissement de relations avec les responsables de BOP concernés, ce qui révèle la faible prise en compte du volet financier potentiel de ces mesures.

Pour autant, plus les formes de coopération et de mutualisation sont intégrées, plus elles sont susceptibles de donner lieu à des dépenses communes. Certaines ont même pour objet principal la mutualisation de la dépense, par exemple les actions tendant au groupement des achats entre services déconcentrés. Il est également probable que certains pôles de compétence vont évoluer vers des formes d'intégration plus approfondies entraînant des dépenses communes.

Tant que la mutualisation se déploie dans un cadre où il est possible d'émettre des factures individualisées au *pro rata* des participations de chaque service et de payer le prestataire en autant de fractions, elle ne pose pas de problème particulier au regard des principes budgétaires. Dès lors qu'elle prend une forme où la dépense devient « indivise » et ne peut pas toujours être imputée sur les budgets des différents utilisateurs, au *pro rata* de leur « consommation », elle se heurte au respect nécessaire du principe de spécialité des crédits.

Sur ce plan, la LOLF n'a rien changé à la contrainte qui prévalait déjà sous l'empire de l'ordonnance de 1959 : les crédits sont spécialisés selon des règles fixées par le texte organique, qui définissent des enveloppes déterminées mises à la disposition des services. La structure des unités de spécialité, fixée par le Parlement lors du vote du budget, conditionne la structure des enveloppes mises à la disposition des services, qui peuvent éventuellement être plus fractionnées mais jamais plus intégrées. De même, les services ne peuvent en aucun cas mettre en œuvre une procédure qui

aboutirait à fongibiliser des crédits relevant d'enveloppes différentes : il ne peut pas y avoir de rupture dans la structure de spécialité des crédits, depuis le budget voté par le Parlement jusqu'à l'unité élémentaire d'exécution, sur le terrain.

Pour développer la mutualisation des moyens entre les services, il faut donc mettre au point des procédures qui permettent de surmonter, tout en le respectant, le principe de spécialité, et qui ne soient pas d'une complexité ou d'une lourdeur excessive pour la conduite de la gestion quotidienne. Plusieurs pistes sont d'ores et déjà ouvertes.

II. LES INSTRUMENTS EXISTENT MAIS RESTENT PERFECTIBLES

A. S'inscrire dans une démarche de facturation interne : le rétablissement de crédits

Pour mutualiser une action, on peut d'abord envisager que l'un des services concernés fasse l'avance de la dépense budgétaire, et que les autres services le « remboursent » *ex-post*. Il s'agit donc d'une procédure de facturation interne.

Selon les termes de l'article 17 de la loi organique, la facturation interne entre deux services déconcentrés de l'État ne peut transiter que par la procédure de rétablissement de crédits. En effet, la procédure d'attribution de produits, qui concerne les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État, est soumise aux règles relatives aux fonds de concours et ne peut, dès lors, trouver à s'appliquer qu'entre des personnes morales distinctes, ce qui n'est pas le cas des services déconcentrés de l'État. La procédure de rétablissement de crédits au contraire, qui peut concerner « *les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires* », s'applique bien aux services déconcentrés. Toutefois, elle présente deux inconvénients majeurs, :

- les délais de rétablissement des crédits sont excessivement longs, ce qui peut être pénalisant pour le service qui a fait l'avance de la dépense ; nos interlocuteurs ont mentionné des délais variables, souvent supérieurs à six mois ;
- cette procédure suppose que l'on ait pu isoler la dépense préalable à imputer à chaque service, ce qui peut être délicat pour des coûts réellement mutualisés et non répartissables entre les services.

Pour remédier au problème de l'avance de paiement, il est possible de recourir, au sein de la procédure de rétablissement de crédit, au mécanisme de la cession sur provisions, qui évite de faire préfinancer la dépense initiale par le service prestataire. En effet, une dépense prévisionnelle est calculée et, sur cette base, une provision versée. Le montant du rétablissement de crédit est ensuite régularisé au plus tard à la fin de l'exercice budgétaire, en fonction des dépenses effectivement réalisées par le service prestataire. Toutefois, cette modalité spécifique n'est utilisée à ce jour que pour l'entretien des bases aériennes du ministère de la défense par les directions départementales de l'équipement.

Rappelons également que, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, les transferts entre programmes sont effectués par décret après information des commissions des finances des assemblées parlementaires et doivent demeurer exceptionnels. Ils ne sauraient donc en aucun cas être le support de facturations correspondant à des opérations répétitives.

B. Confier à un partenaire la réalisation de certaines tâches : la délégation de gestion

La délégation de gestion permet à un service de l'État de confier à un autre service, pour une durée limitée, la réalisation pour son compte d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées correspondant généralement à des fonctions support ou à des tâches de gestion courante (par exemple, la gestion du patrimoine, les achats ou la gestion des personnels). En revanche, cet outil ne peut être utilisé pour confier à un autre service l'exercice d'une compétence.

Le délégant confie à un délégataire la réalisation de ces activités et au besoin la gestion de crédits. Toutefois, le délégant reste responsable de ses crédits et le délégataire ne prépare pas de budget. Il n'y a donc pas de création d'un budget propre ni, *a fortiori*, fongibilité entre les crédits, le délégataire ne disposant que d'un « droit de tirage » sur les UO des différents services délégants.

Les inconvénients de la délégation de gestion sont proches de ceux de la délégation inter-services (*cf. infra*). S'y ajoutent, selon les interlocuteurs de la mission, des difficultés techniques pour les services non directement raccordés à NDL, qui ne peuvent pas engager les crédits depuis leurs postes de travail avec les applications actuelles.

C. Piloter les crédits des services : la délégation interservices avec ou sans ordonnancement secondaire

La délégation inter-services (DIS), apparue en 1999, a vu son régime juridique complété par le décret du 29 avril 2004 sur le pouvoir des préfets. Outil complémentaire du pôle de compétence, elle en pousse la logique plus avant puisqu'elle reflète la dévolution au délégué par le préfet d'une autorité fonctionnelle sur les services concernés, pour les actions couvertes par la délégation. Le préfet lui délègue également sa signature.

La DIS est créée par un arrêté préfectoral qui fixe les attributions du délégué et le budget prévisionnel de la DIS. Elle ne concerne que les services déconcentrés de l'État et est destinée aux mutualisations des moyens d'une politique cœur de métier (et non à la simple mise en commun des fonctions support), afin de renforcer l'unité d'action de l'État autour de la politique concernée grâce à un pilotage unifié des crédits. Le budget de la DIS, confié à l'entière responsabilité du délégué, est fractionné en autant d'UO que de services participants. Les crédits ne sont pas fongibles.

Lorsque le délégué inter-services est désigné ordonnateur secondaire délégué par le préfet, cette désignation est subordonnée à l'accord exprès ou tacite des ministres concernés ; cependant, lorsque des ministres ont défini au préalable, par voie d'arrêté, le cadre d'actions pouvant être réalisées dans le cadre d'une délégation interservices, la désignation prend effet dès sa publication ; ces DIS, dites « génériques », sont donc d'implantation plus souple que les DIS *ad hoc*. Selon la circulaire du 2 janvier 2006, les DIS « génériques » sont réservées à six domaines : la police de l'eau, la prévention des risques naturels, la cohésion sociale, la sécurité routière, la communication entre les services de l'État, la formation et la documentation.

La DIS ne répond pas à toutes les attentes des gestionnaires déconcentrés de fonctions mutualisées. En effet, elle présente plusieurs inconvénients :

- en l'absence de fongibilité des crédits entre les UO, elle suppose qu'il soit possible d'imputer la dépense entre les services au *pro rata* de leur participation au projet de mutualisation, ce qui n'est pas toujours possible, voire souhaitable ;

- la DIS, lorsqu'elle concerne des chefs de services départementaux, suppose que le délégué ait une capacité de négociation avec les responsables de BOP qui sont le plus souvent de niveau régional ou interrégional, afin de leur demander d'affecter une partie des crédits de leur BOP à une UO spécifique ;
- la DIS avec ordonnancement secondaire délégué, réservée à des domaines limitativement énumérés (pour les DIS génériques), ne couvre pas tous les cas de mutualisation ; elle exclut en particulier la mutualisation de fonctions support ;
- enfin et surtout, la mise en œuvre d'une DIS soulève souvent des difficultés de prise en charge par les systèmes d'information comptable.

D. Intégrer la dimension territoriale au sein même de la spécialité des crédits : le PITE (programme « Interventions territoriales de l'État »)

Le programme « Interventions territoriales de l'État » a lui aussi pour enjeu de concilier l'architecture en programmes issue de la LOLF avec les besoins de coordination interministérielle des services déconcentrés au niveau régional. Toutefois, l'objectif du PITE est assez différent de celui des instruments précédemment évoqués.

En effet, le PITE a vocation à servir de support au financement de grands projets à dimension régionale ou interrégionale, avec un fort caractère interministériel. Il n'a pas vocation à couvrir toutes les politiques publiques interministérielles au niveau régional. Les crédits du PITE obéissent à des règles de gestion particulières : chaque projet financé par le PITE fait l'objet à la fois d'une action et d'un BOP ; les crédits ne sont pas fongibles entre actions. En revanche, la fongibilité au sein d'une action/BOP équivaut à donner au préfet responsable de BOP la capacité d'opérer une redistribution des crédits entre les services participants à un même projet. Le PITE ne comporte pas de crédits de personnel.

Outre ses singularités par rapport au cadre normal de gestion d'un programme, le PITE fait aujourd'hui l'objet d'un mode de financement peu efficace. En effet, il n'est pas financé par des ressources nouvelles mais concentre des moyens déjà consacrés par chacun des ministères à la réalisation d'une politique publique et répartis entre programmes au moment des conférences de répartition. Ce n'est que postérieurement que les moyens sont affectés, à partir des budgets de chaque ministère, aux actions du PITE, après l'arbitrage du Premier ministre.

Ce mode de financement conduit à des stratégies d'évitement des différents ministères et des sous-budgétisations manifestes de certaines actions qui ne permettent pas aux gestionnaires (les préfets) d'avoir une visibilité suffisante sur les moyens dont ils disposeront au cours de la convention triennale d'application. Les ministères contributeurs acceptent mal la fongibilité des crédits et s'inscrivent dans une logique d'« équilibre », cherchant à se garantir l'usage, en cours de gestion, des crédits qu'ils ont consenti à inscrire sur le PITE.

Enfin, notons que l'addition des nomenclatures des différents programmes contributeurs dans un système d'information unique, combiné au double enregistrement des engagements par destination puis par nature, conduit à atteindre les limites des capacités des systèmes d'information actuels.

III. UNE CLARIFICATION DE LA DÉMARCHE ET UNE SIMPLIFICATION DES OUTILS INDISPENSABLES

Face aux limites des différents outils de coopération interministérielle dont disposent les services, la mission propose d’agir selon trois axes, étant entendu que les pistes tracées ici à titre exploratoire ne pourraient trouver de traduction concrète qu’une fois éclairées par des groupes de travail réunissant des services déconcentrés (notamment ceux qui expérimentent actuellement certains éléments de la réforme), des administrations centrales et les directions compétentes des ministères de l’Intérieur et des finances.

A. Clarifier les domaines de compétences des différents échelons territoriaux

La première étape, qui fait actuellement l’objet de réflexions au ministère des finances, consiste à fixer, conformément aux attentes des services, des lignes claires de partage entre les domaines de mutualisation qui relèvent du niveau ministériel (voire interministériel) ou du programme et ceux qui relèvent du niveau régional ou départemental.

En effet, la logique économique consiste d’abord à mutualiser les fonctions support à l’intérieur d’un même ministère ou d’un même programme, car c’est là que l’on pourra bénéficier le plus d’économies d’échelles, sur les fonctions d’achat par exemple. La fongibilité des crédits au sein du programme permet au responsable de programme de répartir les économies réalisées entre les BOP. La mise en place d’une Agence centrale des achats au ministère de l’économie, des finances et de l’industrie ou la passation de marchés nationaux pour les analyses génétiques au ministère de la justice relèvent de cette logique. C’est au niveau du programme que se situent les principaux leviers d’économies d’échelle.

La mutualisation au sein du programme ne doit cependant pas empêcher d’approfondir les mutualisations au niveau régional ou départemental. C’est en effet à ces échelons territoriaux que les fonctions support de proximité, qui nécessitent une connaissance des enjeux locaux, peuvent au mieux être mutualisées, à l’exemple des pôles de gestion immobilière régionaux ou départementaux. C’est aussi à cet échelon que doivent être passés les marchés de prestations ou d’achat pour lesquels il n’existe pas d’offre nationale ou pour lesquels les pouvoirs publics souhaitent maintenir une commande locale. Tel est par exemple le cas des marchés de nettoyage des locaux ou des marchés de restauration collective.

Une typologie claire des différents domaines de mutualisation est une priorité. Elle sera une aide importante pour les services.

B. Simplifier le fonctionnement des instruments

La deuxième proposition de la mission consiste à simplifier les instruments de coopération inter-services existants. Plusieurs pistes de travail doivent être poursuivies simultanément :

- *raccourcir les délais du rétablissement de crédits* grâce à une réingénierie de son circuit financier et étudier les possibilités d’extension du mécanisme de la cession sur provisions au-delà des seuls services du ministère de l’équipement, afin de résoudre le problème de l’avance budgétaire effectuée par le service prestataire ;
- *alléger la procédure interministérielle d’accord préalable* pour la mise en place d’une DIS avec ordonnancement secondaire délégué ;

- *adapter les systèmes d'information et simplifier la nomenclature budgétaire* pour rendre plus simple l'imputation des dépenses dans le cadre des DIS et des délégations de gestion ;
- *revoir le mode de financement du PITE* en s'orientation vers une fixation de ses crédits en amont des conférences budgétaires.

Pour avancer rapidement, la mission recommande que des groupes de travail établissent un bilan précis des avantages et inconvénients concrets des instruments existants, de façon à cerner au plus tôt les pistes d'amélioration. Le travail devra également porter sur leur interaction avec les systèmes d'information existants et sur leur prise en compte dans la conception de Chorus, pour que le progiciel de gestion intégré puisse gérer les mutualisations sans trop de complexité.

Par ailleurs, il semble indispensable de mieux informer les services déconcentrés de l'État sur les objectifs et les modalités de fonctionnement des différents instruments, qui sont mal connus des services rencontrés par la mission.

C. Utiliser les leviers offerts par la LOLF pour conforter la réforme de l'administration territoriale

La LOLF organise les programmes autour des politiques publiques et place les administrations dans une démarche de performance, éclairée par un système d'objectifs et d'indicateurs. La réforme de l'administration territoriale se place dans une perspective d'optimisation des moyens de l'État. Ces deux dimensions sont donc complémentaires ; il est nécessaire de les rapprocher.

- Faire de la coordination et de la mutualisation un élément de la performance au sens de la LOLF

La réforme de l'administration territoriale revêt une importance majeure pour l'organisation de l'État et la qualité du service public. Il nous paraît logique de prendre acte de cette importance pour inscrire dans la démarche de performance initiée dans le cadre de la LOLF les principes de coordination et de mutualisation.

Une approche globale conduit à recommander la construction d'un objectif et d'un indicateur associés à l'action des préfets, sur qui repose la responsabilité de la réforme ; ce couple objectif / indicateur pourrait être positionné soit au niveau du programme Administration territoriale puis décliné dans les BOP, soit directement au niveau des BOP dudit programme.

La notion de « DIS générique » nous conduit à recommander également de développer une approche sectorielle. Une DIS acquiert un caractère générique lorsque les ministres concernés conviennent que l'action interministérielle qu'elle recouvre a une substance telle qu'il est légitime de faciliter la création de ces DIS sur tout le territoire national, grâce à une procédure simplifiée ; d'où le cadrage réalisé une fois pour toutes par un arrêté interministériel publié au *Journal officiel*. Dès lors que les DIS génériques reflètent des actions de politique interministérielle *reconnues au plan national*, il est légitime qu'elles se recoupent avec les instruments prévus par la LOLF pour donner une dimension interministérielle au budget de l'État. A cet égard, force est de constater que la liste des DIS génériques ⁽¹⁾ ne recoupe parfaitement ni la liste des missions interministérielles, ni celle des documents de politique transversale. Cela n'est pas étonnant pour les missions interministérielles, qui

(1) Pour mémoire : la police de l'eau, la prévention des risques naturels, la cohésion sociale, la sécurité routière, la communication entre les services de l'État, la formation et la documentation.

sont surtout une juxtaposition de crédits ministériels ; cela l'est plus pour les documents de politique transversale, qui démontrent au travers d'un réseau d'objectifs communs ou complémentaires l'unité de la politique interministérielle dont ils traitent et la diversité des ministères qui y contribuent. Deux d'entre eux seulement (Sécurité routière et Inclusion sociale) peuvent être rapprochés du champ d'une DIS générique. La mission considère qu'il convient à terme de faire converger ces deux démarches.

- Proposer des incitations financières à la mutualisation

Les freins à la mutualisation des moyens ne sont pas seulement dans les insuffisances des outils dont disposent les services. Ils tiennent aussi à certaines rigidités culturelles, les services montrant quelque prévention à entrer dans des initiatives trop ambitieuses (notamment lorsque la démarche de mutualisation est animée par les services de la préfecture) ou cherchant à préserver leurs crédits plutôt qu'à mettre en commun des moyens. C'est la principale raison pour laquelle, malgré les invitations maintes fois renouvelées des circulaires officielles depuis plus de quinze ans, la mutualisation est restée confinée à des domaines restreints et à des volumes financiers limités.

La mission souhaite que soit étudiée la possibilité de développer une incitation financière à la mutualisation, qui pourrait prendre la forme d'une ligne de crédits spécifiquement destinée à financer des actions interministérielles, dans une optique d'« amorçage » des initiatives locales. Des exemples existent déjà ⁽¹⁾, qui ont cependant souffert de défauts comme un degré d'exigence trop faible quant à la qualité des projets présentés.

Pour aller au-delà, il conviendrait d'étudier la faisabilité d'un mécanisme où, grâce à une procédure *ad hoc* proche de la cession sur provisions, les BOP concernés pourraient abonder une enveloppe de crédits fongibles en fonction des dépenses prévisionnelles du projet mutualisé. Les dépenses seraient ensuite régularisées entre les services participants en fin d'exercice, en fonction de leur quote-part dans le total des dépenses, et les éventuels reliquats seraient restitués aux BOP par rétablissement de crédits. Ce mécanisme permettrait de respecter le cadre de la spécialité des crédits.

Enfin, la mission tient à souligner que l'incitation financière ne fait pas tout : la qualité du projet, qui doit convaincre les services déconcentrés, est tout aussi importante. La mutualisation ne peut se développer que si ses enjeux sont suffisamment clairs, porteurs d'économies bien identifiées, et si le dispositif administratif est bien monté (notamment dans le choix des instances de pilotage et l'alchimie personnelle des personnes responsables). La mutualisation doit aussi faire le choix de la bonne méthode, du bon instrument : a-t-on nécessairement besoin d'une délégation inter-services ou peut-on se contenter d'une délégation de gestion, voire d'un rétablissement de crédits ? Faut-il passer par une dose d'intégration budgétaire ou un pilotage commun de la stratégie est-il suffisant ? Il ne faut pas surdimensionner les outils mis en œuvre sous peine d'introduire des complexités rédhibitoires.

- Traiter dans une démarche LOLF les perspectives de fusion des services

Le plus grand défi posé à la LOLF par la réforme de l'administration territoriale est la perspective de fusion de certains services départementaux. Elle porte en germe la multiplication des « services polyvalents », qui ont donné lieu à de nombreux débats, notamment avec les commissions des finances du Parlement, lors des travaux de construction de la maquette budgétaire.

Cette perspective n'est pas si éloignée : certaines expérimentations en cours concernent des « couples » de services techniques (DDAF et DDE, DRIRE et DIREN) qui ont l'habitude de travailler ensemble et qui partagent une culture commune d'ingénierie publique pour le premier, de prévention

(1) Notamment le Fonds pour la réforme de l'État.

des risques pour le second. Des obstacles techniques demeurent cependant, comme les différences entre les systèmes d'information ou la gestion des ressources humaines. Ces expérimentations posent une question ardue aux modes de gestion mis en place pour appliquer la LOLF : des services fusionnés doivent-ils obligatoirement être rattachés à un programme identique dans la nomenclature budgétaire ou peut-on envisager de maintenir des programmes et des BOP distincts de façon pérenne ?

Répondre à cette question nécessite des investigations poussées sur le plan technique. La mission tient cependant à rappeler que la polyvalence du service unique qui pourra résulter d'une fusion ne doit pas être une qualité sur-estimée. Concrètement, les métiers resteront différents et, pour des raisons d'efficacité évidentes, les structures internes du service unique seront calquées sur la diversité des métiers qui y sont exercés ; de plus, on est rarement à la fois expert en droit de l'urbanisme et spécialiste en protection des végétaux. Si la fusion a justement pour objectif de recentrer les agents sur leur cœur de métier et de les décharger de certaines fonctions support, les possibilités de réaffecter en cours d'année les agents entre les différentes politiques publiques mises en œuvre par le service resteront limitées. Avec ces remarques, la mission souligne que le regroupement administratif au sein d'une organisation unifiée n'empêche pas une identification précise des moyens affectés aux différentes politiques dont ladite organisation a la charge. Naturellement, les fonctions support et les fonctions de direction, par nature insécables, s'inscrivent dans une problématique spécifique.

C'est ici que l'expérimentation engagée dans le Lot prend un sens nouveau : il ne s'agit plus seulement de regrouper deux à deux quelques directions, mais de réorganiser l'ensemble des services départementaux autour des trois grandes missions de l'État territorial : la sécurité, les services aux populations et le soutien aux territoires, chacune d'elles étant placée sous la responsabilité d'une direction générale opérationnelle. Une direction générale de soutien agirait comme prestataire pour le compte des autres services, dans le domaine logistique et dans celui des ressources humaines :

- la création des directions générales opérationnelles n'est évidemment qu'une demi-mesure, car elle ne va pas jusqu'à fusionner au sein de chacune d'elles les directions départementales entrant dans leur champ de compétence. Il est vrai qu'on est là confronté à un « saut systémique », la fusion signifiant que les ministères acceptent de « perdre la main » sur leurs services extérieurs. Le risque est, paradoxalement, que les nouveaux directeurs généraux, qui ont vocation à devenir les « *interlocuteurs uniques* » du préfet, ne soient qu'un écran entre le préfet et les chefs de services, dans un mouvement qui va à l'encontre des principes modernes de management qui incitent à raccourcir les chaînes hiérarchiques ;
- la création de la direction générale de soutien est, au contraire, un « achèvement » de la mutualisation, qui conduit à créer un vrai organisme de support pour l'ensemble des services de l'État dans le département. Elle n'épuise pas, bien sûr, le thème du pilotage des politiques interministérielles, qui est du ressort des directions générales opérationnelles, mais elle est porteuse, dans son champ d'intervention, de la rationalité recherchée par la réforme de l'administration territoriale.

La mission tient cependant à rappeler que le débat sur le recentrage des fonctions support de l'État dans les régions et les départements n'est pas tranché. En particulier, la solution purement départementale qui pourrait se dessiner à partir de l'expérimentation du Lot doit être confrontée à la solution régionale, qui répond d'ailleurs assez bien à la cartographie des BOP. Tout aussi rationnelle que la précédente, la solution régionale a ses avantages en termes d'économies d'échelle et de cohérence de l'action ministérielle. Elle ne rencontre par l'obstacle des systèmes d'information et de

gestion des ressources humaines, mais participerait sans doute d'une verticalisation des rapports entre région et département qui ne fait pas l'unanimité aujourd'hui.



Mutualiser les actions et les moyens de l'État dans les territoires est souhaitable, car on peut en attendre une efficacité et une qualité de service accrues, et un meilleur usage des ressources mises en œuvre. Des progrès substantiels ne seront cependant possibles que lorsque la cible sera définie par les autorités politiques plus précisément qu'elle ne l'est à l'heure actuelle : quelle forme doit prendre l'État territorial ? Comment articuler le niveau départemental et le niveau régional ? Faut-il privilégier un niveau plutôt qu'un autre ? Faut-il donner plus de cohérence à l'action de l'ensemble des acteurs publics ou semi-publics, autour des services de l'État ? L'État doit-il aussi devenir inter régional ? Autant de questions qui supposent de mener à bien l'ensemble des expérimentations, sur une période suffisamment longue pour pouvoir en tirer des enseignements significatifs. Cela suppose aussi que les forces politiques se saisissent de ce débat essentiel pour le devenir de l'action publique et sachent faire émerger une solution partagée, comme elles ont su le faire avec l'adoption de la LOLF.

GLOSSAIRE

AE	autorisations d'engagement
AIFE	agence pour l'informatique financière de l'État
AP	autorisations de programme
BOP	budget opérationnel de programme
CAC	comptabilité d'analyse des coûts
CAR	comité de l'administration régionale
CBCM	contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CIAP	comité interministériel d'audit des programmes
CP	crédits de paiement
CTRI	comité technique régional et interdépartemental
DAF	direction / directeur des affaires financières
DB	direction du budget
DCB	département du contrôle budgétaire
DCM	département comptable ministériel
DGAFP	direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGCP	direction générale de la comptabilité publique
DGDDI	direction générale des douanes et droits indirects
DGI	direction générale des impôts
DGME	direction générale de la modernisation de l'État
DIS	délégation interservices
DOB	débat d'orientation budgétaire
DPG	document prévisionnel de gestion
DPT	document de politique transversale
DRB	direction de la réforme budgétaire
DRH	direction / directeur des ressources humaines
GPEEC	gestion prévisionnelles des emplois, des effectifs et des compétences
GRH	gestion des ressources humaines
LFI	loi de finances initiale
LFR	loi de finances rectificative
MEC	mission d'évaluation et de contrôle

MECSS	mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale
PAP	projet annuel de performance
PASED	projet stratégique de l'État en département
PASER	projet stratégique de l'État en région
PBI	programmation budgétaire initiale
PCE	plan comptable de l'État
PITE	programme « Interventions territoriales de l'État »
PLF	projet de loi de finances
PLFR	projet de loi de finances rectificative
PLR	projet de loi de règlement
PMT	programmation à moyen terme
RAP	rapport annuel de performance
SIRH	système d'information des ressources humaines
UO	unité opérationnelle