

Économie politique de la LOLF

Rapport

*Edward Arkwright, Christian de Boissieu,
Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson*

Commentaire

Philippe Herzog

Compléments

*André Barilari, Élie Cohen, François Ecalle,
Claudia Ferrazzi, Brice Lannaud, Frank Mordacq,
Jacques Pelletan, François Riahi et Alexandre Siné*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2007 - ISBN : 978-2-11-006635-0

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	5
<i>Christian de Boissieu</i>	

RAPPORT

Économie politique de la LOLF	7
<i>Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson</i>	

<i>Introduction</i>	7
---------------------------	---

<i>Chapitre 1. Fondements de la réforme budgétaire</i>	11
--	----

1. Les piliers de la LOLF : efficacité et démocratie	12
2. La mise en œuvre de la LOLF : un parcours inédit	31
3. L'exigence démocratique : la révélation des préférences étatiques ..	37
4. Un impératif de gestion : le nécessaire dialogue entre le centre et la périphérie	57

<i>Chapitre 2. Leçons des expériences étrangères</i>	63
--	----

1. Les réformes de la gestion publiquées dans les États de l'OCDE	64
2. Une condition nécessaire au succès de la réforme budgétaire : la réorganisation des administrations	82

<i>Chapitre 3. Implications de la LOLF</i>	91
--	----

1. La diffusion de la culture et des pratiques de la performance	91
2. La reconfiguration des organisations administratives	101
3. La transformation profonde des responsabilités et de la gestion des ressources humaines	129
4. L'élargissement des marges de manœuvre budgétaires ?	146

<i>Chapitre 4. Propositions pour concrétiser les potentialités offertes par la LOLF</i>	157
---	-----

1. Assurer une authentique révélation des préférences	158
2. Transformer l'État	161
3. Gérer de manière efficace les finances publiques	166
4. Modifier les comportements par la transparence et l'évaluation	172

<i>Annexe. La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001</i>	180
---	-----

COMMENTAIRE

<i>Philippe Herzog</i>	211
------------------------------	-----

COMPLÉMENTS

A. L'état des débats sur les préférences gouvernementales	221
--	-----

Jacques Pelletan

B. De la rationalisation des choix budgétaires à la LOLF	239
--	-----

François Ecalte

C. La mesure de la performance de l'action publique	253
--	-----

Alexandre Siné et Brice Lannaud

D. LOLF et agences	291
---------------------------------	-----

Claudia Ferrazzi et Frank Mordacq

E. La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques	303
---	-----

André Barilari

F. LOLF et marges de manœuvres budgétaires	327
---	-----

François Riahi

G. La LOLF et l'autonomie des universités	351
--	-----

Élie Cohen

RÉSUMÉ	359
---------------------	-----

SUMMARY	377
----------------------	-----

Introduction

La réforme budgétaire a été engagée en France récemment, avec l'entrée en vigueur de la LOLF (loi organique sur les lois de finances) en janvier 2006.

Elle est le fruit d'un large consensus droite/gauche, suffisamment rare chez nous pour être souligné, et identifié par l'activité inlassable d'Alain Lambert et Didier Migaud pour inscrire la LOLF dans notre réalité administrative, économique et citoyenne.

Le rapport qui suit a pour ambition de mettre en évidence les fondements et la portée économique de la LOLF, sans nier pour autant ses autres dimensions. Il fait une distinction entre la LOLF et « l'esprit de la LOLF », et souligne les grands axes de la nouvelle procédure budgétaire. Par delà l'articulation missions/programmes/actions, la LOLF est l'occasion pour l'État de mieux hiérarchiser et révéler ses préférences, de mieux analyser ce qui relève de ses compétences essentielles (le « *core business* ») et ce qui lui est moins spécifique, de privilégier l'optique de l'efficacité de la dépense publique. Sur ce dernier point, l'élaboration des bons indicateurs de performance est une nécessité et un défi, plus ou moins aigu selon les activités concernées.

La LOLF, bien conçue et correctement appliquée, aura forcément des conséquences sur la répartition des compétences entre le centre et la « périphérie » (via le processus de déconcentration, la décentralisation, l'essor éventuel des agences comme cela s'est fait au Royaume-Uni...), sur le système de gouvernance publique et le dispositif de responsabilité (l'*accountability* des Anglo-Saxons). Non seulement le management public devrait être profondément modifié, avec à la clef des évolutions prévisibles dans le statut de la fonction publique, le système de rémunération et d'incitations, le code des marchés publics, etc., mais aussi les relations entre le Parlement et l'exécutif de même que les pouvoirs propres du Parlement vont s'en trouver sensiblement changés.

Il faut aussi appliquer un principe d'exhaustivité : la LOLF doit rapidement gagner, après le budget de l'État, ceux des collectivités locales et de la Sécurité sociale. De plus, la nouvelle procédure devrait permettre une meilleure articulation entre le budget annuel et la pluri-annualité (en particu-

lier sur trois ans), autrement dit un nouvel équilibre entre la réactivité indispensable à court terme et la stabilité et la visibilité requises pour les décisions à plus long terme (exemple, parmi d'autres, de la défense nationale).

Ce rapport débouche sur un certain nombre de recommandations permettant de faire de la LOLF un levier important de la réforme de l'État. On l'aura compris, la LOLF et les audits externes qui accompagnent sa mise en œuvre sont des outils, dont la portée va dépendre de la volonté politique affirmée. Les enjeux sont immenses, car ils vont bien au-delà des aspects budgétaires et institutionnels. Rien n'est encore joué, car avant de « vendre » la LOLF à l'opinion publique, il faut d'abord convaincre et rassurer les administrations et les fonctionnaires qu'il y a là le vecteur d'une réforme gagnants-gagnants, pour les services publics et pour la collectivité dans son ensemble.

Le LOLF est une chance à saisir. C'est pourquoi il faut tout faire pour que ses potentialités soient concrétisées, et qu'elle évite le triste sort de la RCB (rationalisation des choix budgétaires) il y a plus de trente ans.

Le rapport a bénéficié du soutien efficace de Fabrice Lenseigne, conseiller scientifique au CAE. Il a fait l'objet d'une présentation à Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, Porteparole du Gouvernement, le 18 janvier 2007.

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Économie politique de la LOLF

Edward Arkwright

Administrateur du Sénat

Christian de Boissieu

Professeur à l'Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne

Jean-Hervé Lorenzi

Professeur à l'Université de Paris-Dauphine

Julien Samson

Administrateur civil

Introduction

« L'État jacobin français résiste de moins en moins bien aux implications économiques, sociales et politiques de la globalisation, de la construction européenne et de la complexification de la vie économique. Alors que l'ensemble des pays de l'OCDE met en œuvre des réformes substantielles de leur appareil d'État et de leur administration, et plus généralement de la gestion publique, l'État français tarde à se réformer ».

Jean-Jacques Laffont, 2000

C'est par ses mots qu'il y a près de sept ans, Jean-Jacques Laffont commençait une analyse économique de l'État dans un rapport du Conseil d'analyse économique consacré à l'État et à la gestion publique.

Depuis lors, le cadre de la gestion publique a été profondément bouleversé dans notre pays avec la mise en œuvre de la nouvelle loi organique sur les lois de finances, la LOLF. Adoptée en 2001 avec un rare consensus politique, elle est pleinement mise en application depuis janvier 2006. Cette « nouvelle constitution budgétaire » de la France précise les modalités de préparation, de vote, d'exécution et de contrôle du budget de l'État. Elle introduit une nouvelle présentation du budget de l'État organisée autour de l'emboîtement missions/programmes/actions. Désormais les grandes missions de l'État, pour l'essentiel ministérielles mais pour certaines d'entre elles interministérielles, se décomposent chacune en un certain nombre de programmes, eux-mêmes traduits pour chacun d'entre eux en actions. Elle insufflé une logique de performance, en prévoyant, pour chaque politique publique, des objectifs et des indicateurs de performance.

Si la LOLF constitue une vraie révolution en matière de gestion publique, l'économie politique de la LOLF est à construire. Cette économie politique devrait déterminer, d'une part, quel est le moyen de faire émerger les préférences de l'État et les objectifs poursuivis par l'action publique et, d'autre part, quelle est l'organisation optimale de l'État qui permet d'atteindre ces objectifs et quelles sont les incitations données aux acteurs publics pour remplir leurs missions.

La LOLF de 2001 constitue une révolution dans la comptabilité publique par rapport à l'ordonnance de 1959 qui a longtemps régi notre droit budgétaire, et qui avait débouché sur une très grande rigidité de 90 % des dépenses de l'État – les fameux « services votés », reconduits d'année en année de manière automatique, sans inventaire de la part du Parlement.

S'agit-il, pour autant, d'une révolution susceptible d'entraîner une vraie réforme de l'État, toujours évoquée, rarement mise en œuvre, au point que cette réforme de l'État est devenue au fil du temps l'Arlésienne de notre vie économique et administrative ?

La LOLF est d'abord un nouveau langage budgétaire, appliqué à l'État, puis ensuite aux organismes en charge des finances sociales et probablement assez rapidement, il faut l'espérer, aux collectivités territoriales. Pour que ce langage devienne l'instrument de la réforme de l'État, appuyé sur des considérations relatives à l'efficacité des dépenses publiques, il lui faut être relayé par une volonté politique. Ce serait faire preuve de naïveté que de sous-estimer une telle exigence, comme il serait tout aussi naïf de la postuler toujours satisfaite.

Alors que le principe de neutralité avait servi de point d'ancrage aux finances publiques françaises dans les années soixante (recherche de la neutralité du budget, de l'impôt, du Trésor, etc.), la LOLF n'est pas neutre, comme nous aurons l'occasion de le voir, à au moins trois égards :

- elle conduit l'État à révéler ses préférences et à afficher clairement ses objectifs, à s'inquiéter de leur éventuelle incohérence et à se préoccuper de l'adéquation des moyens aux objectifs ;

- elle démode la vision purement juridique de l'État, si présente dans le contexte français, au profit d'une approche plus économique et financière et d'une logique plus managériale ;
- elle déplace le centre de gravité de l'organisation administrative vers les responsables de programmes et les décideurs publics déconcentrés, voire décentralisés.

Ce qu'il faut bien appeler « l'esprit » de la LOLF est encore plus engagé et engageant que la LOLF elle-même, car aux trois ruptures potentielles ou effectives qui viennent d'être évoquées, il ajoute l'exigence de la révélation des préférences de l'État, celle aussi d'un système d'objectifs pertinents et l'étape finale de l'évaluation de la gestion publique et d'éventuelles sanctions face aux carences avérées.

Moins d'un an après la pleine mise en œuvre de la LOLF et un an après le démarrage des audits de modernisation, ministère par ministère, qui l'accompagnent, ce rapport vise à souligner les enjeux de la réforme budgétaire pour l'État, pour l'organisation administrative et le management public, mais aussi pour l'économie française.

Quatre questions sont successivement abordées, avec à l'appui des compléments figurant en annexe de ce rapport et rédigés par des personnalités auxquelles nous exprimons notre vive reconnaissance :

- quels sont les principaux fondements de la réforme budgétaire ?
- quelles leçons tirer des expériences menées en la matière à l'étranger ?
- quels sont les principaux apports et défis de la LOLF ?
- quelles principales recommandations déduire de ce voyage dans le nouvel espace budgétaire français ?

Chapitre 1

Fondements de la réforme budgétaire

La LOLF adoptée, dans les conditions particulières si souvent rappelées, restait à mettre en œuvre le nouveau texte organique. Le législateur avait organisé une période d'entrée en vigueur progressive courant du 1^{er} janvier 2002 au 1^{er} janvier 2006. Ces quatre ans étaient guidés par un souci de pragmatisme et d'ambition. Ils visaient non seulement à conduire les travaux très importants de mise en place du nouveau cadre budgétaire et comptable, mais aussi d'adaptation des systèmes d'information et des modes de gestion. Ils étaient inspirés du souci de permettre à l'administration de faire, sur une période assez brève, le chemin accompli par d'autres pays depuis plusieurs années.

Ce délai était aussi nécessaire pour mettre en œuvre entièrement le texte organique. En effet, deux options étaient envisageables : considérer la LOLF dans la perspective de précédentes réformes budgétaires, de nature technique, ou bien, au contraire, s'emparer pleinement de ses aspects les plus novateurs et le mettre en œuvre en s'attachant à préserver « l'esprit du législateur organique » qui sera si souvent invoqué depuis 2002. C'est cette dernière solution qui a été retenue, notamment avec l'arrivée d'Alain Lambert au ministère du Budget, prenant le titre en juin 2002 de ministre du Budget et de la Réforme budgétaire, et la création, à côté de la direction du budget et en lien avec elle, d'une direction d'administration centrale dédiée au pilotage de la mise en œuvre de la LOLF : la Direction de la réforme budgétaire (DRB).

L'histoire de la mise en œuvre de la LOLF montre que, par-delà la satisfaction des exigences de la LOLF pour faire en sorte que l'État soit au rendez-vous du 1^{er} janvier 2006, de nouveaux mécanismes de travail internes à l'administration se sont mis en place, révélateurs d'une prise de conscience par l'ensemble des acteurs de l'occasion ainsi ouverte de modifier des modes de fonctionnement désormais inadaptés au fonctionnement de l'État.

Cette dynamique a eu deux conséquences importantes pour les suites données à la LOLF : d'une part, elle a ancré dans l'esprit des principaux acteurs du processus budgétaire la nécessité de changer et leur a donné une

bonne connaissance de l'outil que représente la LOLF pour provoquer ce changement ; d'autre part, elle a permis d'éviter de se contenter d'une vision *a minima* de la réforme qui l'aurait inscrite dans la série des améliorations techniques réalisées depuis plusieurs années pour améliorer la lisibilité des documents budgétaires, moderniser les systèmes d'information, développer des indicateurs, regrouper des crédits de fonctionnement, formuler une information indicative sur des grands agrégats budgétaires, etc.

1. Les piliers de la LOLF : efficacité et démocratie

1.1. Les sources du texte organique

La LOLF s'inscrit dans un mouvement de fond visant à substituer un fonctionnement managérial de l'État, où ce sont les hommes qui comptent, à un fonctionnement juridique, où prime la norme⁽¹⁾. En ce sens, elle constitue une innovation dans l'histoire administrative française : la LOLF se met au service de la modernisation de l'État (Caillosse, 2003 et Djelic, 2004). Reste à déterminer si elle n'est qu'un outil ou si elle porte en elle des choix. Reste également à distinguer les réponses qu'elle contraint à faire de celles qu'elle permet d'entreprendre.

Cette orientation en faveur du management repose sur l'idée suivante : plutôt que de mettre l'accent sur ce que les agents publics doivent faire – respecter des textes et des procédures décrivant comment dépenser – il faut les inviter à se préoccuper en priorité de faire – proposer des politiques publiques, les conduire, en rendre compte. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 que remplace la LOLF était un texte de droit budgétaire, qui déterminait des règles à respecter. La LOLF est un texte qui pose les fondements d'une économie du budget de l'État, qui amène à énoncer des objectifs, et fournit un cadre d'action aux agents.

Le changement de l'unité de spécialité budgétaire⁽²⁾ illustre bien cette évolution. Le chapitre budgétaire de l'ordonnance de 1959 est le support juridique d'une autorisation de dépenser. Le programme budgétaire de la LOLF est certes aussi une autorisation, mais surtout un espace d'action, de liberté et de compte rendu. En ce sens :

- il interagit avec la définition des politiques (et donc les préférences révélées) ;

(1) De manière symptomatique, les finances publiques sont traditionnellement considérées en France comme une science juridique, enseignées dans les facultés de droit et les instituts d'études politiques. Les aspects économiques ou de gestion des finances publiques apparaissent comme secondaires.

(2) L'unité de spécialité budgétaire correspond à l'unité de base dont les parlementaires ont connaissance au moment de la discussion du budget de l'État et dans le cadre de laquelle ils autorisent des dépenses. Le niveau des crédits de l'unité de spécialité ne peut être modifié par des actes réglementaires que dans les conditions prévues par le texte organique.

- il influe sur l'organisation administrative en donnant une grande liberté d'agir en son sein, et au contraire en rendant délicate la coopération entre programmes ;

- il modifie en profondeur les mécanismes de responsabilité des acteurs, ajoutant aux côtés de la responsabilité juridique une responsabilité managériale formulée de façon inédite ;

- il réforme substantiellement la gouvernance des politiques publiques, entre l'exécutif (qui demande des libertés et s'engage) et le législatif (qui demande des résultats et de l'information), entre le ministère des Finances (qui alloue des grandes masses et demande des comptes) et les ministères gestionnaires (qui en principe ne trouvent plus de bouc émissaire budgétaire pour refuser d'agir).

Dès lors, la loi organique prévue par la Constitution de 1958⁽³⁾ pour définir le cadre général dans lequel s'inscrivent les lois de finances, ainsi que les modalités relatives à leur préparation, à leur adoption et à leur exécution, n'est plus une simple mesure d'application, mais se veut un instrument de réforme de l'État : elle cherche à agir sur le réel, sur les politiques publiques, et à enclencher de profondes mécaniques de réforme.

Ces mécaniques se mettront en place progressivement, en fonction de deux types de facteurs :

- les facteurs endogènes, propres au texte organique : la LOLF porte en elle des potentialités concernant les choix de nature budgétaire (sur le niveau de la dépense ou sur l'instrument de politique budgétaire), l'organisation, le management, la démocratie. Encore faut-il que ces potentialités soient concrétisées ;

- les facteurs exogènes, liés à sa mise en œuvre : les conditions (politiques, techniques, budgétaires, sociales, etc.) de sa mise en œuvre jouent-elles en faveur du changement ? Ont-elles accéléré les processus portés par la LOLF ou au contraire ont-elles infléchi substantiellement les logiques propres du texte organique ?

L'examen de ces différents éléments est d'autant plus intéressant quand on les met en regard du double consensus qui a permis à la LOLF de voir le jour, et que les pilotes de sa mise en œuvre se sont toujours attachés à faire vivre :

- consensus politique, d'abord, entre des personnalités de gauche (Laurent Fabius, Lionel Jospin, Didier Migaud, Pierre Joxe, la majorité de gauche de l'Assemblée nationale) et de droite (Jacques Chirac, Alain Lambert, l'opposition de l'époque à l'Assemblée nationale, la majorité sénatoriale), lors de sa naissance comme de sa modification en juillet 2005. La composition pluraliste de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF de

(3) Une des bases du consensus politique et institutionnel a été la volonté des acteurs de la réforme de se placer dans un cadre constitutionnel inchangé.

l'Assemblée nationale (UMP, UDF, PS, PC) manifeste bien ce souci de préserver la LOLF des affrontements politiques ;

- consensus institutionnel, ensuite : réforme inspirée de l'étranger et de l'OCDE, imaginée au Parlement avec l'aide de la Cour des comptes, élaborée au Parlement avec l'aide du Gouvernement, adoptée par les deux chambres avec l'assentiment de l'exécutif, examinée et validée par le Conseil constitutionnel⁽⁴⁾, la LOLF a ensuite été mise en œuvre par le Gouvernement, qui s'est attaché à consulter très régulièrement les Assemblées et la Cour des comptes. Le *Guide de la performance*, qui vise à formuler la doctrine applicable en la matière, a ainsi été élaboré et signé par le ministère des Finances, les commissions des finances, les corps ministériels de contrôle et la Cour des comptes.

La nomination à deux reprises comme parlementaires en mission chargés du suivi de la mise en œuvre de la LOLF, par Jean-Pierre Raffarin (mars 2005) et Dominique de Villepin (avril 2006), d'Alain Lambert et Didier Migaud, illustre bien ce double consensus. Cet esprit porte la réforme en l'investissant d'une légitimité qui la rend inattaquable, au point que certains ont même pu dénoncer les excès d'une religion de la LOLF.

Dès ses premiers travaux⁽⁵⁾, le Parlement avait identifié deux grands volets dans la LOLF :

- l'amélioration de la gestion publique : c'est l'idée qu'il faut accroître l'efficacité de la dépense ;
- la transparence : c'est l'idée qu'il faut améliorer le débat démocratique sur l'impôt et son utilisation.

À ces deux piliers de la réforme budgétaire, correspondent une série de modifications profondes du texte organique qui ont amené l'État à moderniser en profondeur l'ensemble de son système budgétaire (concepts, procédures et nomenclature), comptable (nouvelles normes, nouveaux états, introduction de la certification) et de gestion, et d'en tirer les conséquences sur les systèmes d'information. Il s'agit là des modifications auxquelles contraint le texte organique pour, depuis sa promulgation le 1^{er} août 2001 jusqu'au début de la première gestion en mode LOLF le 1^{er} janvier 2006, se préparer à l'élaboration de ce budget complètement nouveau, à son exécu-

(4) À l'exception de deux dispositions, relatives à la publication des lois ayant des incidences financières pour l'État, et à la soumission, aux commissions parlementaires chargées des finances, du programme des contrôles de la Cour des comptes, qui portait atteinte à l'indépendance de cette juridiction. Le Conseil constitutionnel a également formulé des réserves d'interprétation. La plus importante, et commune aux nombreuses dispositions de la loi organique imposant de nouvelles obligations en termes de calendrier, d'études et d'information, est relative aux conséquences qu'il tirerait de l'examen des circonstances à la suite desquelles telle ou telle de ces obligations n'était pas respectée dans les délais prévus. Le Conseil constitutionnel a prévu qu'il examinerait la conformité des lois de finances ainsi altérée d'informations au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi des finances pendant toute la durée de cet examen.

(5) Proposition de loi organique déposée par Didier Migaud en juillet 2000 et rapport d'information d'Alain Lambert au nom de la commission des finances du Sénat « Doter la France d'une nouvelle constitution financière » en octobre 2000.

tion dans le nouveau cadre et au contrôle de celle-ci. La création d'une organisation particulière chargée du pilotage de la mise en œuvre de la LOLF a permis à l'État de réaliser ces figures imposées dans l'esprit du législateur organique, sans évidemment que le travail ne cesse avec l'entrée en vigueur pleine et entière du nouveau texte organique.

1.2. Le couple liberté-responsabilité

La LOLF définit un nouveau cadre juridique, qui doit être le support d'une réforme en profondeur de la gestion publique, au moyen d'une budgétisation par objectifs et d'une responsabilisation des gestionnaires. Le nouveau texte organique doit ainsi permettre de remédier aux deux principales faiblesses du cadre budgétaire précédent :

- le contrôle de l'efficacité de la dépense publique restait lacunaire. Les gestionnaires n'étaient pas tenus à un compte rendu mettant en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés, et le Parlement demeurait cantonné dans une approche quantitative des budgets reposant sur le seul volume des crédits et sur leur taux d'évolution ;
- la fragmentation du budget de l'État en de très nombreux chapitres (848 pour le dernier budget établi selon l'ordonnance organique de 1959), malgré les efforts de globalisation entrepris depuis le début des années quatre-vingt-dix, formait un cadre de gestion rigide et peu responsabilisant, qui n'incitait pas les gestionnaires à abandonner cette approche quantitative.

Désormais, les crédits sont répartis au sein de *programmes* ministériels fongibles, orientés vers les résultats et au sein desquels les crédits peuvent être redéployés par les gestionnaires.

1.2.1. Une budgétisation des dépenses de l'État orientée vers les résultats

Principale révolution, la LOLF est fondée sur le principe d'une budgétisation non plus par nature de dépenses, mais orientée vers les résultats à partir d'objectifs⁽⁶⁾. Le programme « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »⁽⁷⁾. Il y a 132 programmes pour le budget général, plus une trentaine pour les budgets annexes et les comptes spéciaux. Ils constituent chacun le cadre de mise en œuvre des politiques publiques.

(6) Cette idée n'est pas neuve : elles s'inspirent des « budgets de programme » (« blancs » budgétaires) introduits en 1971 puis progressivement abandonnés, des « agrégats » (qui figurent aux « bleus » budgétaires depuis le PLF 1997) ou de diverses expériences étrangères (*public service agreements* au Royaume-Uni, lettres de mission en Suède ou dispositif de planification prévu par le *Government Performance and Results Act* aux États-Unis).

(7) Notons qu'un premier programme, sur la « gestion de la dette publique » a été présenté dès le PLF 2002.

Les programmes sont regroupés au sein de *missions*. Celles-ci, qui comprennent « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie », relèvent d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères. La loi de finances pour 2006 comptait 34 missions pour le budget général, dont 8 missions interministérielles, auxquelles s'ajoutaient 15 missions hors budget général⁽⁸⁾. Les missions correspondent aux grandes politiques publiques de l'État. Elles ne peuvent être créées que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale.

Élément central du texte organique, et unité de spécialité budgétaire, le programme est placé sous la responsabilité d'un seul ministre, tandis que les missions peuvent être interministérielles, donnant alors lieu à l'émergence d'une sorte de ministre chef de file⁽⁹⁾.

Cette budgétisation orientée vers les résultats et basée sur des objectifs, c'est-à-dire sur des préférences collectives, renvoie aux fondements de la théorie du choix social. Au-delà des questions, classiques, sur la relation entre préférences individuelles et préférences collectives, la démarche d'objectifs vise à établir un ordre, une priorisation entre les différentes missions de l'État et, en définitive, à construire des indicateurs pertinents du bien-être social.

1.2.2. Une plus grande liberté de gestion

Au sein d'un programme, le gestionnaire dispose d'une liberté quasi totale pour redéployer les crédits entre les titres. Ceux-ci, au nombre de sept, précisent la destination des dépenses⁽¹⁰⁾. Chaque titre est décliné en catégories de dépenses. Au total, les dépenses sont classées selon dix-huit catégories, chacune étant ensuite précisée dans la nomenclature d'exécution.

Deux éléments viennent donner une liberté presque totale aux gestionnaires pour l'utilisation de leurs crédits :

- la base de la liberté nouvelle du gestionnaire réside dans le caractère indicatif de la présentation des crédits par titre, ce qui lui permet en gestion de procéder aux redéploiements de crédits nécessaires pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. Une seule limite est posée à cette fongibilité : les crédits de personnel de chaque programme constituent un plafond. S'ils ne peuvent être majorés par des crédits relevant d'un autre titre, ils peuvent, en revanche, abonder les crédits des autres titres. C'est la « fongibilité asymétrique ».

(8) Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2005-530 DC relative au PLF 2006, a demandé au Gouvernement de constituer chaque mission, même celle des budgets annexes et des comptes spéciaux, d'au moins deux programmes.

(9) Les missions permettent, par ailleurs, la mise en œuvre d'une interprétation de l'article 40 de la Constitution favorable au droit d'amendement des parlementaires (cf. ci-dessous). Elles constituent l'unité de vote des crédits.

(10) Dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement (autres que celles de personnel), charges de la dette de l'État, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention, dépenses d'opérations financières.

La fongibilité change ainsi la vie des gestionnaires, en offrant une vraie souplesse. La LOLF fait par ailleurs sortir les administrations de la logique de gratuité. Elle développe des signaux de marché, en instaurant des redevances d'utilisation pour contenir le risque d'une demande excessive (par exemple, faire payer des « loyers budgétaires » au titre de l'occupation des biens immobiliers de l'État) ou d'une offre de services non facturés (par exemple, faire rembourser les « mises à disposition » de personnels entre programmes).

- le second élément de liberté réside dans la disparition des contraintes très lourdes qu'imposait l'ordonnance de 1959 sur les emplois publics. La loi de finances fixe désormais un plafond d'emploi limitatif par ministère et, au sein de chaque programme, sont ouverts les crédits correspondant aux dépenses de personnel concourant à ce programme. Certains programmes peuvent ne pas comporter de dépenses de personnel en raison de leur trop faible importance relative. Ces dépenses sont alors identifiées dans une action spécifique d'un programme « support » avec les autres dépenses du ministère. Ce plafond d'emploi recouvre donc une force de travail rémunérée par l'État indépendamment de son statut (contractuel, fonctionnaire titulaire, etc.). Il est ministériel, car le ministère correspond au cadre de gestion actuel des agents de l'État, placés sous l'autorité d'un ministre.

L'option de globalisation totale des crédits, qui implique en particulier la possibilité de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement, ainsi que le souci de développer des mécanismes de pluriannualité destinés à mieux appréhender les conséquences dans le temps des décisions publiques, conduisent à généraliser le mécanisme des crédits de paiement et des autorisations de programme, rebaptisées « autorisations d'engagement ». Celles-ci constituent la capacité d'engager juridiquement l'État, tandis que les crédits de paiement correspondent au volume de trésorerie nécessaire dans l'année pour couvrir les engagements pris ou à prendre. Le décalage entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement favorise une vision pluriannuelle de la dépense.

Les crédits ouverts sur chaque programme sont limitatifs, à l'exception des crédits relatifs à la charge de la dette, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État, qui ont un caractère évaluatif. Les crédits évaluatifs sont ouverts sur des programmes spécifiques, distincts des programmes dotés de crédits limitatifs. Tout dépassement de crédits évaluatifs doit désormais donner lieu à une information des commissions des finances et faire l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances. La LOLF organise ainsi un resserrement très fort du champ des crédits évaluatifs, considérant que la masse des crédits à l'évolution complètement subie par les administrations est en réalité très limitée.

Cette liberté des gestionnaires est cependant encadrée par deux séries de règles touchant aux possibilités de majoration des crédits : les vecteurs sont limitativement énumérés ; les quantums précisément définis (cf. encadré 1).

1. Le cadre de la liberté de gestion

Les possibilités de majoration des crédits par voie réglementaire sont limitées aux procédures suivantes :

- le rattachement de fonds de concours et d'attributions de produits (nouvelle dénomination des recettes tirées de la rémunération de prestations fournies par un service de l'État) et le rétablissement de crédits ; il s'agit de faire contribuer directement les utilisateurs à l'action des services ; les ressources des fonds de concours sont évaluées dès le PLF pour donner une vision complète des ressources attendues pour chaque politique publique ;
- la répartition (par décret) des crédits globaux de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ;
- la répartition (par arrêté du ministre des Finances) des crédits globaux de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, destinée exclusivement à faire face à des dépenses de personnel dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du PLF ;
- par report, virement ou transfert de crédits⁽¹⁾ ;
- en cas d'urgence, par décrets d'avance.

Aucun virement ou transfert ne peut être effectué au profit d'un titre de dépenses de personnel à partir d'un autre titre. La fongibilité des crédits est asymétrique en matière de crédits de personnel : ceux-ci peuvent venir abonder d'autres dépenses, mais ils ne peuvent être abondés en cours d'année. Ainsi, les crédits des dépenses de personnel de chaque programme constituent un plafond des dépenses, sauf à être majorés par répartition des crédits de la dotation pour mesures générales, par virement ou transfert à partir d'un autre titre de dépenses de personnel ou par décret d'avance. Là aussi, le gestionnaire connaît dès le vote du PLF l'ensemble des moyens qui lui sont attribués.

Ces mouvements de crédit par voie réglementaire sont strictement encadrés. Ainsi :

- les virements, qui modifient la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, ne peuvent dépasser 2 % des crédits initiaux de chacun des programmes ;
- les transferts de crédits entre programmes de ministères distincts sont encadrés par une condition relative à la destination de la dépense qui ne doit pas être modifiée ;
- les annulations de crédits, dans le cadre de décrets d'avance ou de la maîtrise de l'exécution, ne peuvent dépasser 1,5 % des crédits ouverts par la loi de finances ; les annulations ne peuvent concerner que les crédits devenus sans objet ou bien afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire ;

(1) Des exigences de forme viennent rendre plus difficiles ces mouvements réglementaires puisque la LOLF prévoit que les virements et transferts seront désormais réalisés par décret, là où l'ordonnance prévoyait seulement un arrêté du ministre chargé des finances.

• si les autorisations d'engagement peuvent être reportées sans limitation, les reports de crédits de paiement ne peuvent excéder 3 % des crédits du programme⁽²⁾. À l'exception des crédits ouverts au titre des fonds de concours, aucun report n'est de droit, y compris pour les autorisations d'engagement. Les arrêtés de report, signés par le ministre chargé des finances et le ministre intéressé, doivent être publiés avant le 31 mars de l'année suivant l'exécution.

(2) L'assiette des 3 % est déterminée en distinguant les crédits de personnel des autres crédits, afin de limiter les reports sur les programmes dans lesquels les crédits de personnel constituent une masse importante. Par ailleurs, les crédits de paiement ouverts suite au rattachement de fonds de concours sont reportés dans leur totalité et ne sont pas pris en compte dans le calcul des 3 %.

Enfin, chaque responsable de programme connaît dès le début de la gestion les moyens dont il dispose avec la transmission au Parlement des mesures que le Gouvernement envisage de prendre pour respecter l'autorisation parlementaire⁽¹¹⁾. La régulation budgétaire, nécessaire pour s'assurer du respect de l'autorisation parlementaire globale et pour prévenir tout risque survenant au cours de la gestion, ne peut donc plus être accusée de vider de son sens le vote du Parlement (en intervenant dès le début de la gestion soit juste après la publication de la loi) ni de désorganiser la gestion (en intervenant trop tard). Cette anticipation de la régulation dès la phase de préparation du budget est également indispensable pour prendre en compte cette tranche conditionnelle de crédits dans la détermination des objectifs des différents responsables.

Cette plus grande liberté de gestion n'est naturellement pas dénuée de fondements théoriques. « *Laisser les gestionnaires gérer* » : ce leitmotiv, comme l'avènement de la gestion moderne des affaires de l'État, doit beaucoup aux travaux de la Commission Glassco sur l'organisation du gouvernement au Canada, au début des années soixante⁽¹²⁾. De la théorie des organisations à la théorie de l'agence en passant par les théories de la réalisation (Van Meter et Van Horn, 1975) ou du renforcement des acteurs⁽¹³⁾, les études sur la liberté de gestion ont replacé le fonctionnaire au centre de la démarche. Dès lors le fonctionnement de l'État dépend plus des actions concrètes du « fonctionnaire au coin de la rue » (Lipsky, 1979) que du corpus des lois et règlements, il devient stratégique de laisser des marges de manœuvre réelles aux administrations. Ainsi dotées de la capacité de gérer leurs propres affaires, les administrations doivent assumer la responsabilité de leur gestion.

(11) Cette disposition a été introduite par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 portant modification de la LOLF.

(12) Si la formule « laissez les gestionnaires gérer » ne figurait pas explicitement dans le rapport, elle est devenue un slogan inspiré des conclusions de la Commission d'enquête.

(13) Cf. sur ce point les travaux de Rosabeth Moss Kanter sur l'« empowerment » des acteurs au sein des entreprises, au service d'une amélioration de la gestion (*The Change Masters*, 1983 – *When Giants Learn to Dance*, 1989).

Cet accroissement de la liberté des gestionnaires renvoie également aux réflexions sur les imperfections de l'action publique. En effet, même si le gouvernement est totalement désintéressé, il doit prendre conscience de sa rationalité limitée. Dès lors, il doit envisager de diversifier les risques d'erreur en décentralisant les décisions. C'est ce qu'il fait en accordant plus de liberté aux gestionnaires.

1.2.3. Une responsabilité accrue des gestionnaires

La globalisation et la fongibilité des crédits ont pour corollaire un certain nombre de contreparties exigées des ministères, dans le cadre d'une logique de contrats passé entre le Gouvernement et le Parlement : compte tenu des missions qui sont les leurs, les gestionnaires de programmes doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte annuellement des résultats obtenus.

Ainsi, les lois de finances, qui déterminent un équilibre budgétaire, « tiennent compte [...] des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ». De même, les programmes regroupent les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'actions auxquelles « sont associés des objectifs précis et des résultats attendus, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». La LOLF établit donc un lien entre crédits et performance de l'action publique. Ce lien n'est pas mécanique : la budgétisation ne découle pas mécaniquement de la performance, mais en tient compte.

Les annexes explicatives par ministère accompagnant le PLF sont complétées par un projet annuel de performances (PAP) précisant notamment « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ». Symétriquement, sont joints au projet de loi de règlement⁽¹⁴⁾ des rapports annuels de performance (RAP), faisant notamment connaître, « par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés [...], la gestion des autorisations d'emplois ». Le Parlement est donc pleinement informé des objectifs et des résultats⁽¹⁵⁾.

Afin de pouvoir utiliser ces informations, et de s'appuyer sur les résultats passés pour porter une appréciation sur les politiques envisagées et les crédits demandés, la LOLF institue un « chaînage vertueux » entre la loi de règlement de l'année $n - 1$ et la loi de finances de l'année $n + 1$. L'analyse de l'efficacité de chaque programme est ainsi placée au cœur du débat sur l'allocation des crédits au titre de l'année $n + 1$ dans le cadre du PLF. À

(14) La loi de règlement retrace les comptes de l'État, à la fin de l'exercice.

(15) Signe de la convergence des réformes budgétaires au sein des pays de l'OCDE, le *Government Performance and Results Act* américain de 1993 prévoyait, pour chaque administration, un plan stratégique (*strategic plan*), décliné en un programme de performances annuel et évalué par un rapport sur les performances annuelles (*Annual Performance Plan and Report*).

cette fin, la date limite de dépôt du projet de loi de règlement de l'année $n - 1$ est fixée au 1^{er} juin. Parallèlement, il est interdit de mettre en discussion le PLF $n + 1$ devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement de l'année $n - 1$.

Par ailleurs, pour pouvoir préparer pleinement le prochain débat budgétaire, et envisager le cas échéant des modifications de la structure des programmes, le Gouvernement doit, lors du dépôt du rapport d'orientation budgétaire avant la fin du dernier trimestre de la session ordinaire, communiquer la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun des programmes, tel qu'il les envisage dans le prochain PLF.

La mise en place d'une mesure objective des résultats vise à dépasser l'asymétrie d'information au sein de la sphère publique, entre le principal – le politique, qui fixe des objectifs – et l'agent – l'administration, qui délivre une prestation – étant entendu que le service public n'est pas forcément réalisé dans des conditions allant dans le sens souhaité initialement. Depuis l'analyse critique de la bureaucratie, avec les travaux fondateurs de Niskanen, jusqu'à la théorie des incitations développée par Vickrey et Mirless, ou Laffont et Tirole, tout concourt à échapper aux professions de foi sur la nécessaire bienveillance des administrations publiques ou des fonctionnaires. Nous verrons plus en détail par la suite ces fondements théoriques. À cet égard, les PAP et les RAP constituent une tentative pour inciter les acteurs à révéler leurs préférences et leurs capacités. Ce sont des contrats incitatifs : les administrations doivent se sentir responsables de leurs actions aux yeux de leurs mandants.

1.3. Le couple transparence-contrôle

Parallèlement à la mise en place d'une budgétisation par programmes et orientée vers les résultats, la LOLF renforce la transparence budgétaire et la portée de l'autorisation parlementaire.

1.3.1. Une amélioration de l'information sur la stratégie et la situation des finances publiques

Le souci du législateur organique était de refaire du débat budgétaire le cœur du débat démocratique sur l'impôt et sur l'utilisation des deniers publics. Pour ce faire, la LOLF apporte cinq évolutions majeures.

1.3.1.1. La transparence sur la stratégie économique et budgétaire est renforcée

L'ordonnance de 1959 n'ayant pas été modifiée depuis son origine, elle n'avait pas pu prendre en compte les modifications profondes de l'environnement des finances de l'État depuis vingt ans : inscription de la politique de finances publiques dans le cadre de l'Union européenne ; mise en évidence des effets systémiques des finances publiques, notamment sur l'économie

et la société ; développement de la décentralisation ; création des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) et éclatement du débat sur les prélèvements obligatoires entre deux textes financiers. La LOLF s'attache à intégrer ce nouveau contexte grâce, notamment, à trois instruments : le rapport économique, social et financier, le rapport sur les prélèvements obligatoires et le rapport d'orientation budgétaire.

En enrichissant l'ancien rapport économique, social et financier (RESF), joint au PLF, et en exigeant qu'il s'inscrive dans une perspective pluriannuelle, la LOLF constitue une innovation importante. En effet, au moment du dépôt du PLF, le Gouvernement doit présenter un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation. Ce rapport détaille les hypothèses économiques sur lesquelles repose le PLF. Il explicite les perspectives d'évolution, pour les quatre années à venir, des recettes, des dépenses et du solde de toutes les administrations publiques⁽¹⁶⁾. Est ainsi présenté aux deux assemblées le programme de stabilité, avant sa transmission aux institutions communautaires. Cela a exigé, dès 2002, une modification importante de la pratique administrative et en particulier une anticipation de l'élaboration du programme de stabilité. L'articulation entre celui-ci et les lois de finances et les LFSS en sort renforcée⁽¹⁷⁾.

À l'ouverture de la session parlementaire, le Gouvernement dépose un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution, destiné à préparer l'examen du PLF et du PLFSS. Il évalue financièrement pour les deux années suivantes chacune des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires envisagées par le Gouvernement. Ce rapport peut donner lieu à un débat devant chacune des assemblées, ce qui a été fait au Sénat dès l'automne 2002.

La LOLF institutionnalise enfin le débat d'orientation budgétaire (DOB), créé en 1996. En vue de l'examen du PLF, le Gouvernement doit transmettre au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, qui peut donner lieu à débat dans chacune des deux assemblées. Ce rapport comporte une analyse des évolutions économiques constatées depuis le RESF, décrit les orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens et évalue à moyen terme les ressources de l'État ainsi que ses charges, ventilées par grandes fonctions.

Ce débat doit être le moment d'un premier compte rendu sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente. À cette fin, le rapport d'orienta-

(16) Au sens du système européen de comptabilité, les administrations publiques sont classées en quatre catégories : l'État, les administrations publiques locales (APUL), les administrations de Sécurité sociale (ASSO) et les organismes divers d'administration centrale (ODAC).

(17) La modification de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale accentue ce resserrement des liens entre les textes financiers et la formulation des engagements de la France vis-à-vis de ses partenaires européens.

tion doit être accompagné d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure. Il comprend aussi la nomenclature prévue pour le prochain projet de loi de finances afin de permettre aux parlementaires de disposer des grandes composantes du budget qui viendra en discussion.

1.3.1.2. Le champ de compétence de la loi de finances est élargi

La LOLF porte une vision plus globale des lois de finances, comme le montre l'ensemble des dispositions qui élargissent le champ de compétence de la loi de finances :

- évaluation des ressources et des charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement, alors que la loi de finances était auparavant limitée aux seules charges budgétaires ;
- fixation d'un plafond de la variation de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an, c'est-à-dire des obligations assimilables du Trésor et des bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels ;
- autorisation de l'octroi de garanties et de prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés ;
- évaluation des recettes de fonds de concours : estimation, par programme, du produit des fonds de concours et prise en compte, dans l'article d'équilibre, des recettes de fonds de concours et des dépenses y afférentes ;
- affectation d'une ressource établie au profit de l'État à une autre personne morale ;
- ratification des décrets établissant des rémunérations pour services rendus, sous peine de caducité ;
- dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des disponibilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
- arrêté, par la loi de règlement, du montant définitif des ressources et des charges de trésorerie.

Parallèlement, la LOLF essaie de remettre de l'ordre dans le démembrement des prélèvements obligatoires. Elle pose ainsi le principe selon lequel les impôts ne peuvent être directement affectés à des tiers qu'en raison des missions de service public confiées à lui, et sous réserve de le faire par une disposition de loi de finances. Pour éclairer le vote des parlementaires sur l'autorisation de prélever l'impôt, la LOLF prévoit le dépôt d'une annexe comportant « la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ». Afin d'améliorer la transparence du système de prélèvements publics, la LOLF met fin au régime dérogatoire des taxes parafiscales. La mise en œuvre, en 2002-2003, de la réforme des taxes parafiscales a ainsi permis de choisir entre un mode de financement budgétaire, volontaire ou fiscal sur autorisation chaque année du Parlement.

1.3.1.3. Troisième changement, l'information du Parlement est approfondie

Au stade de la préparation de la loi de finances, l'information transmise au Parlement est accrue. Outre les éléments contenus dans le rapport d'orientation budgétaire, des délais impératifs sont fixés en matière de questionnaires parlementaires : ils doivent être adressés avant le 10 juillet de chaque année, et les réponses doivent parvenir huit jours avant le 1^{er} mardi d'octobre. Les documents d'information (les « *jaunes* » budgétaires) doivent être transmis cinq jours avant chaque débat. Le Parlement surveille avec un grand soin le respect de ces délais.

Lors du dépôt du PLF, le Gouvernement doit transmettre davantage d'informations qu'auparavant, notamment :

- une présentation à structure constante du PLF, afin de permettre le suivi des modifications du périmètre d'intervention de l'État, par exemple en cas de décentralisation de compétences vers les collectivités locales ;
- une présentation en deux sections fonctionnement/investissement des dépenses et des recettes de l'État, comme dans les budgets des collectivités locales ;
- une annexe comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions affectées à des personnes morales autres que l'État ;
- une évaluation chiffrée de l'incidence de chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État.

À ces documents généraux s'ajoutent les annexes relatives à chaque programme : présentation indicative des crédits par nature (titres et catégories) et destination (actions) ; présentation au premier euro des crédits ; analyse du coût des actions ; présentation, pour chaque action, des crédits qui lui sont directement affectés et de ceux qui concourent à sa mise en œuvre, par exemple les coûts fixes des administrations en une quote-part des dépenses de soutien ; présentation des emplois ; présentation des objectifs et indicateurs de résultat ; information sur le rattachement des opérateurs ; pour chaque opérateur contribuant à un programme, le PAP détaille ses missions, les actions auxquelles il se rattache, la nature des liens (par exemple si un contrat existe), les objectifs et indications de l'opérateur, les crédits qui lui sont destinés et les emplois de l'opérateur ; rattachement des dépenses fiscales qui concourent à la politique publique du programme. Ainsi complétés, ces projets annuels de performance fournissent une vision aussi exhaustive que possible des moyens affectés aux politiques publiques et des objectifs poursuivis.

De même, la LOLF améliore l'information du Parlement sur la situation financière et patrimoniale de l'État. Ainsi, le projet de loi de règlement doit s'accompagner du compte général de l'État, accompagné d'une évaluation des engagements hors bilan de l'État. La Cour des comptes est investie d'une nouvelle mission de certification des comptes de l'État. Le Parlement approuvera, dans le cadre de la loi de règlement, le compte de résultat de l'exercice, établi selon le principe de la constatation des droits et obligations.

Par ailleurs, le Parlement est plus étroitement associé à l'exécution budgétaire *via* des procédures d'information ou d'avis (*cf.* encadré 2).

Enfin, l'information fournie par le Gouvernement est complétée par celle apportée par la Cour des comptes, qui doit joindre un rapport préliminaire sur l'exécution à l'occasion du dépôt du rapport d'orientation budgétaire, un rapport sur l'exécution joint au projet de loi de règlement, et un rapport sur les décrets d'avance dont la ratification est demandée par un projet de loi de finances.

2. Une exécution budgétaire sous l'œil du Parlement

Le vote du budget par le Parlement autorise le Gouvernement à dépenser les crédits au sein de chaque programme. Cette liberté s'accompagne cependant d'une grande vigilance sur tous les actes pris qui s'écarteraient de l'autorisation parlementaire initiale :

- les commissions des finances sont informées sur les motifs des dépassements de crédits évaluatifs, qui doivent être couverts par des ouvertures dans le plus prochain projet de loi de finances, et sur les perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année ;
- lors de tout projet de loi de finances rectificative, une information est donnée sur les mouvements réglementaires de crédits intervenus pendant l'année en cours (confirmation de la pratique antérieure) ;
- les décrets de virements et de transfert doivent être transmis, préalablement à leur signature, pour information aux commissions des finances et aux commissions concernées et « l'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial » ;
- les décrets d'avance, pris après avis du Conseil d'État, doivent être soumis à l'avis préalable des commissions des finances ; un délai de sept jours, pendant lequel le décret ne peut intervenir, est fixé pour que cet avis soit rendu ; les deux catégories de décrets d'avance, instituées par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, sont maintenues : les décrets d'avance gagés^(*) et les décrets d'avance non gagés, qui ne peuvent intervenir qu'en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national ; ces décrets doivent faire l'objet, comme depuis 1959, d'une ratification en loi de finances ;
- les décrets d'annulation doivent être transmis pour information aux commissions des finances et aux commissions concernées ;
- tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour effet de rendre des crédits indisponibles doit être communiqué aux commissions des finances ;
- les arrêtés de majoration des crédits d'un compte d'affectation spéciale doivent être préalablement transmis aux commissions des finances pour information.

(*) « N'affectant pas l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances », ces décrets ouvrent des crédits financés par des annulations de crédits à due concurrence.

1.3.1.4. Quatrième évolution, si les exceptions au principe d'universalité budgétaire sont pour l'essentiel maintenues, elles sont mieux encadrées

Comme l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la LOLF fonde le droit budgétaire sur les principes d'unité et d'universalité. Toutefois, tout en réaffirmant ces principes, la LOLF y maintient des exceptions justifiées par l'idée qu'il vaut mieux prévoir des mécanismes de souplesse à l'intérieur du budget de l'État plutôt que d'inciter les acteurs publics à créer des démembrements de l'État qui feront notamment échapper des dépenses et des politiques à l'examen du Parlement. Ces mécanismes particuliers d'affectation prennent trois formes :

- les budgets annexes, dont le régime est toutefois rendu plus strict dans leur définition et dans leur mécanisme de gestion, puisqu'en cas de surplus de recettes, seuls les crédits pour amortissement de la dette pourront être majorés ; ainsi, les budgets annexes des prestations sociales agricoles et des monnaies et médailles, qui ne correspondaient pas à la définition de la loi organique ont été transformés en établissements publics autonomes ;
- les comptes d'affectation spéciale (CAS), les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires ; les comptes d'affectation spéciale ne peuvent être alimentés que par des recettes qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ;
- les comptes d'avances et de prêts, rebaptisés comptes de concours financiers.

Chacun de ces comptes constitue une mission dotée de programmes et dispose d'un volet performance comme pour le budget général.

La LOLF apporte trois innovations majeures en matière de comptes spéciaux :

- création d'un compte de pensions, sous la forme d'un CAS, qui est alimenté par les contributions des programmes et les retenues pour pensions acquittées par les fonctionnaires et à partir duquel seront payées les pensions ; il distingue les pensions des personnels civils, militaires et des ouvriers d'État, appliquant à chaque catégorie un taux de cotisation employeur différent, en fonction des prestations versées et des droits acquis ; ce compte montre très clairement les grandes lignes de l'équilibre du régime de pensions des fonctionnaires ; il constitue un mécanisme vertueux pour les employeurs ministériels en leur faisant acquitter des cotisations patronales et donc en révélant le coût complet des agents ;
- création d'un compte des participations, sous la forme d'un CAS, retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État ;
- création d'un compte de la dette, retraçant les opérations relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, sous la forme d'un compte de commerce spécifique pouvant être doté d'un découvert évaluatif ; ce compte a fait l'objet, dès le projet de loi de finances pour 2002, du premier projet annuel de performance.

Enfin, la LOLF institutionnalise les prélèvements sur recettes, permettant de couvrir des charges incombant aux collectivités territoriales et aux Communautés européennes ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts. Faisant échapper aux dispositions régissant les dépenses de l'État des masses financières très importantes (62 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2006), ces prélèvements sur recettes font l'objet d'une définition et d'une évaluation précise et distincte, dans leur montant comme dans leur destination (article 6).

1.3.1.5. Cinquième point, la distinction entre le budget et les comptes est affirmée

La LOLF repose sur une distinction entre le budget, acte d'autorisation dont l'exécution est retracée en caisse, partie du tableau de financement, présenté dans le cadre de la loi de finances, et les comptes de l'État, élaborés selon les règles du plan comptable général.

Pour la comptabilité en caisse, est retenu le principe précédent d'un système de « caisse modifiée » pour l'enregistrement des recettes et des dépenses budgétaires : les recettes sont prises en compte lors de leur encaissement ; les dépenses lors de leur paiement par les comptables assignataires.

La période complémentaire, dont la durée ne peut excéder vingt jours, ne concerne désormais plus que les opérations des comptables, sauf en ce qui concerne les opérations de recettes et de dépenses prévues par un collectif de fin d'année, qui pourront être entièrement exécutées en période complémentaire.

S'agissant des comptes de l'État, la LOLF prévoit la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice ou en droits constatés. Ainsi, les opérations « sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement ». Cette comptabilité vise aussi à décrire la situation patrimoniale de l'État, ce qu'il contrôle (terrains, immeubles, créances, participations) et ce qu'il doit (dettes et autres obligations). Il est posé le principe d'une identité entre les principes de la comptabilité publique et les règles applicables aux entreprises, sauf différence justifiée par les spécificités de l'action de l'État. Les normes comptables applicables à l'État sont arrêtées après un avis, communiqué aux commissions des finances, d'un comité rassemblant des personnalités des secteurs public et privé.

Distincts, le budget et les comptes sont soumis au principe de sincérité. Ce principe recouvre toutefois des exigences différentes :

- pour le budget, l'obligation de sincérité s'entend comme l'obligation de présenter l'ensemble des ressources et des charges de l'État « de façon sincère, compte tenu des informations disponibles et de prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Il s'agit là d'une codification de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. La loi de finances doit prendre en

compte les conséquences sur l'équilibre financier des « dispositions d'ordre législatif ou réglementaire [...] susceptibles d'affecter les ressources et les charges de l'État dans le courant de l'année » ;

- quant aux comptes, ils doivent « être réguliers, sincères et donner une image fidèle [du] patrimoine et de [la] situation financière » de l'État. Les comptables publics reçoivent pour mission de veiller au respect de la « sincérité des enregistrements comptables ». La sincérité est ici comprise dans le sens traditionnel que lui donne la doctrine comptable.

La LOLF introduit enfin la mission de certification, par la Cour des comptes, des comptes de l'État dans le cadre de la loi de règlement. Cette procédure permettra de voir si les comptables et les gestionnaires appliquent bien les nouvelles exigences de qualité comptable.

Tous ces changements, profonds, révèlent la place centrale donnée par la LOLF, comme toutes les approches contemporaines des organisations, au développement de l'information. Dans la sphère publique, la question de l'information et de sa circulation est en effet essentielle, à la gestion publique, comme à la démocratie. Les asymétries d'information (entre l'État et les citoyens, entre le politique et l'administratif, entre l'exécutif et le législatif, etc.) entraînent des comportements opportunistes, qui nuisent à la bonne allocation des ressources et empêchent le débat public, tandis que l'absence ou l'insuffisance d'information limite la rationalité des acteurs et heurte le fonctionnement de la démocratie. D'où l'importance d'une nouvelle comptabilité budgétaire, d'une plus grande association du Parlement et d'une information sur les finances publiques à la fois plus large et plus profonde. Le Parlement, pour être plus efficace, doit recevoir des informations exactes et au moment opportun.

En réalité, l'apport majeur de la LOLF réside dans la transparence. Cette priorité accordée à l'information des citoyens et de leurs représentants au Parlement est comme le pendant de la priorité accordée à la performance des gestionnaires. Pour dépasser le risque du rêve technocratique d'un système public orienté par la seule performance et axé sur la seule efficacité, la LOLF accorde toute sa place au débat démocratique. L'idée, développée il y a plus de vingt ans par Dan Usher (1981), est simple : pour juger du bien fondé d'une politique publique, le meilleur critère est moins l'efficacité économique que l'adhésion démocratique. Une politique publique doit d'abord emporter l'adhésion de la population. D'où l'intérêt d'une bonne circulation de l'information.

1.3.2. Un renforcement des pouvoirs du Parlement

1.3.2.1. Les pouvoirs du Parlement sont renforcés lors du débat budgétaire, tandis que le travail des commissions des finances est facilité

En matière de vote des crédits, la LOLF interprète dans un sens favorable au Parlement les règles relatives au droit d'amendement en matière

financière, fixées par l'article 40 de la Constitution⁽¹⁸⁾. La notion de charge au sens de cet article « s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ». Il en résulte qu'est recevable un amendement parlementaire modifiant, au sein d'une mission, la répartition des crédits entre programmes. La création d'une mission ne peut cependant résulter que d'une initiative gouvernementale. Cette évolution des capacités d'amendements parlementaires en matière de dépenses a fait débat. Elle a été considérée comme le moyen de dynamiser le débat parlementaire et de redonner à la représentation nationale une capacité à opérer, dans de strictes limites⁽¹⁹⁾, des redéploiements de crédits entre programmes d'une même mission. Elle est aussi le moyen d'expression de préférences par les parlementaires. Validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la LOLF, cette capacité nouvelle a été saisie à l'automne 2005 dès la discussion du premier PLF en mode LOLF.

La nouvelle loi organique modifie radicalement les conditions de vote, en prévoyant :

- un vote d'ensemble pour les évaluations de recettes (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux) ;
- un vote sur l'évolution de la dette, qui permet l'organisation d'un débat sur celle-ci ;
- un vote des crédits par mission⁽²⁰⁾ ; couplé avec l'élargissement du droit d'amendement, le vote par mission a ouvert la voie à une organisation des débats autour des missions, et donc des politiques publiques plutôt que par ministère ; les commissions des finances ont aussi restructuré le périmètre d'intervention des rapporteurs spéciaux pour les faire coïncider le plus possible avec les missions⁽²¹⁾ ;
- un vote unique sur le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État ; il a permis l'organisation d'un débat d'ensemble sur l'emploi public.

(18) « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. » (article 40 de la Constitution).

(19) Et notamment le fait majoritaire.

(20) Il n'y a pas de vote formel d'une masse salariale par ministère, par mission ou par programme. Mais le caractère limitatif des crédits de personnel au sein de chaque programme donnera au montant des crédits de personnel précisé dans les annexes explicatives une force juridique.

(21) Ainsi la Commission des finances du Sénat a adopté le principe selon lequel « les crédits étant votés par mission, les rapports spéciaux ne peuvent plus être répartis en ministères, quitte à remettre en cause certaines habitudes. La nouvelle nomenclature doit donc être établie sur la base des missions ministérielles ou interministérielles. La Commission des finances du Sénat a donc décidé que, en aucun cas, l'examen d'une mission ne serait éclaté entre plusieurs rapports. Pareille commodité n'aurait eu guère de sens lors de l'examen des crédits des missions, en particulier lorsqu'un amendement aurait tendu à modifier les crédits entre programmes d'une même mission » (rapport d'information établi par Jean Arthuis au nom de la Commission des finances du Sénat sur la mise en œuvre de la LOLF, avril 2006).

Surtout, la LOLF met fin à la distinction des mesures nouvelles et des services votés. Les crédits demandés font l'objet d'une justification dès le premier euro, la justification au premier euro est une explication des crédits demandés par les déterminants physiques (nombre d'utilisateurs, volume d'activité) et financiers (coûts unitaires, masse salariale) et sont votés dans leur ensemble. Il s'agit d'une disposition fondamentale dans la mesure où elle donne une cohérence au vote des crédits⁽²²⁾, où elle oblige le Gouvernement à justifier l'ensemble des crédits demandés et non les simples ajustements par rapport à l'année précédente, et où elle accroît fortement la lisibilité des débats⁽²³⁾. La notion de services votés⁽²⁴⁾ n'est maintenue que pour l'éventualité du recours aux procédures d'ouverture de crédits en urgence en cas d'échec du vote de la loi de finances dans les délais prévus.

1.3.2.2. La LOLF redéfinit enfin les missions des commissions des finances, en les investissant de la charge de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques

Pour mener à bien cette mission, les présidents, rapporteurs généraux et spéciaux des commissions des finances disposent de pouvoirs élargis :

- droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif ;
- droit d'auditionner toute personne, sous réserve que cette audition soit jugée nécessaire par le président et le rapporteur général, les personnes auditionnées étant déliées du secret professionnel ;
- possibilité de demander à la Cour des comptes de réaliser toute enquête, dont les conclusions doivent être remises dans un délai de huit mois.

Par ailleurs, est instituée une procédure de référé : saisie par le président d'une commission des finances, en cas de non-communication de renseignements demandés dans le cadre d'une mission de contrôle ou d'évaluation, la « juridiction compétente » pourra ordonner, sous astreinte, de faire cesser cette « entrave ».

(22) Auparavant, les mesures nouvelles faisaient seules l'objet d'un vote distinct par ministère et par titre, tandis que les services votés – 95 % des crédits – étaient adoptés en bloc.

(23) Sous le régime de l'ordonnance de 1959, seuls les spécialistes pouvaient comprendre la subtilité des débats et notamment des amendements parlementaires qui ne pouvaient que diminuer les crédits en prenant comme référence la variation de ceux-ci par rapport à l'année précédente et non l'ensemble des crédits d'un chapitre.

(24) « Les services votés [...] représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. » (article 45 de la LOLF).

Le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière de contrôle participe d'une double logique. Au plan de la science politique, d'abord : on observe que le Parlement, dans les démocraties modernes, vote plus la loi qu'il ne la fait et doit se repositionner sur une fonction de contrôle des actions de l'exécutif. Au plan économique, ensuite : l'économie de la bureaucratie invite à la mise en place d'un contrôle efficace, afin d'éviter les défaillances de l'action publique (dénaturation des objectifs, sous-allocation de ressources, allongement des délais, accroissement des coûts, etc.). Naturellement, le contrôle doit, comme les autres outils de la gestion publique, renouveler ses formes : moins rigide, moins tatillon et plus qualitatif, il doit s'inscrire dans une stratégie d'incitation des acteurs publics. Cette exigence de contrôle est d'autant plus forte que l'organisation de l'État est de plus en plus décentralisée et complexe.

S'inspirant des réformes budgétaires conduites dans l'OCDE depuis vingt ans et des apports de la théorie économique sur la gestion publique, la LOLF procède à des réformes en profondeur de la budgétisation des actions de l'État. Elle doit contribuer au progrès de la gestion publique par la responsabilisation des gestionnaires et l'assouplissement de la spécialisation des crédits. Elle améliore les conditions du travail parlementaire, en renforçant le rôle d'évaluation d'un Parlement mieux informé et mieux associé à la gestion budgétaire. Ces ambitions ont été maintenues à un haut niveau durant toute la phase de mise en œuvre.

2. La mise en œuvre de la LOLF : un parcours inédit

À réforme exceptionnelle, organisation originale et nouvelle conduite du changement.

2.1. Une organisation originale

La première originalité a résidé dans l'identification claire d'un *pilotage politique de la réforme*.

Déjà, Laurent Fabius, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie entre 2000 et 2002, avait créé un conseil pour la nouvelle constitution budgétaire réunissant autour de lui et de la secrétaire d'État au budget, les rapporteurs de la loi organique ainsi que des chefs d'entreprise et des hauts fonctionnaires⁽²⁵⁾. Prenant en charge le ministère du Budget, Alain Lambert

(25) Outre Alain Lambert et Didier Migaud, le CNCB comprenait trois chefs d'entreprise ayant promu la LOLF (Louis Schweitzer alors PDG de Renault et Daniel Bouton, PDG de la Société générale) ou mis en place une grande refonte des systèmes d'information permettant d'améliorer le pilotage d'une organisation fortement décentralisée (Daniel Bernard, PDG de Carrefour). Y participaient également les hauts fonctionnaires chargés de la mise en place de la LOLF : directeurs du Budget et de la Comptabilité publique, chef du service de l'Inspection générale des Finances, président du Comité interministériel d'audit des programmes.

obtient, pour marquer clairement sa volonté de porter la réforme, de prendre le titre de ministre chargé de la Réforme budgétaire⁽²⁶⁾.

De même, la Commission des Finances de l'Assemblée nationale crée une mission d'information permanente chargée de suivre la mise en œuvre de la LOLF, présidée par Michel Bouvard, député de la Savoie. La commission des Finances du Sénat charge son bureau de la même mission. Plusieurs rapports sont déposés, et les parlementaires reviennent très souvent, à l'occasion de l'examen des lois de finances ou des débats d'orientation budgétaire, sur la mise en œuvre de la LOLF, interrogeant le Gouvernement sur ses intentions ou répondant à ses sollicitations (voir *infra*). Dès lors, au Gouvernement comme au Parlement, l'attention politique s'est maintenue tout au long de la préparation de l'échéance du 1^{er} janvier 2006.

Parallèlement à ce portage politique continu, *l'organisation administrative* a été adaptée pour assurer le succès de la réforme.

La mise en œuvre de la LOLF a ainsi été, dès son adoption, identifiée comme un projet à forte dimension interministérielle, qui devait être piloté au ministère des Finances eu égard à son intimité avec la matière budgétaire, et qui devait être porté par des agents spécialement dédiés vu la nouveauté de la matière. C'est ainsi que la direction du budget a mis en place une équipe projet d'une quinzaine de personnes, et qu'a été créé un comité de pilotage des directeurs des affaires financières (DAF) coprésidé par les directeurs du budget et de la comptabilité publique.

Parallèlement, la comptabilité publique mettait en place une équipe en charge de la modernisation des normes comptables, et la gestion des projets informatiques était identifiée au sein d'une autre structure. Le ministère chargé de la Fonction publique et de la Réforme de l'État devait pour sa part prendre en charge les volets de la réforme relatifs à la gestion des ressources humaines et au contrôle de gestion.

Cette organisation présentait la difficulté de ne pas identifier clairement un responsable unique de la mise en œuvre de la LOLF ayant la mission, sous l'autorité du ministre chargé de la Réforme budgétaire, d'assurer la cohérence des chantiers.

Dès lors, il était naturel qu'Alain Lambert décide de mettre en place une organisation spécifique : la Direction de la réforme budgétaire (DRB). Composée des équipes précédemment éclatées au sein du ministère des Finances, cette direction présentait en outre la particularité d'être chargée d'une mission unique – mettre en œuvre la LOLF – et instituée pour une durée déterminée correspondant à l'année de remise des premiers rapports annuels de performance – le 31 décembre 2007⁽²⁷⁾. Les liens restaient étroits

(26) Dominique Bussereau et Jean-François Copé, qui lui succéderont, garderont dans l'intitulé de leurs fonctions la mention de la Réforme budgétaire, jusqu'au rapprochement entre les ministères du Budget et de la Réforme de l'État en juin 2005.

(27) La Direction de la réforme budgétaire disparaîtra dans la fusion, au 1^{er} janvier 2006, des quatre directions en charge de la réforme de l'État pour donner naissance à la Direction générale de la modernisation de l'État. Ses compétences spécifiquement liées à la LOLF ont alors été dévolues à la Direction du Budget.

avec la direction du Budget et celle de la Comptabilité publique, puisque les directeurs de ces structures participaient aux travaux du comité de pilotage des DAF, maintenu, et puisque la presque totalité des personnels de la DRB venait de ces deux directions.

Troisième élément d'originalité, *les inspections générales des ministères* ont été regroupées au sein du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) afin, pour la première fois, de mettre en commun l'expertise et les ressources de ces corps pour aider les ministères à mettre au moins leurs programmes, et afin de vérifier la conformité à la LOLF et à son esprit des programmes une fois le nouveau système entré en vigueur. Le CIAP a aussi mis au point des guides méthodologiques de référence.

D'autres acteurs importants sont les prestataires externes de l'administration. Très vite, la conduite du changement et les systèmes d'information ont été identifiés comme les points les plus délicats de la mise en œuvre de la LOLF. La plupart des ministères ont ainsi eu recours à des conseils externes, tandis que les administrations en charge du projet se sont attaché les services de plusieurs cabinets extérieurs pour aider à l'organisation des travaux et notamment à bien identifier les interactions entre plusieurs chantiers.

Parallèlement à l'apparition de ces acteurs, les directions du Budget et de la Comptabilité publique, convaincues de ce que l'entrée en vigueur de la LOLF avait aussi sur elles-mêmes un impact fort, ont conduit leur propre modernisation afin de se préparer au nouveau système budgétaire et comptable. La plupart des ministères ont aussi réorganisé leur fonction financière et leur fonction de soutien, notamment par la création de secrétariats généraux et une plus grande appropriation de la gestion publique par les directions « opérationnelles ».

2.2. Une nouvelle conduite du changement

Cette organisation interministérielle originale s'est doublée d'un mode de conduite de la réforme lui aussi nouveau pour l'État. Les travaux ont ainsi été marqués par une assez forte ouverture vers les autres ministères, et au recours à des techniques d'animation nouvelles pour l'État.

L'idée générale était que le succès de cette réforme reposant sur les gestionnaires de base des ministères et leur encadrement immédiat, il fallait s'assurer du consensus sur les nouveaux concepts, de l'appropriation des nouveaux modes de gestion, de leur faisabilité technique aussi. Fonctionnant sur le mode de la collégialité, le comité de pilotage a adopté des notes de doctrine sur les changements introduits par la LOLF. À cette occasion, les échanges ont été nombreux, entre ministères, mais aussi avec le Parlement ou avec la Cour des comptes.

Chaque ministère a été amené à mettre en place des expérimentations de plus en plus nombreuses et portant sur des pans différents de la réforme, les enseignements étant le plus possible mutualisés entre les ministères. Le ministère de l'Intérieur, très vite conscient des enjeux territoriaux de la ré-

forme, a aussi pris en compte la LOLF dans le cadre de la réforme de l'administration déconcentrée⁽²⁸⁾.

Un dispositif de formation a été mis en place qui a assuré de très nombreuses réunions de formation et d'information, à Paris mais aussi en province. Un plan de communication très précis a été élaboré et décliné assurant un élargissement progressif de la connaissance de la réforme et de ses modes de fonctionnement, à la fois hors de l'État et en son sein. Tous les trimestres, une veille permettait de conduire des actions correctrices. L'accent était mis sur les comparaisons avec les pays étrangers et les grandes entreprises⁽²⁹⁾.

L'ensemble du dispositif a fonctionné sans aucun texte réglementaire : la LOLF a été une réforme dont l'essentiel a été mis en œuvre sans le moindre texte normatif d'application. Enfin, le souci des acteurs de la réforme a été de bien identifier l'ensemble des travaux à conduire dans un premier temps, et de lever autant que possible les difficultés que pouvait susciter leur imbrication. Ces innovations, par rapport à un mode de fonctionnement classique, ont eu pour conséquences une très forte mobilisation dans l'ensemble de l'État et une forte exigence dans le niveau d'ambition des travaux.

Cette mobilisation des administrations et des personnels représente un acquis précieux à préserver dans la suite des travaux de modernisation de la gestion publique. Un exemple en est fourni par le programme d'audits de modernisation, lancé en octobre 2005 et qui a vocation à toucher tous les ministères. Ces circulaires du Premier ministre d'août 2005 et du 12 juillet 2006 relatives au programme d'audits de modernisation. Fin janvier 2007, six vagues d'audits étaient déjà intervenues, regroupant 150 audits, portant sur près de 140 milliards d'euros de dépenses publiques et concernant des domaines très variés (*cf.* encadré 3). Ces audits sont, pour les ministères, un levier d'action pour utiliser plus efficacement l'argent public, en apportant une meilleure qualité de service, au meilleur coût.

Ces audits associent étroitement les corps d'inspection des ministères concernés ainsi que, très fréquemment, des consultants extérieurs. Ils se déroulent désormais sur trois mois. La demande des audits de modernisation rejoint celle de la LOLF à deux égards : d'une part, elle renforce la responsabilité budgétaire des responsables de programmes (au sens de la LOLF) ; d'autre part, elle offre des outils utiles pour la réalisation des PAP (projets annuels de performance).

L'originalité de la réforme budgétaire ne réside pas dans le contenu de celle-ci : inspirée des meilleures pratiques internationales, elle ne se distingue pas de ce point de vue. Les études de l'OCDE montrent ainsi, sur longue période,

(28) 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.

(29) Le meilleur exemple est fourni par l'élaboration des nouvelles normes de comptabilité publique par un comité spécialement composé de spécialistes de la comptabilité publique et privé, chaque norme étant rédigée en s'inspirant, ainsi que le législateur organique l'avait prévu, des normes applicables aux entreprises et de l'état de l'art à l'étranger.

3. Les audits de modernisation

Six vagues d'audits ont d'ores et déjà été conduites :

- les 17 audits de la 1^{re} vague (octobre 2005) portaient sur un milliard d'euros et 15 000 agents, par exemple la télédéclaration de l'impôt sur le revenu ou la gestion des bases aériennes ;
- les 20 audits de la 2^e vague (janvier 2006) portaient sur 17,5 milliards d'euros et 144 000 agents, par exemple les décharges statutaires des enseignants du second degré ou l'allocation adulte handicapé ;
- les 20 audits de la 3^e vague (avril 2006) portaient sur 30 milliards d'euros et 330 000 agents, avec des sujets comme la grille horaire des collèges ou les exonérations de charges sociales outre-mer ;
- les 15 audits de la vague « achats » concernent 15 milliards d'euros ainsi que les 18 audits ministériels (par exemple la gestion des remboursements et dégrèvements) et les 14 audits de la gestion de la paye et du personnel de la 4^e vague (juin 2006) concernent 38 milliards d'euros et 150 000 agents ;
- les 19 audits de la 5^e vague (octobre 2006) concernaient 22 milliards d'euros et 60 000 agents, par exemple le pilotage des opérateurs du ministère de la Culture, la gestion de la prime pour l'emploi ou l'aide médicale d'État.
- les 23 audits de la vague de janvier 2007 portent sur plus de 13 milliards d'euros et 70 000 agents. Pour la première fois, un audit est lancé hors du champ de l'État, avec une mission sur le patrimoine immobilier des hôpitaux (38 milliards d'euros).

L'ensemble des travaux, depuis leur lancement jusqu'au suivi de leur mise en œuvre, est disponible sur le Forum de la performance lancé par Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État en janvier 2006 : www.performance-publique.gouv.fr

une forte convergence des États développés pour moderniser leur secteur public en promouvant une gestion orientée vers les résultats, une meilleure information et un meilleur contrôle de l'action publique, la mise au point d'une comptabilité patrimoniale, une responsabilisation plus forte des gestionnaires, une préoccupation forte pour l'assouplissement des modes d'organisation administrative, des contraintes de gestion, etc. Chaque pays a commencé par améliorer l'un de ces points avant, progressivement, d'étendre la démarche de modernisation. La France se distingue en revanche dans le rythme et le champ choisi. Partie plutôt en retard par rapport à ses voisins, elle s'est donnée quatre ans pour couvrir l'ensemble des champs.

Un programme d'une telle ampleur ne pouvait être piloté et conduit de façon technique, voire bureaucratique, sans interaction avec l'engagement politique. Or non seulement la réforme a été voulue et conçue par les instances politiques, mais celles-ci ont maintenu une vigilance constante sur les travaux de l'administration. Même les assemblées ont cherché à modifier leur mode de fonctionnement interne au nouveau contexte. Rarement ré-

forme administrative aura été autant placée sous le regard extérieur des parlementaires. Ceci a permis de donner aux actions conduites une très forte légitimité, de préserver un niveau élevé d'ambition montrant qu'il ne s'agissait pas d'une mode, et a amené l'État à dialoguer avec le Parlement tout au long de la phase de préparation.

La mise au point du volet performance de la LOLF illustre bien cette démarche. Deux solutions étaient envisageables en 2004 lorsque les travaux ont commencé sur ce chantier. La première était de recenser les dispositifs de production d'indicateurs existants. Cette solution avait le mérite de la rapidité, de la facilité et de la comparabilité. Cependant il s'agissait le plus souvent d'indicateurs d'activité ou de moyens qui ne renseignaient pas sur les finalités des politiques et la performance de l'action conduite. La seconde solution, beaucoup plus exigeante, consistait à construire un dispositif de performance aux objectifs parfaitement articulés sur la maquette budgétaire en politique publique, quitte à mettre au point ensuite des dispositifs de mesure permettant de renseigner les indicateurs correspondants aux objectifs.

Au préalable, les principaux acteurs concernés par la réforme (commissions des finances, ministère du Budget, Cour des comptes, comité interministériel d'audits des programmes) ont rédigé un *Guide de la performance* validant une méthodologie commune. Puis des premiers travaux bilatéraux ont eu lieu, permettant de joindre en annexe au PLF pour 2005 des avant-projets annuels de performance proposant au Parlement des premiers objectifs et indicateurs. Soumis au regard critique des parlementaires et de la Cour des comptes, ce dispositif a été corrigé au regard des remarques formulées pour concevoir les premiers projets annuels de performance du PLF 2006.

Cette exigence dans l'application des dispositions qui concernent l'État – ce à quoi oblige la LOLF – contraste, assez logiquement, avec la plus grande prudence pour tout ce qui est relatif aux dynamiques portées par la LOLF – ce que permet la LOLF. C'est le cas par exemple des conditions d'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales et aux finances sociales. Ce décalage est assez logique : la lettre de la LOLF n'oblige en rien à une telle extension ; l'État n'a pas d'autorité directe sur les administrations sociales ou locales permettant d'en piloter directement de telles réformes ; il ne peut dialoguer de la même façon qu'il l'a fait avec le Parlement.

À travers cette présentation des grandes lignes de la LOLF et de sa mise en œuvre, on comprend que la nouvelle constitution budgétaire de la France fixe un ensemble de règles destinées, *in fine*, à rendre les engagements politiques crédibles. Elle étend ainsi aux politiques budgétaires en particulier, et aux politiques publiques en général, la logique qui a guidé les travaux sur les règles et conditions d'utilisation des politiques macroéconomiques au plan monétaire et fiscal (Persson et Tabellini, 2000).

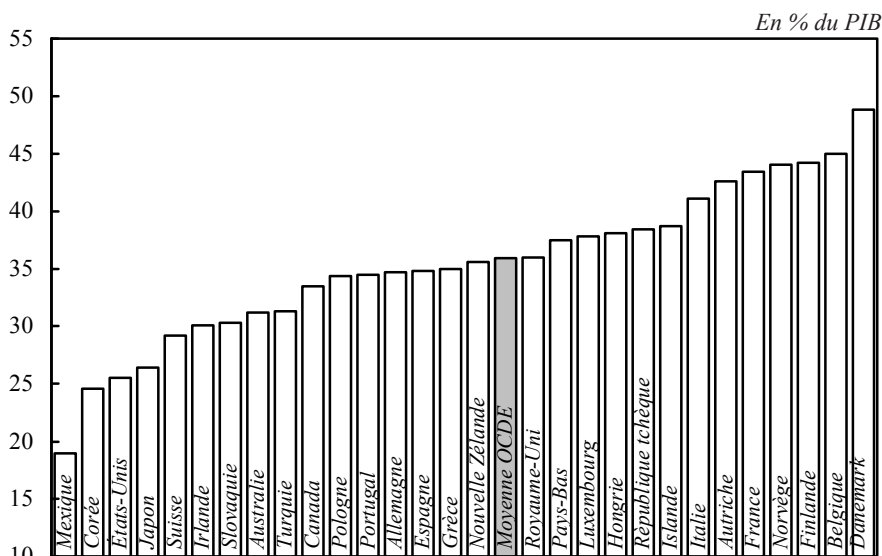
Rendre les engagements crédibles est, certes, une gageure qui doit demeurer au cœur même de toute réforme budgétaire. Mais, il est également

primordial, pour le décideur comme pour le citoyen, d'être au fait de ce qui sous-tend de tels engagements. Connaître véritablement les choix de l'État doit nous permettre également de « révéler » les préférences étatiques sur lesquelles ils s'appuient. En ce sens, la LOLF, en affichant plus clairement les choix effectués, permet de mieux traduire l'échelle des préférences des pouvoirs publics dans le cas où ces choix auraient été entièrement rationnels.

3. L'exigence démocratique : la révélation des préférences étatiques⁽³⁰⁾

Les pays de l'OCDE se situent très différemment sur l'échelle des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires (*cf.* graphique 1). Les modalités de gestion et de financement de ce que nous appelons les services publics, y compris au sein des pays européens, apparaissent comme très disparates. Cette hétérogénéité peut provenir de différences de rationalité dans ces pays ; de spécificités, naturelles et non surmontables, conduisant inévitablement à des disparités dans les dépenses publiques. Plus probablement, ces différences résultent de choix publics rationnels, qui traduisent des hiérarchies de préférences différenciées.

1. Les recettes fiscales totales dans les pays de l'OCDE en 2004



Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2005*, édition 2006.

(30) Pour connaître l'état des débats sur la notion de « préférences étatiques », voir également le complément de Jacques Pelletan.

La connaissance de ces préférences est nécessaire au débat public. Cela suppose une transparence dans les mécanismes de décision collective permettant la résolution des conflits d'objectifs.

Il faut, certes, distinguer la révélation des préférences au sens de la théorie du consommateur et celle que permet d'améliorer la LOLF, à savoir la révélation des préférences étatiques. Il conviendra d'ailleurs de s'interroger sur la pertinence même de l'idée de préférence étatique dès lors que l'État n'est pas un sujet.

Par ailleurs, si pour les biens privés les préférences des agents (au sens de la théorie du consommateur) sont révélées à travers les mécanismes de marché (les prix), les mécanismes de révélation ne sont pas, à proprement parler, les mêmes dès lors qu'il s'agit de préférences étatiques.

À cet égard, la budgétisation axée sur les résultats ou sur la performance entend faire apparaître dans le budget les finalités et les objectifs que l'État entend poursuivre avec les moyens dont il dispose. Cette pratique budgétaire, qui a été recommandée pour la première fois par la Commission Hoover aux États-Unis en 1949, vise à améliorer la prise de décision au cours du processus budgétaire en renforçant la transparence des choix publics. Cette démarche d'explicitation des objectifs de la puissance publique a été expérimentée, sans réel succès, dans le cadre de la rationalisation des choix budgétaires dans les années soixante-soixante-dix (*cf.* complément de François Ecalte). La LOLF replace la transparence au cœur de la démarche de nouvelle gestion publique qu'elle entend impulser : des objectifs sont fixés, des moyens mobilisés, des résultats attendus. Elle constitue à cet égard une nouvelle tentative pour révéler les préférences étatiques (ou gouvernementales). Avant d'analyser l'apport de la LOLF dans cette perspective, il convient d'opérer quelques distinctions essentielles.

3.1. Préférences individuelles, préférences collectives et préférences étatiques

3.1.1. La révélation des préférences individuelles au sens de la théorie du consommateur

Les axiomes de Samuelson (1938 puis 1950), et de Houthakker (1950) constituent les fondements de la révélation des préférences au sens de la théorie du consommateur, à partir de deux notions qui semblaient disjointes au départ : la notion de *préférences révélées* (Samuelson, 1938) et la notion d'*intégrabilité des fonctions de demande* (Pareto, 1906).

Dans son article fondateur, Samuelson (1938) pose ce qui sera appelé par la suite « axiome faible de révélation des préférences », établissant l'existence d'une fonction de demande qui, à un niveau de revenu et un vecteur de prix, associe le choix d'un panier de biens.

Par la suite, Houthakker (1950), se fonde sur les concepts que Pareto et Slutsky plaçaient au centre de la microéconomie : sous des conditions dites « d'intégrabilité », portant sur les demandes successives du consommateur, celles-ci peuvent être conçues comme dérivées d'une fonction d'utilité ordinale sous jacente. Dans ce cas, pour un vecteur de prix, un niveau de revenu et une fonction de demande connus, il est possible de trouver une fonction d'utilité telle que la fonction de demande résulte de sa maximisation sous la contrainte de revenu⁽³¹⁾. La construction de cette propriété, appelée « axiome fort de révélation des préférences » repose sur une fonction de demande, c'est-à-dire sur les travaux accomplis douze ans auparavant par Samuelson.

Ce n'est qu'à la suite de ces travaux que Samuelson (1950), en reconnaissant le poids de la question de l'intégrabilité, tente d'articuler les notions de préférences révélées et d'utilité ordinale. Il montre alors que les conditions d'intégrabilité des fonctions de demande établies par Houthakker sont nécessaires et suffisantes pour la détermination de la fonction d'utilité sous jacente⁽³²⁾.

Ces fondements de la théorie du consommateur, qui permettent d'établir, *au niveau individuel*, un ordre hiérarchique correspondant à des préférences individuelles, ne se superposent pas avec les mécanismes de révélation des préférences étatiques.

3.1.2. Préférences collectives et préférences étatiques : deux conceptions différentes de l'État

Depuis Bentham jusqu'à Sen en passant par Arrow, la réflexion économique dans le cadre de la théorie du choix social, s'inscrit dans deux débats, irrigués par des sources relativement distinctes : d'une part, un débat sur l'élaboration de fondations logiques à l'économie du bien-être ; de l'autre, des réflexions portant sur le processus logique de décision collective.

La première interrogation naît avec les travaux de Bentham (1789) et est fondée sur le *Principe de la satisfaction la plus large*. À partir d'un vecteur d'utilités individuelles, il s'agit de fonder en raison une utilité collective. La seconde interrogation, née sous l'impulsion de Condorcet (1785) et Borda (1781), explore les fondements logiques du passage de l'individuel au collectif du point de vue des règles de décision. Arrow (1951) s'inscrit dans ce courant, en cherchant, à partir de préférences individuelles, une relation de préférence sociale (Arrow, 1974). Il en déduit que, sous un certain nombre de conditions légitimes, il est impossible de déduire, sans perte de généralité, des préférences collectives à partir de préférences individuelles.

(31) Uzawa (1960 puis 1971) donnera une démonstration véritablement rigoureuse de cet axiome seulement quelques années plus tard.

(32) En réalité, la démonstration formelle de cet axiome avait déjà été effectuée par Antonelli (1886), dans le domaine des sciences physiques. La fonction potentiel y jouait alors un rôle analogue à celui de la fonction d'utilité.

Ces deux faisceaux de travaux partent d'un point de vue individuel, même si la finalité est le passage au collectif. Cela correspond à une vision de l'État dans laquelle l'autonomie par rapport aux volontés individuelles est faible. Les préférences collectives ne sont alors – si tant est qu'il soit possible de les déterminer – que les « interprètes » des préférences individuelles.

Les préférences étatiques sont particulières en ce qu'elles reposent au contraire, tout du moins en théorie, sur une conception organique de la collectivité. Le point de départ n'est donc plus constitué par des préférences individuelles, mais par des objectifs nationaux. Est-il possible, pour autant, si l'on cherche à déterminer la fonction de préférence gouvernementale, d'ignorer les préférences individuelles ? Pour Downs (1958), la logique électorale visant à maximiser le support politique, c'est-à-dire la somme des satisfactions individuelles, interdit de le penser. Des raisons théoriques confortent, par ailleurs, ce point de vue. En effet, l'axiomatique de Sen met en lumière des niveaux différents de comparabilité des fonctions d'utilité, générant des préférences collectives plus ou moins complètes. Même dans une conception gouvernementale organique, cette incomplétude conduit à des « zones d'indifférences gouvernementales » limitant la révélation des préférences. Ainsi, considérer la Nation exclusivement comme une personne conduit à masquer une part de la réalité des préférences gouvernementales.

C'est pourtant ce que proposait explicitement Hicks (1958) dans l'exposition de sa *théorie classique*. D'autres se fondent implicitement sur cette hypothèse (Samuelson, 1974), notamment pour des comparaisons internationales. C'est ce que l'on fait encore lorsque l'on pense la Nation comme un ensemble d'agents consommant le même panier de biens, ayant les mêmes caractéristiques de bien-être et les mêmes préférences. Même si ce concept ne traduit pas la complexité des choix publics, c'est néanmoins le choix le plus fréquemment effectué en termes de révélation des préférences gouvernementales.

Nous parlerons donc ici de « révélation des préférences étatiques », terme qu'il importe de distinguer des préférences individuelles. Les mécanismes de « révélation », fondés sur les choix affichés par la puissance publique diffèrent également des mécanismes à la naissance de la théorie du consommateur. Pourquoi – et comment – révéler, à travers les choix de politiques effectivement réalisés, les préférences étatiques ?

3.2. La détermination des préférences étatiques

3.2.1. Pourquoi révéler les préférences étatiques ?

L'idée de la formalisation des objectifs de l'État n'est pas nouvelle, comme le montrent les travaux pionniers de Ragnar Frisch. En France également, les travaux du CEPREL (Bénard, Laffargue, Morineau, Trévoux et Teny)

ont fait une large place à la notion de fonction de préférence étatique. Ce champ de recherche reste cependant très neuf, notamment en ce qui concerne sa mise en application pour la prise de décision politique. Comme le signale Frisch, « une organisation efficace de la nécessaire coopération entre les autorités politiques et les économistes techniciens pour la bonne détermination de la fonction de préférence de l'État est l'un des aspects les plus importants – sinon le plus important – de la programmation macro-économique ». Pourquoi est-ce précisément si important ?

L'une des premières justifications réside dans la nécessité de fonder les choix publics sur une fonction de bien-être social à laquelle nous accédons par la révélation des préférences. Cela soulève une question et un paradoxe.

Une question d'abord : quelle valeur normative accorder aux coefficients de la fonction de bien-être déduits des décisions gouvernementales passées ? Bien évidemment, les réticences des économistes sont fortes sur ce point. Un paradoxe ensuite : comme le souligne Musgrave (1969), de manière à la fois pragmatique et provocatrice : « si les décisions passées doivent être considérées comme correctes, pourquoi une telle analyse serait-elle nécessaire pour valider les décisions futures ? »

Ainsi, construire une fonction de bien-être social à partir des préférences révélées est fort discutable. L'utilité semble en être bien plutôt de mettre en lumière les préférences ayant justifié les décisions passées, afin d'en souligner les incohérences éventuelles. Le but n'est pas, en réalité, de retranscrire un processus qui aurait eu une réalité historique, mais d'indiquer au décideur quelle aurait été sa hiérarchie d'objectifs si son choix avait été entièrement rationnel. Les résultats du processus de « révélation » permettent donc après confrontation avec les objectifs réels du décideur, d'affiner les décisions au cours du temps.

La seconde raison essentielle réside dans la nécessité de façonner un outil étayant à la fois les décisions publiques futures et les décisions des citoyens, dans une démocratie où la publicité des décisions, des éléments qui les sous-tendent, est consacrée, après les Lumières, par la *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen* (en ses articles 14 et 15 notamment). L'affichage des choix et, tout du moins en théorie, la connaissance des objectifs qui les sous-tendent apparaissent, en ce sens, essentiels au débat public. Quels sont alors les principaux modes de connaissance des préférences étatiques ?

3.2.2. Comment révéler les préférences étatiques ou l'importance du choix du modèle

Les principaux modèles reposent sur la méthode de révélation des préférences *a posteriori*, s'efforçant de déterminer les préférences des agents à partir des choix effectifs sous un certain nombre d'hypothèses sur la

rationalité des décideurs⁽³³⁾. Deux grands types d'approches ont été observés. D'une part, la détermination d'une fonction de préférence gouvernementale reposant sur un modèle global de l'économie ; de l'autre, l'estimation, dans certains domaines, des taux marginaux de substitution à partir de fonctions de réaction des pouvoirs publics.

Le premier type d'approche, fondé sur l'observation des choix parmi les actions dont dispose le gouvernement permet de révéler – plus exactement d'encadrer – les poids implicitement mis sur les objectifs constitutifs de la fonction préférence étatique. Dans l'idéal, un dialogue entre les ministres et le planificateur peut permettre de relever les incohérences. Vis-à-vis de l'opinion publique, cette révélation peut constituer aussi un moyen de juger si la fonction utilisée correspond aux propres priorités des agents. Signalons qu'il est utilisé généralement de manière différente dans les évaluations auxquelles la révélation des préférences donne lieu.

L'une des premières variantes, consiste à se donner une fonction supposée *a priori*, le décideur se donnant à la fois des objectifs et des actions « cibles ». Connaître les préférences étatiques repose alors sur la détermination des écarts que le gouvernement peut s'autoriser par rapport à la « fonction cible ». D'autres variantes, notamment élaborées au sein de l'ONU, reposent sur la détermination de poids associés aux arguments de la fonction de préférence. Chaque allocation nouvelle des ressources conduit alors à la détermination d'un demi-espace. L'intersection de ces solutions nous permet alors d'encadrer les poids que l'on donne aux différents objectifs constitutifs de la fonction de préférence étatique.

Le second type d'approche, qui s'appuie sur les fonctions de réaction de la puissance publique, exprime le fait que certaines décisions de politique économique sont guidées par l'évolution de la réalisation des principaux objectifs. À partir de « points pivots », centraux en termes d'objectifs économiques, il est possible de déterminer les taux marginaux de substitution entre les arguments de la fonction de préférence étatique.

Deux exemples peuvent illustrer les méthodes de révélation des préférences étatiques.

Le premier concerne la France, avec la question de la planification. Guesnerie et Malgrange (1972), puis Deleau, Guesnerie et Malgrange (1973a et b) ont construit une fonction de préférence gouvernementale reposant sur un certain nombre d'objectifs (PIB, taux de chômage, déficit...) ainsi que sur des instruments de politique économique. Ils déterminent les coefficients de la fonction de préférence gouvernementale en examinant les va-

(33) D'autres méthodes ont été utilisées, comme l'interview des responsables politiques, fiable si ceux-ci ne déguisent pas leurs véritables préférences. D'autres études se sont attachées à interroger les conseillers économiques (Kirschen et *al.*, 1964), mais l'on se heurte à des analyses non fondées sur des choix réellement effectués et n'ayant pas valeur d'engagement.

riations relatives autour de l'optimum. En effet, à l'optimum, les dérivées de la fonction objectif par rapport à chacun des objectifs sont nulles si le système n'est pas dégénéré. Par ailleurs, on peut se fonder sur des objectifs à moyen terme en gardant à l'esprit que le capital détenu à l'issue de la période gouverne les utilités futures. Pour déterminer la fonction objectif, plusieurs conditions doivent être vérifiées. Il faut que les actions ne soient pas cachées, que les objectifs soient mesurables, que le décideur utilise le même type de modèle que celui qui analyse ses décisions, que les objectifs soient réalisables et séparables.

Une deuxième approche, un peu différente, peut être évoquée. Elle s'attache aux écarts entre les valeurs désirées et réelles (à la fois sur les objectifs et les instruments) en optimisant une fonction dont les arguments sont les déviations entre valeurs cibles et désirées pour les objectifs et les instruments. Il suit en cela le modèle adopté par Theil (1964).

Friedlander a utilisé ce type de méthode afin d'accéder aux fonctions de préférence des administrations Eisenhower et Kennedy-Johnson. On s'aperçoit alors que les deux administrations ont pour point commun de mettre plus de poids sur la stabilité des prix et la balance commerciale que sur l'emploi, mais que les administrations Kennedy-Johnson mettent plus de poids sur l'emploi et la balance commerciale que l'administration Eisenhower.

Gardons à l'esprit que, de manière générale, les résultats obtenus en termes de révélation des préférences gouvernementales sont fortement sensibles à la spécification de la fonction objectif, ce qui caractérise une connaissance nécessairement approximative du processus décisionnaire au sein de l'État. Mais, cela signifie plus encore : la spécification de la fonction de préférence recherchée doit correspondre à la structure sous jacente de l'économie. Le modèle doit donc être largement partagé et les paramètres mesurés. Cela suppose un double dialogue : entre le gouvernement – ici, centre décisionnaire – et les citoyens, d'abord. Entre le centre et les agences chargées de la mise en œuvre des préférences gouvernementales, ensuite. Or, ce second type de « dialogue » n'a pas comme unique objectif de déterminer les préférences du centre. Il doit également permettre de connaître les fonctions de production et de coût de la périphérie, qu'il s'agisse d'agences ou d'administrations. Nous reviendrons plus loin sur les nécessités de ce dialogue ainsi que sur les moyens d'y parvenir, notamment par la théorie des incitations.

Nous l'avons vu : révéler les préférences étatiques est nécessaire et de nombreuses méthodes s'y sont attachées. Néanmoins, certains économistes renoncent à cette entreprise, caractérisant les décisions prises par la puissance publique comme les simples résultats d'un jeu de coalitions (Dorfman, 1971). Dans le cadre de cette vision, l'État n'est plus considéré comme agent rationnel optimisateur. Quelle forme de rationalité peut-on alors lui accorder ? Plus généralement, quels peuvent être les obstacles à la révélation des préférences étatiques ?

3.2.3. Quels sont les obstacles à la révélation des préférences étatiques ?

3.2.3.1. Peut-on parler de rationalité gouvernementale ?

Affirmer que la fonction objectif du centre décisionnaire peut être déduite à partir de ses choix repose sur l'hypothèse – forte – d'un gouvernement parfaitement au fait du lien de causalité entre ses actions et la réalisation d'objectifs clairement identifiés. Cette vision des choses se heurte à plusieurs obstacles, comme est venue le souligner la fabrique de la maquette d'objectifs et d'indicateurs associés à la mise en œuvre de la LOLF.

Le premier obstacle tient à l'identification des objectifs. Des « zones d'indifférence gouvernementales » rendent difficile la détermination de la fonction de préférence étatique⁽³⁴⁾. Nous avons vu également que l'agrégation des préférences individuelles qui, malgré la conception organique de l'État, sous-tend inévitablement les décisions gouvernementales, n'était parfois que partielle, ce qui obscurcit, là encore la détermination des objectifs (cf. notamment, Sen, 1970).

Le deuxième obstacle réside dans la détermination du lien de causalité recherché. Il est nécessaire, en effet, d'ajouter au coût des actions entreprises, le coût d'évaluation de ces actions, permettant de construire un tel lien – lorsque cela est possible. Or, cette précaution est rarement prise dans la détermination de la fonction objectif. Ce que l'on appelle le « lien de causalité » entre une action entreprise et le résultat qu'elle produit correspond, en réalité, à la fonction de production des agences responsables de l'implémentation de la politique gouvernementale, d'où la nécessité d'un dialogue entre l'administration et ses opérateurs.

Enfin, les contraintes – techniques ou politiques – sont généralement inconnues de l'évaluateur des préférences gouvernementales, ce qui biaise une telle opération. Il faut donc connaître la nature des contraintes, souvent maintenues dans l'ombre.

Ainsi, les choix gouvernementaux ne peuvent être pensés sous l'angle de la rationalité prêtée à l'*homo economicus*. C'est seulement à travers le prisme d'une rationalité élargie que les préférences gouvernementales peuvent être révélées. Par ailleurs, l'interrogation sur la crédibilité d'une révélation des préférences gouvernementales est encore accentuée par l'interdépendance entre les agents.

(34) On peut voir les travaux de Armstrong (1939) sur ce sujet. Du point de vue formel, cela signifie que deux alternatives d'action peuvent générer le même niveau de satisfaction gouvernementale.

3.2.3.2. L'interdépendance gouvernementale empêche-t-elle la révélation des préférences ?

Nous savons que les indicateurs de performance sont au cœur de la mise en place de la LOLF. Ils permettent d'évaluer le succès dans la réalisation des objectifs. En revanche, le lien de causalité entre l'évolution de ces indicateurs et les actions mises en place apparaît fort délicat à établir. En réalité, des phénomènes d'interdépendance existent entre les différentes actions constituant les programmes. En d'autres termes, les performances d'un programme 1 peuvent bénéficier d'actions menées au sein d'un programme 2. Ainsi les performances du système éducatif (dans le cadre des programmes de la « mission interministérielle recherche et enseignement supérieur ») ont un impact direct sur le marché de l'emploi (et donc sur les programmes de la mission « Travail et emploi »).

Ces phénomènes d'interdépendance peuvent biaiser la révélation des préférences. En raison de divergences dans les *croyances* entre les agents, d'abord. Dans ce cas, la collégialité durant la procédure d'élaboration de la loi de finance permet un processus d'apprentissage à même de faire converger les croyances et de révéler les préférences. Sous certaines conditions, la communication permet des révisions successives conduisant à une convergence des croyances, même dans des cas d'interdépendance stratégique et de jeu non coopératif (on parle alors de « *cheap talk* »).

En revanche, si s'ajoute à ce phénomène d'interdépendance stratégique une information incomplète sur l'efficacité des programmes, la collégialité ne permet pas d'améliorer la révélation des préférences. Dans un tel cadre, il est nécessaire de conduire les responsables de programme à révéler l'information dont ils disposent afin de parvenir à une coordination réelle. L'exemple finlandais est porteur d'enseignements, chaque responsable effectuant une demande officielle de crédits qui est rendue publique. Il devient ainsi plus difficile, sous le regard de tous, de tricher sur l'efficacité des actions menées. Par comparaison, la préparation du budget français, à la discrétion de l'exécutif, reste relativement secrète.

3.2.3.3. Comment faire fonctionner la « boucle des préférences » ?

L'économie politique vise le bon fonctionnement de la boucle des préférences : elle commence par l'expression des préférences par les citoyens ; celle-ci donne ensuite lieu à une traduction de ces préférences par les responsables politiques en programmes d'actions publiques ; enfin, il appartient à l'administration de mettre en œuvre ces actions, en s'appuyant sur des organisations et en mobilisant des leviers adéquats.

Cette boucle théorique connaît naturellement des dysfonctionnements. Les imperfections du marché politique aboutissent à une traduction imparfaite des préférences individuelles en préférences étatiques ; les imperfections de l'intervention publique génèrent des politiques publiques aux résultats perfectibles. Tout l'objet de la LOLF est d'améliorer le « bouclage » de

la boucle. Si les apports semblent aujourd'hui non négligeables, tout n'a pas été fait, néanmoins, pour concrétiser les potentialités offertes par ce changement de structure et de méthode.

3.3. L'apport de la LOLF dans la transparence des choix publics

Avec la LOLF, il s'agit moins d'associer des objectifs et des moyens que de faire évoluer la gestion publique vers plus de transparence. Les projets annuels de performance, annexés au projet de budget, sont à la disposition des parlementaires et sont accessibles aux citoyens, sur les sites internet des ministères et des deux chambres du Parlement. De la même manière, à chaque projet annuel de performance répondra un rapport annuel de performance, qui permettra d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs fixés. La LOLF est ainsi un instrument puissant de révélation des préférences, dans la mesure où elle impose l'explicitation des finalités de l'action publique.

3.3.1. Expliciter les finalités de l'action publique : un pas nécessaire vers la révélation des préférences étatiques

Expliciter les finalités de l'action publique constitue un impératif, à trois niveaux :

- au plan politique, puisque la démocratie appelle une transparence des choix publics, qui rend possible le débat ; cette révélation des préférences doit être formalisée, afin de lutter contre le risque du « débat interdit » (Fitoussi, 1995) ;
- au niveau économique, afin de favoriser une réduction de l'asymétrie d'information entre l'État et les citoyens. Elle peut également faciliter la lutte contre les défaillances de l'intervention publique, qui conduisent à une allocation sous-optimale des ressources publiques, bien soulignée par l'école du *Public Choice* avec les contributions de Buchanan et Tullock (1962) et Olson (1965) : recherche et capture de rentes, distorsions liées au financement public, inadaptation de la réglementation, court-termisme, etc. ;
- en matière technique, dès lors que l'explicitation des objectifs poursuivis par le gouvernement est un préalable à tout exercice d'évaluation. Comment en effet évaluer la performance des politiques publiques, si les objectifs qui leur sont officiellement assignés ne sont pas précisément définis, comme l'avait bien souligné Stigler (1975) ?

3.3.2. Un ensemble de règles de gouvernance qui améliore la transparence

La LOLF permet d'améliorer la révélation des préférences étatiques en imposant une meilleure connaissance à au moins trois niveaux : téléologique, en demandant un meilleur affichage des buts de l'action publique ; instrumental, par la connaissance des moyens proposés pour atteindre ces buts, et temporel, puisque la LOLF tend à écarter l'action publique d'une préférence trop forte pour le présent.

3.3.2.1. Afficher les objectifs de l'action publique

Organisé en missions, programmes et actions, le budget général de l'État reflète désormais les grandes politiques publiques. Afin d'orienter, de mesurer et d'améliorer l'efficacité de leur mise en œuvre, pour chaque programme sont fixés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance. Au total, 670 objectifs et 1 392 indicateurs de performance ont ainsi été définis en 2006.

Ces éléments figurent dans les projets annuels de performances de chaque programme annexés au projet de loi de finances. Dans ce cadre, les responsables de programme s'engagent ainsi devant le Parlement sur des objectifs chiffrés. Ils rendent compte des résultats obtenus dans les rapports annuels de performances, documents joints au projet de loi de règlement.

Cette mise en cohérence des actions menées, des coûts associés et des objectifs poursuivis formalise la révélation des préférences gouvernementales. Cette budgétisation axée sur la performance établit un lien entre les crédits mobilisés et les objectifs des politiques publiques. Dans le cadre de la LOLF, ces informations sur la performance sont essentielles dans la prise de décision, mais ne déterminent pas nécessairement le montant des crédits, en ce sens que l'affectation des ressources publiques ne dépend pas strictement de l'atteinte des résultats.

Pour autant, les exigences de la LOLF permettent de mettre en lumière certains objectifs spécifiques à la France. Ainsi, en matière d'éducation secondaire, le premier objectif du programme « enseignement scolaire public du second degré » est de « conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants ». Objectif irréfutable, dont le suivi est assuré par une batterie d'indicateurs dont « le taux d'accès au baccalauréat » (résultat 2004 : 61,4 % d'une classe d'âge – cible 2010 : 65 %). À travers cet indicateur, s'affirme la préférence française pour l'affichage de l'universalité du baccalauréat, au détriment certainement de l'efficacité des parcours de formation. 160 000 jeunes quittent ainsi le système scolaire chaque année sans aucun diplôme de second cycle (BEP, CAP ou baccalauréat).

Le débat sur la définition de la « maquette » missions – programmes – actions a été l'occasion d'une discussion approfondie sur les préférences françaises. Cette « fabrique de la performance » n'est pas neutre : elle en dit beaucoup sur les spécificités de notre modèle.

Ainsi, pour le traitement des enseignants-chercheurs, plusieurs solutions étaient envisageables, reflétant chacune une conception particulière de la place de l'enseignement et de la recherche universitaire. L'intégration dans une même mission « Recherche et enseignement supérieur » souligne l'imbrication de ces fonctions. Une scission en deux missions aurait matérialisé une séparation entre ces deux activités et aurait été difficilement conciliable avec le statut des enseignants-chercheurs.

Ce débat sur l'architecture budgétaire a permis un examen complet des politiques publiques conduites par l'État, à l'image de la *Comprehensive Spending Review* britannique, de l'examen des programmes canadien ou du *National Performance Review* aux États-Unis. Cette « revue des programmes » – qui n'a cependant pas porté sur les crédits mais sur les missions – a été menée par chaque ministère, en lien étroit avec le MINEFI. Ce dernier a fourni le cadre méthodologique commun, fixant les principes à respecter pour définir les objectifs et les indicateurs, s'efforçant de faire prévaloir son point de vue sur certains objectifs ou indicateurs, notamment d'efficience, que les ministères gestionnaires ne souhaitaient pas voir figurer dans les projets annuels de performance. Cet interventionnisme a également été observé au Royaume-Uni.

3.3.2.2. Afficher les moyens de l'action publique

Dans le cadre de la justification au premier euro⁽³⁵⁾ des actions de l'État, la LOLF impose par ailleurs une révélation des préférences des pouvoirs publics sur les moyens de l'action publique, selon au moins quatre directions :

- le niveau d'intervention publique : la structuration en missions – programmes – actions souligne les zones prioritaires de l'action publique. Ainsi, le champ régalien reste très majoritaire au sein du budget de l'État : il mobilise 26 % des crédits hors paiements des intérêts de la dette (défense, sécurité, action extérieure de l'État) ;
- le périmètre des activités servant l'intérêt public : la LOLF pose la question du périmètre d'intervention de l'État. Par exemple, l'affectation de taxes à une autre personne morale que l'État, désormais du seul ressort de la loi de finances, doit répondre à une exigence d'intérêt général ;
- les modes de gestion de ces activités et le rôle des acteurs : rôle de l'État vs rôle des autres acteurs publics (opérateurs, agences, autorité administrative indépendante, entreprises publiques, administrations de sécurité sociale, administrations publiques locales) ; rôle de l'État vs rôle des acteurs privés ; ainsi, les projets annuels de performance annexés au PLF mentionnent les emplois des opérateurs et identifient de manière lisible les subventions pour charge de service public versées à ces derniers ;
- les modalités d'intervention publique : en formulant une stratégie et en soulignant les leviers sur lesquels il peut s'appuyer, chaque responsable de programme pose la question du choix des moyens entre les subventions

(35) Avec l'abandon de la distinction « services votés – mesures nouvelles », les crédits du budget de l'État sont examinés et votés au premier euro, ce qui nécessite la mise en place, dans les documents budgétaires, d'une justification au premier euro (JPE) des crédits et des effectifs demandés. La JPE développe le contenu physique et financier des programmes et explique les déterminants de la dépense (nombre d'utilisateurs, volume d'activité, superficie des bâtiments, déterminants de la masse salariale, coûts unitaires des dispositifs d'intervention, etc.). La JPE est un élément essentiel de la bonne information du Parlement qui peut ainsi mieux appréhender le contenu des programmes et la sincérité du projet de loi de finances. Elle a également vocation à renouveler les termes du dialogue de gestion entre le responsable de programme et ses responsables de BOP ou encore du dialogue budgétaire entre les ministères et le ministère chargé du Budget. Ainsi, à titre d'exemple, l'approche par les déterminants de la masse salariale d'un programme doit se substituer à la discussion des emplois budgétaires.

budgétaires, la fiscalité, la réglementation, la production directe, moyennant ou non le paiement d'un prix ou d'une redevance, le contrôle ou le recours aux mécanismes de marché (sous-traitance, partenariat public-privé, prix, marchés de droits, bons d'acquisition), etc. ; les ministères sont désormais invités à expliciter l'ensemble des moyens (pas seulement budgétaires, donc) mis à leur disposition pour atteindre les objectifs fixés.

Le suivi des dépenses fiscales constitue à cet égard une avancée importante de la LOLF. Le système fiscal français accorde une place toute particulière aux dépenses fiscales. La LOLF a donc prévu que l'on associe aux dépenses budgétaires de chaque programme les dépenses fiscales correspondantes. Cette démarche peut souligner la préférence pour le recours à l'outil fiscal comme instrument privilégié d'une politique d'État, par exemple dans le champ des politiques de la famille (1,1 Md€ de crédits budgétaires sur le programme « actions en faveur des familles vulnérables » et 5,2 milliards d'euros de dépenses fiscales *a minima*). En mettant ainsi en face de chaque politique publique les dépenses fiscales, on ouvre la voie à une véritable démarche d'évaluation de cet instrument, tout en permettant d'appréhender globalement l'ensemble des moyens publics mobilisés.

3.3.2.3. Rechercher une optimisation dynamique des choix publics

Si l'on examine la pertinence dynamique de la LOLF, c'est-à-dire l'inscription dans le temps des choix publics, on se rend compte que celle-ci repose sur de nouvelles exigences sur trois points.

En premier lieu, la LOLF pourrait réduire la tentation de la préférence pour le *statu quo*, en abandonnant la logique des services votés au profit d'une démarche d'élaboration du budget sur une « base zéro ». Les services votés étaient la traduction budgétaire du poids des décisions passées, la marque de l'inertie budgétaire des politiques publiques. La disparition des services votés souligne la volonté de recréer des marges de manœuvre en luttant contre le statu quo budgétaire.

En deuxième lieu, la LOLF pourrait réduire la tentation de la préférence pour le présent, en dépassant la logique de simple comptabilité de caisse des paiements.

Première illustration : la mise en place d'une comptabilité des engagements. Le système public marque traditionnellement une préférence forte pour le présent. Le taux d'actualisation, qui traduit la « valeur du temps » pour la collectivité ou le taux de substitution entre le présent et l'avenir, est relativement élevé, ce qui souligne une forte valorisation du présent au détriment du futur⁽³⁶⁾. En pratique, cette préférence pour le présent se traduit par

(36) Cf. sur ce thème du prix du temps et de la décision publique le rapport du groupe d'experts présidé par Daniel Lebègue (2005) dans le cadre des travaux du Commissariat général du Plan. Le rapport préconise de ramener de 8 à 4 % le taux d'actualisation de base. Il s'agirait d'un taux réel (hors inflation), unique (pour l'État et les régions), applicable de manière uniforme (pour tous secteurs économiques), révisable (tous les cinq ans), variable et décroissant dans le temps (au-delà de trente ans, plancher fixé à 2 %), calculé hors prime de risque.

une croissance plus forte des dépenses de fonctionnement et d'intervention que des dépenses d'investissement ou par une sous-estimation systématique des coûts des projets publics lors de leur lancement. Pour lutter contre ces aspects, la LOLF repose sur une logique d'autorisations d'engagement, qui peuvent être pluriannuelles (capacité de faire), et de crédits de paiement, par définition annuels (trésorerie).

Deuxième illustration : la prise en compte d'éléments bilantiels. La présentation du bilan d'ouverture 2006 de l'État, courant 2007, donnera ainsi une image de la situation patrimoniale de l'État, sur des bases comptables largement inspirées du secteur privé.

Troisième illustration : le suivi des garanties de l'État. Une garantie ne coûte pas lors de sa mise en place ; mais elle peut coûter très cher lorsqu'elle est mise en œuvre. La LOLF impose donc de suivre ces garanties, qui constituent un engagement financier de l'État.

Enfin, la LOLF impose que la loi de finances évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement, alors que la loi de finances était traditionnellement limitée aux seules charges budgétaires. Ce tableau de financement révèle la préférence pour le présent des acteurs publics, qui financent leurs actions par déficit. C'est un élément important du débat public autour de l'endettement. Le Parlement est également désormais appelé à voter explicitement l'accroissement de l'endettement de l'État.

En troisième lieu, la LOLF pourrait également réduire la tentation de la préférence pour le courant, en développant une présentation fonctionnelle du budget de l'État, entre, d'une part, les dépenses de fonctionnement, et, d'autre part, les dépenses d'investissement, à l'image de ce qui est déjà pratiqué dans les établissements publics et les collectivités locales.

On s'aperçoit que la LOLF offre, dès l'abord, des perspectives d'amélioration en ce qui concerne la définition des objectifs (ils sont désormais clairement édictés, même s'il est difficile d'établir un lien avec un réel bien-être social, ce qui supposerait de regarder ce qui se passe au niveau des individus) et le partage de l'information (le pouvoir de décision et de contrôle du Parlement est considérablement amplifié). Mais, pour que ces évolutions soient réelles, il faut être capable d'évaluer la réalisation des objectifs ce qui suppose une grande pertinence dans la construction et l'utilisation des indicateurs.

Le domaine de l'évaluation mentionnée dans la LOLF est donc singulièrement étendu. Il s'agit de « *toute question relative aux finances publiques* ». Aux lois de finances, recensions des moyens alloués aux ministères, doivent se substituer des lois de finances regroupant une information complète et pertinente sur les politiques publiques dont le financement est retracé dans le budget de l'État. La LOLF organise donc un système d'infor-

mation précis sur le coût pour l'État des politiques publiques comme sur les résultats obtenus⁽³⁷⁾.

Il y a donc là un formidable outil pour encourager l'évaluation des politiques publiques, tester la réalisation des objectifs en fonction des crédits alloués à un programme. Cela est nécessaire à la révélation des préférences étatiques. Néanmoins, si l'amélioration est indéniable, il n'est pas pour autant certain que nous ayons su tirer parti des potentialités offertes par la mise en place de la LOLF.

3.3.3. Une révélation des préférences perfectible

Si la LOLF rend possible une révélation des préférences, celle-ci n'est en pratique qu'imparfaitement réalisée. Se dessine ainsi une typologie des préférences gouvernementales, en fonction de leur degré de révélation *ex ante* et de leur degré de démonstration *ex post* (cf. tableau 1).

1. La matrice des préférences publiques

		Degré de révélation des préférences publiques <i>ex ante</i>	
		Non	Oui
Degré de démonstration des références publiques <i>ex post</i>	Non	Préférence non révélée	Préférence non démontrée
	Oui	Préférence démontrée	Préférence révélée

Source : Auteurs.

3.3.3.1. Des préférences assumées et vérifiées dans les faits : l'idéal-type de la LOLF ?

L'architecture de la LOLF permet d'identifier clairement les missions prioritaires pour un Gouvernement. Ainsi, la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » confirme l'émergence d'un nouvel enjeu de politique publique, individualisé au sein du budget les moyens que l'État consacre à cette politique et souligne le renouvellement des modes d'intervention de l'État (création d'agences de sécurité sanitaire, comme l'agence française de sécurité sanitaire des aliments ; déploiement d'actions dans un cadre interministériel). De même, l'engagement de la France en faveur de l'aide publique au développement a été l'argument déterminant pour créer une mission in-

(37) Voir, en particulier, l'article 1^{er} de la LOLF : « Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. » Également, l'article 51 5° a) : « Sont joints au projet de loi de finances de l'année : (...) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

terministériel « Aide publique au développement ». Autre exemple : la mise en évidence de la contribution de la police nationale et de la gendarmerie nationale à une même politique de sécurité a conduit à harmoniser les objectifs et les indicateurs de chacun de ces programmes au sein de la mission interministérielle « Sécurité ». La maquette missions-programmes-actions révèle ainsi clairement les choix publics.

Inversement, l'abandon du recours aux préretraites comme outil d'intervention publique témoigne du souci de privilégier une politique active du marché du travail, dont les crédits de la mission « Travail et emploi » portent l'empreinte.

L'externalisation de certaines activités de l'État relève d'une même logique de réflexion sur le périmètre d'intervention de l'État, à l'image du transfert de la gestion des prestations familiales des fonctionnaires aux caisses d'allocations familiales ou de la fermeture du service de contrôle des poids lourds du MINEFI.

3.3.3.2. Des préférences assumées qui se traduisent imparfaitement dans les faits : le principe de réalité

Acte politique, la loi de finances peut afficher une volonté de réforme, que ne reflète encore qu'imparfaitement la réalité. Ceci se vérifie s'agissant des objectifs poursuivis, comme des leviers utilisés.

Ainsi, en matière de contrats aidés, le projet de performance de la mission « Travail et emploi » privilégie des indicateurs de performance qualitatifs, comme le taux d'insertion dans l'emploi durable des bénéficiaires à la sortie de ces dispositifs. Derrière cet objectif affiché, les pouvoirs publics restent cependant très attentifs aux aspects quantitatifs des contrats aidés, qui peuvent permettre d'améliorer la présentation des « chiffres du chômage ».

Pour que les objectifs explicités en amont se traduisent bien en pratique dans les actions publiques, deux leviers peuvent être mobilisés :

- le premier consiste à s'en remettre à l'évaluation *a posteriori*, en pariant sur la responsabilité des responsables de programmes. Pour favoriser cette réorientation de l'action publique, la systématisation des études d'impact serait en effet utile. Les Pays-Bas ont à cet égard défini un cadre de contrôle systématique de l'utilisation de l'impôt à des fins économiques. Depuis 2001, toute mesure fiscale nouvelle fait l'objet d'une évaluation *ex ante*, dont le formalisme permet d'éclairer la décision (cf. encadré 4).
- le second consiste à décliner les objectifs de chaque projet annuel de performance à tous les niveaux de l'appareil d'État. Un tel chaînage entre les indicateurs de performance de chaque programme, la stratégie ministérielle d'actions, au niveau central et déconcentré, les opérateurs de l'État, voire la lettre de mission de chaque agent public, serait naturellement extrêmement ambitieux. De fait, à ce stade, tous ces processus demeurent insuffisamment articulés.

4. Le questionnaire d'évaluation *a priori* des mesures fiscales aux Pays-Bas

Ce questionnaire est structuré autour de six points :

- la problématique de la mesure fiscale est-elle clairement posée ?
- l'objectif est-il formulé clairement et de manière univoque ?
- est-il démontré qu'une intervention financière est nécessaire ?
- peut-on apporter la preuve qu'une subvention est préférable à une taxe ?
- une dépense fiscale est-elle préférable à une subvention directe ?
- l'évaluation de la mesure est-elle suffisamment garantie ?

De la même manière, au plan instrumental, en dépit d'une préférence affichée pour le développement du recours aux leviers non financiers de l'action publique, la loi de finances, même en régime LOLF, demeure essentiellement un outil de budgétisation. Elle accorde donc une place encore limitée aux outils non financiers de l'action publique, qui sont pourtant de très puissants vecteurs de réformes structurelles. Ainsi, les réformes en cours sur le droit du travail (création du contrat nouvelle embauche, toilettage du code du travail) sont un « angle mort » de la loi de finances, alors qu'elles ont un effet puissant sur le fonctionnement du marché du travail et sur l'efficacité des politiques de l'emploi.

Il est toutefois intéressant de noter que certains programmes ont cependant su développer une stratégie, fixer des objectifs et définir des indicateurs portant sur des leviers non financiers de l'action publique, qui vont au-delà de la fonction de production de services de l'État. Il peut s'agir de :

- la classique activité réglementaire (indicateur de suivi des textes publiés par rapport aux textes à publier, dans le programme « santé publique et prévention » de la mission « santé ») ;
- la fonction de contrôle (mission « sécurité ») ;
- de la fonction « état-major » que l'on retrouve dans certains programmes de ce type, comme ceux de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ». Ces activités ne relèvent pas d'une logique budgétaire : élaboration de la législation (direction de la législation fiscale) ou du budget de l'État (direction du budget) ; contribution au travail communautaire et aux négociations internationales (activité diplomatique), etc.

À l'heure où l'État entend devenir plus « stratège » que financeur ou producteur de services, ces activités qui consomment essentiellement de la matière grise constituent un élément important pour jauger la performance de l'État.

3.3.3.3. Des préférences demeurent-elles cachées ?

La batterie d'objectifs et d'indicateurs annexée au budget de l'État ne nous dit pas tout des choix publics. La tradition du *Public Choice* a pourtant bien insisté sur le problème de l'asymétrie d'information entre le gouvernement et les électeurs. Si les préférences publiques restent inégalement révélées, le processus des choix publics est biaisé.

Une lecture en creux de la LOLF permet ainsi de retrouver le concept de « préférence démontrée » de Rothbard : c'est le choix effectif qui révèle les préférences gouvernementales, même si ces choix ne sont pas transparents *ex ante* (Rothbard, 1956). La sphère sociale ou l'Éducation nationale en témoignent.

Un observateur attentif notera ainsi l'absence, dans les annexes du PLF, d'un indicateur sur les moyens publics mobilisés pour chaque élève ou étudiant dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. Cet indicateur, facilement disponible, aurait pourtant souligné la préférence française pour l'enseignement secondaire, au détriment du Supérieur. Il est vrai que la structuration de la maquette LOLF, qui distingue la mission « enseignement scolaire » et la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » ne facilite pas cette comparaison. Mais un tel indicateur de contexte en dit long sur le refus d'assumer un diagnostic pourtant connu : la France investit plus sur ses lycéens que sur ses étudiants, ce qui constitue une vraie « exception française » qui n'est pas étrangère aux maux de nos universités. En France, un élève du secondaire « coûte » 36 % de plus que la moyenne de l'OCDE ; un étudiant du Supérieur 11 % de moins (Artus et Virard, 2006). Comment mieux allouer les ressources publiques entre ces deux secteurs si ce diagnostic n'est pas clairement exposé dans le budget ? Pour appréhender les marges de manœuvre budgétaire, le processus de révélation des préférences est crucial.

De la même manière, l'absence d'indicateur sur la durée de présence des bénéficiaires dans les dispositifs de minima sociaux témoigne, en creux, du refus d'objectiver le débat sur certaines limites de notre modèle d'aide sociale pour lutter contre les phénomènes d'exclusion durable. 30 % des bénéficiaires du RMI perçoivent cette allocation depuis plus de cinq ans. Pour ces personnes, les dispositifs d'insertion ne fonctionnent pas. À titre de comparaison, l'Italie, le Royaume-Uni ou la Belgique suivent un tel indicateur structurel de persistance dans la pauvreté, qui est particulièrement stratégique dans l'évaluation des politiques sociales.

Pour forcer le système à exposer toutes ses préférences, les objectifs et indicateurs annexés au PLF sont certes passés au filtre de regards extérieurs aux ministères. Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), la Cour des Comptes et le Parlement ont ainsi eu à juger l'exhaustivité et la pertinence des objectifs et indicateurs proposés par l'administration. Mais les avis fournis par ces instances ne lient pas le Gouvernement. Et l'examen des objectifs et indicateurs reste encore imparfait, quand on consi-

dère que certains objectifs et indicateurs ne sont pas renseignés ou paraissent trop consensuels pour être véritablement opérationnels⁽³⁸⁾ (cf. encadré 5)

5. Pour des indicateurs sur les indicateurs

En première analyse, deux indicateurs de réussite de la démarche d'indicateurs de performance associée à la LOLF méritent d'être précisément suivi :

- le taux de renseignement des objectifs et indicateurs en 2006, étant entendu qu'en 2007, ce taux devait nécessairement progresser – ce qu'il a fait – puisque le Conseil constitutionnel a invité le Gouvernement à renseigner les documents joints au PLF ;
- le taux d'indicateurs considérés comme non pertinents par le CIAP, la Cour des comptes ou le Parlement, qui ont pourtant été maintenus dans les PAP.

Ainsi restent-ils des préférences publiques évidentes, mais non encore assumées ou dévoilées. Ce sont les « passagers clandestins » de la LOLF. Comment les faire sortir de l'ombre constitue certainement une des questions clés pour objectiver pleinement le débat public.

3.3.3.4. Des préférences non assumées et non vérifiées

Dernier cas de figure, il peut arriver que la puissance publique n'ait pas de préférence pour une action donnée, dans les discours, comme dans la réalité. Compte tenu du champ de l'intervention publique, il n'est pas évident d'illustrer cette hypothèse, sauf peut-être par l'absurde.

3.3.3.5. Une révélation des préférences incomplète

La révélation des préférences publiques à travers la justification au premier euro des actions de l'État imposée par la LOLF est relativement large. La France est l'un des rares pays de l'OCDE à fournir autant d'informations dans sa documentation budgétaire. Cette richesse de l'information budgétaire a été soulignée en octobre 2006 par une étude du *Centre on Budget and Policy Priorities* (CBPP) de Washington, qui classe la France première pour la transparence budgétaire, devant notamment le Royaume-Uni, les États-Unis et la Suisse (étude disponible sur le site www.openbudgetindex.org ; voir également le site du CBPP: www.cbpp.org). À titre de comparaison également, d'après l'OCDE, 72 % des pays incluent des données sur les performances non financières dans leur documentation budgétaire. Pour 44 % des pays, ces données sont disponibles pour plus des trois quarts des programmes. Dans 71 % des pays, les données sur la performance comportent des objectifs. Dans 65 % des pays, ces résultats sont

(38) À cet égard, on pourrait même considérer que les objectifs et indicateurs « non réfutables » – au sens où Karl Popper l'entendait – ne sont guère pertinents. La réfutabilité d'un objectif ou d'un indicateur constitue certainement un bon critère de démarcation entre ce qu'est la performance et ce qu'elle n'est pas.

inclus dans les principaux documents budgétaires et/ou dans les rapports financiers annuels (OCDE, 2005).

Pour autant, cette révélation des préférences peine à être exhaustive, dès lors qu'elle n'embrasse pas tout le champ public. Le périmètre de la LOLF est limité à celui du budget de l'État et à ses opérateurs (établissements publics et groupements d'intérêt public). Or, le système public dépasse très largement le cadre étatique et ses opérateurs directs. Ainsi, les politiques sociales sont désormais très subsidiairement des politiques financées par l'État : elles relèvent essentiellement des budgets des administrations de sécurité sociale (assurances maladie, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles ; branche famille ; assurance chômage) et des collectivités locales (allocation personnalisée autonomie, revenu minimum d'insertion, aide sociale à l'enfance, etc.).

Le partage des compétences entre les acteurs publics emprunte rarement la voie du « bloc de compétences ». Les co-financements sont quasi-systématiques, dans le champ des politiques sociales, d'aménagement du territoire, des transports, de la formation, etc. Dans ces conditions, peut-on fixer une stratégie globale, des objectifs partagés et des indicateurs pertinents, alors que les moyens de l'État sont parfois minoritaires ?

Pour surmonter ces difficultés, deux options sont ouvertes :

- la première, c'est la voie de la coordination. La sphère sociale offre deux exemples : le programme « handicap et dépendance » de la mission « solidarité et intégration » met en perspective les moyens de l'État avec ceux des autres acteurs publics ; la nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) prévoit d'instituer des programmes de qualité et d'efficience pour chaque branche de sécurité sociale. Ainsi, la mission « santé » du budget de l'État devrait être mieux coordonnée dans sa stratégie, ses objectifs, ses moyens et ses indicateurs avec le programme « maladie » de la Sécurité sociale. Plusieurs collectivités locales se sont également engagées avec l'État à mettre en place une expérimentation d'un volet performance dans leurs budgets ;

- la seconde voie est celle de la réorganisation administrative. Ainsi, la décentralisation des personnels chargés de la maintenance et de l'entretien des lycées et collèges fait-elle sens, dans la mesure où les collectivités locales avaient déjà pour compétence l'investissement dans les lycées et collèges. De même, la décentralisation du volet « allocation » du RMI vient s'ajouter à celle, historique, du volet « insertion », et vient compléter la compétence générale des départements en matière d'aide sociale.

Limité dans son champ, le débat sur la révélation des préférences reste par ailleurs insuffisamment approfondi. L'administration comme le Parlement n'accordent en effet pas encore pleinement sa place à la performance dans les débats budgétaires ou législatifs. Ce constat n'est pas propre à la France : dans seulement 19 % des pays, les parlementaires utiliseraient les évaluations de performance dans la prise de décision selon la base de données OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires (OCDE, 2005).

Plusieurs facteurs jouent en ce sens. Le débat budgétaire continue d'emprunter un schéma classique d'opposition entre la logique de contrainte budgétaire et les demandes catégorielles. L'information sur la performance est à la fois surabondante et lacunaire, ce qui ne facilite par le travail des parlementaires. La démarche de performance n'a pas eu pour l'instant d'impact majeur sur la réallocation des ressources publiques, sauf exception ponctuelle.

Nous l'avons vu : la révélation des préférences étatiques est améliorée avec l'adoption de la LOLF. Cela peut permettre que s'établisse un dialogue entre les citoyens – ou leurs représentants, siégeant au Parlement – et le Gouvernement. Mais, un autre type de dialogue doit également s'établir entre le centre décisionnaire et la périphérie, constituée des agences ou administrations. Cette seconde forme de dialogue a essentiellement deux vocations :

- la première est d'amener la périphérie à révéler sa « fonction de production », ce qui permet d'établir un lien de causalité entre les actions financées par les fonds publics et les résultats obtenus. Il s'agit là d'un maillon essentiel à la révélation des préférences du gouvernement lui-même ;
- la seconde raison justifiant un tel dialogue réside dans la mise en œuvre des préférences du centre. Cela suppose un système d'information pertinent entre le centre et la périphérie. Ce système, qui reste un point quelque peu délaissé dans le dispositif actuel, dépendra du caractère centralisé ou non de l'optimum que l'on veut atteindre. Dans les deux cas, il semble évident que la réforme budgétaire n'est concevable efficacement qu'en bijection avec une réforme administrative permettant réellement sa mise en œuvre.

4. Un impératif de gestion : le nécessaire dialogue entre le centre et la périphérie

L'État est un système complexe, dont l'administration repose sur de très nombreuses institutions. Pour une politique publique donnée, les acteurs impliqués sont multiples : à côté du Parlement et du Gouvernement, des administrations centrales et de leurs services déconcentrés, figurent des opérateurs aux statuts diversifiés (entreprises publiques, établissements publics, groupements d'intérêt public, associations, entreprises privées délégataires de service public, etc.). L'efficacité du système doit beaucoup à la circulation de l'information entre le centre décideur et la galaxie des opérateurs périphériques.

4.1. Organisation de l'État, asymétries d'information et théorie des incitations

Ces dernières années, la logique de marché a souvent été privilégiée dans les réformes budgétaires : elle établit une distinction stricte entre l'État responsable de la ligne politique et l'État prestataire de services. Elle privilégie nettement la formule consistant à confier la prestation de services à

des entités non gouvernementales ou à des agences dotées de l'autonomie opérationnelle. Cette stratégie envisage l'État comme une entité dont la responsabilité essentielle est de produire les résultats sociaux souhaités, sans préjuger des moyens employés pour les rendre. Ainsi, si le secteur privé n'est pas sollicité, ses modes de fonctionnement sont le plus souvent mobilisés au sein des réformes récentes. Cette stratégie a ses racines principales dans l'article fondateur de Peter Drucker (1978) intitulé « La maladie de l'administration ». Drucker préconise que les gouvernements nationaux concentrent leur action sur la politique et non pas sur les services – ils doivent barrer et laisser les rames à d'autres. Mais, laisser les rames suppose l'établissement de contrats spécifiques entre le centre et la périphérie.

Or, il y a asymétrie d'information entre le centre décisionnaire et les administrations. Le coût véritable des actions mises en pratique par les administrations ainsi que le niveau d'effort ne sont pas connus. Il y a bien décentralisation de l'information privée concernant les préférences comme les fonctions de production. Bien sûr, le gouvernement doit optimiser sa recherche d'information (recherches, experts...), mais il doit également se fonder sur de bonnes incitations.

Il est à la fois nécessaire d'encourager les agences à l'effort (efficacité productive) tout en laissant modérée leur rente informationnelle (efficacité allocative). Cela suppose de mettre au point des contrats révélateurs (Laffont et Tirole, 1993) par lesquels chaque agent trouve son intérêt dans la transmission de l'information qu'il détient au gouvernement.

En ce sens, le cadre de travail « principal – agent » se prête particulièrement bien à ce type de problématique. La théorie des incitations permet de concevoir des contrats révélateurs à structure d'information donnée. Rappelons, en effet, le résultat de Myerson (1979) : à tout contrat, il est possible d'associer un contrat révélateur, donnant à chacun la même allocation. Cela permet de caractériser l'ensemble des allocations de ressources réalisables pour un gouvernement en information incomplète.

Ainsi, après un double dialogue, on peut considérer que le centre décisionnaire – en l'occurrence, le Gouvernement – connaît à la fois ses propres préférences et la fonction de production et de coût de l'agent auquel il confie la mise en œuvre de ses décisions. C'est en se fondant sur ces informations qu'il est à même d'envoyer des signaux directifs à la périphérie afin que soient réalisés ses objectifs. Cela suppose un système d'information pertinent permettant d'envoyer des incitations ou des injonctions aux administrations chargées d'implémenter les décisions gouvernementales.

4.2 Un système de gestion adapté : incitations et injonctions

Une fois que sont connues les fonctions de production des agences (cas décentralisé) ou des administrations (cas centralisé), il importe de mettre en œuvre les préférences étatiques à travers deux prismes : celui des incita-

tions, correspondant à une périphérie fonctionnant selon un mode de type privé ; celui des injonctions, qui s'applique alors à des administrations fonctionnant de manière publique.

4.2.1. Incitations des agences et des agents

Dans le premier cas, la régulation optimale consistera alors à inciter à l'efficacité des administrations à l'intérieur d'une fonction objectif collective correspondant aux préférences gouvernementales. Les travaux de Laffont et Tirole, fondés sur les menus de contrats, permettent d'atteindre une efficacité à la fois productive et allocative en révélant le « type » des agences décentralisées, c'est-à-dire leurs fonctions de production.

Ces contrats dits « révélateurs » peuvent être optimaux, si l'on parvient à fixer une rémunération des agences telle que l'optimisation des profits à laquelle se livrent ces agences coïncide avec l'optimisation de la fonction de préférence étatique. Cette approche peut correspondre également à un dispositif incitatif pour les agents de la fonction publique et, en particulier, des administrations périphériques. Il peut s'agir, par exemple, de primes à la réalisation d'objectifs, à inclure dans le calcul des « prix ».

En effet, l'absence d'incitation, qui se caractérise par des rémunérations indépendantes des performances n'est optimale que lorsque les agents sont bienveillants. Se pose donc une véritable question : faut-il mettre en place un système d'incitation – qui a lui-même un coût – et n'est utile que pour les périphéries qui ne sont pas totalement bienveillantes ? Dans une large mesure, le fonctionnement de l'administration française est traditionnellement fondé sur l'idée selon laquelle les fonctionnaires sont très majoritairement bienveillants et les comportements d'optimisation personnelle tout à fait secondaires. Il n'a donc généralement pas été jugé nécessaire de mettre en œuvre de tels mécanismes. L'utilisation de ce type d'incitation repose implicitement sur l'idée que des gains d'efficacité sont possibles dans le système de mise en œuvre des décisions.

Ce système est lié à l'idée d'optimum « décentralisé ». Mais, une telle configuration n'est pas toujours atteignable. D'abord, parce que les rentes informationnelles procurées par ce système d'incitation peuvent être élevées. Il faudra donc arbitrer entre l'efficacité et la limitation de ces rentes informationnelles. Ensuite, parce que la performance, sur laquelle se fonde la rémunération, est le plus souvent « bruitée », ne dépendant pas exclusivement de l'effort des agents. Cela fait donc subir un risque important aux agents qui seraient averses au risque. Il faut donc arbitrer ici entre partage du risque et efficacité de l'effort (Laffont, 2000).

Gardons en tête que l'information dont disposent les agents est très complexe et leur rationalité limitée. Inciter de manière optimale à l'effort en mettant au point des contrats complets prend alors la forme d'une quête éperdue du Graal. Les détails, les contingences futures, ne peuvent être pris en compte dans de telles incitations qui devraient être perpétuellement re-

vues et renégociées. Il est donc nécessaire d'imaginer une autre forme de dialogue entre le centre et la périphérie, fondé sur des informations plus directives, et caractérisant un optimum de type centralisé.

4.2.2. Injonctions d'objectifs et attribution de moyens

En toute logique, les administrations en charge de mettre en œuvre les préférences gouvernementales s'en affranchissent fidèlement. Le système d'information « descendant » se contente alors d'apporter à ces administrations des informations sous forme de rémunération – c'est-à-dire de « prix », ce qui conduit logiquement à la réalisation d'un optimum collectif. Dans ce cas, la liberté d'action des administrations se limite bien au fait de réaliser les ordres du centre mieux et plus rapidement. Le centre décisionnel, c'est-à-dire, en l'occurrence, le Gouvernement, a pour but de maximiser sa fonction de préférence étatique. En ce sens, les prix deviennent simplement des instruments de calcul au service d'une allocation en moyens physiques ou en ressources ministérielles. Cela doit permettre en théorie, s'il y a bien connaissance de la fonction de production des administrations (ou des agences) – et ce point est très important – de corriger les erreurs en cas de désajustement. On peut arriver ainsi à un optimum par « tâtonnement ». Dans la pratique, les objectifs souhaités par le gouvernement seraient atteints et la fonction de préférence étatique maximisée.

La réalité est moins simple. Comme l'ont mis en évidence Buchanan et Tullock (1962) dans leur ouvrage majeur *The Calculus of Consent*, même les administrations recèlent des comportements stratégiques visant à établir des rentes. La conception idéaliste d'une bienveillance générale de l'appareil d'État a fonctionné avec un certain succès mais n'est pas complètement en adéquation avec la réalité. Elle s'est forgée à la suite du *Contrat social* (1762), qui laissait apparaître le Gouvernement comme un simple instrument de la volonté du peuple, d'où il fut rapidement déduit que l'administration au service de ce Gouvernement était tout entière dédiée à la réalisation de cette même volonté.

Inversement, la logique n'est pas non plus une logique de marché, qui reposerait, comme nous l'avons vu à la faveur de la mise en œuvre par l'incitation, sur l'envoi de signaux simplement en « prix ». L'optimum n'est donc pas atteint de manière décentralisée.

Dans cette situation intermédiaire, on constate alors l'apparition de quasi-marchés (Lorenzi, 1975). Si ces phénomènes subsistants sont ignorés, le système d'information devient alors inadapté. On favorise ainsi l'apparition de centres de décision autonomes, sans pour autant tenir compte de leur existence. Les paramètres monétaires apparaissent insuffisants et des « désadaptations » apparaissent entre l'expression des préférences et leur mise en œuvre réelle par les agences ou les administrations. S'il est indispensable d'utiliser des engagements financiers pour la réalisation des préférences étatiques, ceux-ci ne suffisent pas.

Pour que le système d'information soit pertinent, il faut transmettre à la « périphérie », à la fois des informations sur les moyens accordés et sur les objectifs à atteindre. Il y a donc également transmission d'une information sur les « quantités » attendues. Sans ces deux types de signaux, les propositions théoriques et la mise en œuvre empirique ne coïncideront pas. Ni un ensemble uniquement constitué de signaux reflétant des prix (les moyens accordés), ni un ensemble formé exclusivement d'injonctions (constituées par les objectifs) ne peut satisfaire à une telle condition.

Dans le cas qui nous occupe, la « périphérie » est constituée des administrations et agences en charge de la mise en œuvre des préférences gouvernementales. Ce que l'on appelle classiquement signaux « en prix » en « en quantité » se rapporte donc aux ressources budgétaires qui sont allouées et aux objectifs devant être atteints.

Dans une perspective de long terme, l'élaboration de modèles dynamiques est nécessaire, ce qui nécessite l'utilisation d'indicateurs de long et de court terme afin d'englober les horizons temporels multiples. Dans cette conception, une marge de liberté existe pour les agences ou administrations, mais cette liberté est contrôlée par l'évaluation et peut permettre des ajustements en fonction d'autres sources. Mais, cette évaluation n'aurait aucun sens si les phénomènes de quasi marchés étaient sans cesse ignorés. Au cœur de l'idée d'ajustement, de révision périodique, figure précisément la prise en compte de ces phénomènes marchands au sein de l'administration, comme des désajustements qui en résultent. Y répondre suppose, nous l'avons vu, un système d'information mixte, en prix et en quantités. Cela n'est possible, nous le verrons à la lumière de réformes budgétaires réussies, que si la réforme budgétaire se pense en bijection avec une réforme administrative permettant précisément ce système d'information mixte.

Nous avons ainsi constaté que le système d'information devait être pertinent pour rendre possible une mise en œuvre effective des préférences gouvernementales au sein de la structure publique. Il doit permettre de faire passer des « prix » – ou ressources – incluant un système d'incitations, mais aussi des informations plus volontaristes (moyens et objectifs clairement formulés), du centre vers la périphérie.

Par la structure budgétaire qu'elle propose, par les méthodes qu'elle implique, la LOLF apporte de ces points de vue des éléments déterminants. Les indicateurs d'objectifs, la priorité accordée à l'information sur les crédits engagés et votés, l'affichage clair des moyens dédiés aux différents programmes – et par là même, aux objectifs – sont autant de potentialités offertes pour améliorer le système d'information nécessaire à la mise en œuvre des préférences étatiques.

Les questionnements théoriques liés aux choix budgétaires s'articulent, en définitive, autour des trois réflexions suivantes :

- quelle allocation des ressources pour quels objectifs ?
- comment inciter les agents à l'efficacité ?
- comment coordonner les actions des agents ?

La théorie économique permet de séparer, logiquement et temporellement, ces interrogations en plusieurs axes essentiels : la révélation des préférences, la connaissance des fonctions de production et la mise en œuvre des décisions centrales par l'incitation ou l'injonction. Ces exigences ne sont pas évidentes à satisfaire. La LOLF y parvient partiellement, mais ne remplira ces critères qu'imparfaitement si une réforme administrative n'est pas le corollaire de la réforme budgétaire. Comment cette dernière doit-elle être menée ? Voyons d'abord quels éclairages offrent les enseignements étrangers.

Chapitre 2

Leçons des expériences étrangères

Au cours des années quatre-vingt-dix, et dès les années quatre-vingt dans le monde anglo-saxon, les pays de l'OCDE ont amorcé un mouvement de déploiement d'un système de gestion de la performance dans la sphère publique. Ces expériences, de plus ou moins grande ampleur, ont profondément bouleversé l'organisation, les modalités de fonctionnement et les modes de gestion du secteur public. Ces réformes ont emprunté des voies diverses, selon des rythmes différenciés, mais elles présentent une communauté de finalités, voire de processus.

Trois principaux axes communs de réforme se dégagent : le souci de maîtriser les dépenses et les déficits publics ; la détermination à améliorer l'efficacité des politiques publiques pour les contribuables et la qualité du service rendu aux usagers, en rehaussant le niveau de la performance et rationalisant la gestion publique ; la volonté de renforcer l'information et la transparence de l'action publique pour les citoyens et leurs représentants, au Parlement (IGPDE, 2006).

Les démarches de modernisation engagées dans les pays de l'OCDE sont caractérisées par leur pragmatisme : aucun modèle unique de réforme ne se dégage. Mais, là encore, une convergence évidente se dessine, autour des trois mouvements principaux. Le premier mouvement est celui de la « désétatisation », à travers la décentralisation de compétences aux collectivités locales, la déconcentration des décisions au sein de l'État, la délégation de gestion aux opérateurs et la privatisation. Le second mouvement, corollaire du précédent, est l'autonomisation et la responsabilisation des gestionnaires de politiques publiques ainsi que l'assouplissement des règles de gestion des crédits, comme des ressources humaines. Le troisième mouvement s'accompagne d'une importante redéfinition du cadre et des outils budgétaires et comptables, au service de la démarche de performance.

Après un rapide tour d'horizon des expériences conduites dans les principaux pays de l'OCDE, nous reviendrons sur une tendance convergente qui semble déterminante à la réussite du processus de modernisation : la nécessaire articulation entre la réforme des procédures budgétaires et la réorganisation de l'administration.

1. Les réformes de la gestion publique dans les États de l'OCDE

À tout seigneur, tout honneur. Le Canada reste généralement considéré comme la référence en matière de réforme budgétaire réussie. Mais de l'observation des pratiques des autres pays se dégagent également des leçons éclairantes⁽³⁹⁾.

1.1. L'examen des programmes au Canada ou comment désédimenter l'administration⁽⁴⁰⁾

En 1994, la forte dégradation des finances publiques canadiennes a conduit le nouveau gouvernement libéral du Premier ministre Jean Chrétien à initier une réforme d'ampleur : l'examen des programmes. En moins d'un an, toutes les dépenses ministérielles ont été examinées pour réduire ou éliminer les programmes non prioritaires.

Cette initiative a tiré profit de la longue expérience acquise par le Canada en matière d'évaluation (Jacob, 2006). Ses résultats ont été spectaculaires. L'analyse de cette expérience inédite permet d'en souligner les facteurs clefs de succès.

1.1.1. Un contexte de crise financière

Le principe d'un examen des programmes ne constitue à l'origine qu'un élément très secondaire du programme électoral du parti libéral canadien, élu en octobre 1993. La crise financière qui touche le pays l'année suivante fait de cette idée la pierre angulaire de l'action gouvernementale. En 1994, la dette du seul gouvernement fédéral représente 70 % du PIB ; en tenant compte de celle des administrations provinciales et municipales, l'endettement public approche 100 % du PIB. Le déficit fédéral est de 6 % du PIB (45 milliards de dollars). Le service de la dette fédérale, premier poste de dépenses, absorbe 37 % des recettes fiscales du pays. Dans le contexte de la crise mexicaine et des critiques récurrentes du Fonds monétaire international, la réaction des marchés financiers est sans appel, les taux d'intérêt augmentent et la notation du gouvernement canadien est revue à la baisse.

Ces éléments sont essentiels pour comprendre le sentiment d'urgence qui s'est imposé au gouvernement, comme le soutien dont la thérapie de choc appliquée aux finances publiques a bénéficié au sein de l'opinion. Ainsi que l'a relevé le ministre des Finances de l'époque, Paul Martin⁽⁴¹⁾, « le fait que la charge de la dette menaçait les dépenses de nos meilleurs programmes sociaux – santé et retraites – était simplement inacceptable ».

(39) Pour un tour d'horizon complet, cf. notamment Guillaume, Dureau et Silvent (2002), ainsi que Braun (2001).

(40) Cette section a été rédigée par Marguerite Bérard, inspectrice des Finances.

(41) Paul Martin est devenu Premier ministre du Canada le 12 décembre 2003. Il a été remplacé à ce poste par Stephen Harper, chef du parti conservateur, au lendemain des élections générales du 23 janvier 2006.

1.1.2. Une impulsion politique forte et durable

La principale caractéristique de l'examen des programmes au Canada est d'avoir bénéficié d'une impulsion politique forte et durable. Son pilotage a été assumé au plus haut niveau de l'État : le Premier ministre de l'époque Jean Chrétien et le ministre des Finances Paul Martin ont directement porté la réforme, mobilisant l'ensemble de l'administration et contraignant chaque ministre à accepter des arbitrages souvent difficiles sur son périmètre ministériel.

Le choix du calendrier a également constitué un facteur clef du succès canadien. Le gouvernement libéral élu en 1993 disposait du temps nécessaire pour, d'une part, conduire une thérapie de choc et, d'autre part, en recueillir les fruits avant la prochaine élection⁽⁴²⁾. De fait, le parti libéral a conservé le pouvoir pendant près de treize ans⁽⁴³⁾, jusqu'aux élections du 23 janvier 2006.

1.1.3. Des règles simples et strictes

L'examen des programmes canadien a reposé sur la définition préalable de règles simples et strictes :

- pas d'augmentation ni de diminution des prélèvements obligatoires : l'objet de l'exercice était de retrouver des marges de manœuvre *via* la réduction de la dépense publique ;
- des prévisions budgétaires prudentes, afin de garantir la crédibilité des hypothèses économiques utilisées pour la préparation du budget. Ce principe de prudence s'est notamment traduit par un recours à des économistes du secteur privé pour la détermination des principaux paramètres de la situation économique du pays. Les hypothèses ont été systématiquement révisées à la baisse par l'ajout de 50 points de base aux prévisions de taux d'intérêt et par l'application de ces taux à l'ensemble du modèle économique prévisionnel. Enfin, pour chaque exercice, des réserves de 2,5 à 3 milliards de dollars ont été constituées, ne pouvant servir qu'à compenser les erreurs de prévision et les événements imprévisibles. En cas de non-utilisation, ces réserves devaient être consacrées à la réduction du déficit ou s'ajouter à l'excédent budgétaire ;
- des objectifs *top-down* de réduction de dépenses assignés de manière différenciée à chaque ministre et responsable d'agence (de 5 à 60 % des dépenses totales), à initier dès 1995-1996 et devant être atteints au terme de trois exercices ;

(42) Les institutions canadiennes sont inspirées du modèle parlementaire britannique. Les membres de la chambre des communes sont élus au suffrage universel par scrutin uninominal à un tour pour une durée maximale de cinq ans. Le Parlement peut être dissout par le Gouverneur général avant l'expiration de cette période.

(43) Victoires aux élections générales de juin 1997, novembre 2000 et juin 2004.

- des réformes structurelles et durables : il ne s'agissait pas de proposer un plan d'économies budgétaires de court terme mais de repenser en profondeur les politiques publiques ;
- l'examen exhaustif des activités : aucun programme n'était *a priori* intouchable et aucun sujet tabou. Il appartenait à tous les départements ministériels de justifier leurs activités et chaque politique publique devait être examinée à l'aune de six critères (cf. encadré 6).

6. Les critères de l'examen des programmes canadien

L'examen des programmes a passé les politiques publiques au crible les six critères suivants :

- le programme sert-il l'intérêt public ?
- s'agit-il d'une mission incombant à l'État ?
- pourrait-il être exécuté plus efficacement de manière déconcentrée ou décentralisée ?
- pourrait-il être confié au secteur privé ou à des organismes associatifs ?
- pourrait-il être exécuté de manière plus efficiente ?
- son coût est-il finançable ?

1.1.4. Un processus de décision politico-administratif original

L'examen des programmes a été une démarche interne à l'administration et au gouvernement. Ni le Parlement ni une expertise extérieure n'ont été sollicités. N'ayant vocation à être mené que sur un seul exercice⁽⁴⁴⁾, il a reposé sur un processus de décision politico-administratif original.

L'examen des programmes a d'abord été un exercice politique visant à responsabiliser chaque ministre et à garantir le caractère collégial des décisions.

Un comité restreint, limité à certains ministres, a été chargé de définir le cadrage des réformes (première étape de l'examen des programmes) et les objectifs chiffrés de réduction des dépenses pour chaque département ministériel (deuxième étape de l'examen des programmes). La composition de ce comité interministériel a été arrêtée par le Premier ministre. Il s'agissait, d'une part, de faire participer les ministres les plus importants (notamment celui des Finances et le président du Conseil du Trésor)⁽⁴⁵⁾ et, d'autre part, ceux qui n'étaient pas d'emblée favorables à la réforme. Le Premier ministre considérait que si l'ensemble de son cabinet n'était pas solidaire de la démarche, celle-ci n'aboutirait pas.

(44) Un deuxième cycle d'examen des programmes a été conduit en 1995. Nettement moins important que celui de 1994, il avait pour seul objet d'affiner certains choix du premier cycle.

(45) Le Conseil du Trésor est distinct du ministère des Finances mais travaille en étroite collaboration avec lui. Il est présidé par un ministre, généralement proche du Premier ministre et relevant directement de son autorité. Il est responsable de tous les aspects concernant les dépenses du budget : il élabore le budget des dépenses, réalise le pilotage infra-annuel du budget et est responsable de la gestion financière. Le ministère des Finances, quant à lui, est responsable des principales composantes de l'équilibre économique et budgétaire. Il est l'équivalent de la Direction de la prévision et du bureau de la synthèse de la Direction du budget.

Chaque ministre, une fois son examen des programmes effectué et revu par le comité des sous-ministres (*cf. infra*), a eu la responsabilité de présenter son projet devant ce même comité interministériel. Le rythme de travail a été intensif : pendant quatre mois (septembre-décembre 1994), le comité interministériel a été réuni une demi-journée chaque semaine.

Lorsque certains arbitrages n'ont pu être tranchés au niveau du comité interministériel, ils ont été directement arrêtés par le Premier ministre.

L'ensemble de l'examen des programmes a été soumis à l'approbation du cabinet pour assurer la collégialité de la décision. Deux séminaires de deux jours chacun (septembre et décembre) ont été dédiés à ces travaux.

En outre, l'examen des programmes s'est appuyé sur l'expertise interne de l'administration.

Chaque ministère a été chargé d'effectuer son propre examen des programmes sous la supervision de son sous-ministre⁽⁴⁶⁾. Aucune règle d'organisation type n'a été assignée pour conduire cet examen interne.

Les propositions de tous les départements ministériels ont été revues par un comité réunissant six sous-ministres. Le choix de ces sous-ministres, arrêté par le secrétaire du cabinet avec l'aval du Premier ministre, était fondé sur leur connaissance de l'administration. Chacun devait connaître au moins quatre ministères. Les documents présentés devant ce comité par chaque sous-ministre en charge d'un département ministériel devaient avoir été au préalable validés par son ministre. De nombreuses réunions ont été nécessaires pour élaborer pour chaque ministère une synthèse présentant un minimum de consensus et susceptible d'être soumise au comité interministériel⁽⁴⁷⁾. Afin de garantir la cohésion de l'équipe gouvernementale, les synthèses étaient systématiquement communiquées à tous les ministres et sous-ministres.

Trois institutions ont joué un rôle important et transversal dans la conduite des travaux.

Un secrétariat de l'examen des programmes a été créé au sein du conseil privé⁽⁴⁸⁾. Ce secrétariat a recruté dans les ministères une petite équipe de fonctionnaires (six ou sept personnes) considérés comme spécialistes de

(46) La fonction de sous-ministre est au croisement entre les rôles dévolus en France au directeur de cabinet et au secrétaire général du ministère. Le sous-ministre est le plus haut fonctionnaire du ministère. Il répond devant son ministre de la gestion au jour le jour du ministère, de l'exécution des décisions prioritaires du ministre et de la qualité des conseils que ce dernier reçoit. Il est également responsable devant le Premier ministre des performances globales en matière de gestion du ministère, qui sont évaluées chaque année sur la base des critères du Conseil du Trésor.

(47) La technique de négociation retenue était celle appliquée lors des discussions commerciales : « *Nothing is agreed until everything is agreed* ».

(48) Le conseil privé, placé auprès du Premier ministre est un mélange entre le cabinet et le Secrétariat général du Gouvernement français. Il exerce trois rôles distincts :

- un rôle de conseil auprès du Premier ministre – il représente l'interface entre le Premier ministre et le reste du Gouvernement et coordonne l'action des ministères ;
- un rôle important dans la gestion de la Fonction publique : le greffier du conseil privé est le chef de la Fonction publique et fixe les orientations de la politique de la Fonction publique ;
- un rôle de secrétariat des différents conseils de cabinet.

certaines politiques publiques. Ces experts ont fourni un appui au comité interministériel pour arrêter le cadrage des réformes (premier cycle d'examen) et les objectifs chiffrés (deuxième cycle d'examen). Dans la suite du processus, ils ont constitué une force de proposition mais aussi de contre-expertise lorsqu'un ministère refusait d'entrer dans l'exercice. Afin de garantir leur indépendance à l'égard de leur département ministériel d'origine, ils ont été placés statutairement en détachement.

En outre, le ministère des Finances a alimenté le comité interministériel et celui des sous-ministres sur le cadrage macroéconomique. Enfin, troisième acteur décisif, le conseil du Trésor a joué un rôle identique sur les questions de pilotage infra-annuel de la dépense et de gestion de la performance.

1.1.5. Un calendrier resserré, en lien avec la procédure budgétaire

L'examen des programmes canadien a été conduit en moins d'un an, en lien avec le calendrier budgétaire (cf. tableau 2), dont la procédure est précisément définie (Blöndal, 2001).

2. Le calendrier de la réforme en 1994-1995

Février	• annonce du lancement de l'examen des programmes lors de la présentation du budget au Parlement^(*)
Printemps	• création du secrétariat de l'examen des programmes au sein du conseil privé • constitution du comité interministériel et du comité des sous-ministres • énoncé des six critères de l'examen des programmes
Mai-septembre	• 1^{ère} étape d'examen des programmes au sein de chaque ministère sur la base des six critères (pas d'objectifs chiffrés) • examen des propositions par le ministère des Finances et le secrétariat du conseil du Trésor • examen des propositions par le comité des sous-ministres • examen des propositions par le comité interministériel
Septembre	• examen des propositions par le cabinet réuni en séminaire sous l'autorité du Premier ministre : les efforts sont jugés insuffisants pour réduire le déficit, des objectifs chiffrés plus ambitieux de réduction des dépenses sont assignés à chaque ministre
Automne	• 2^e étape d'examen des programmes au sein des ministères sur la base d'objectifs chiffrés • examen des nouvelles propositions par le comité des sous-ministres • examen des nouvelles propositions le comité interministériel
Décembre	• approbation des réformes par le cabinet réuni en séminaire sous l'autorité du Premier ministre
Février	• présentation au Parlement dans le cadre du budget

Note : (*) Au Canada, le budget est déposé au Parlement au mois de février. L'exercice budgétaire débute le 1^{er} avril mais le budget (budget de dépenses et projet de loi de crédits) n'est définitivement approuvé par le Parlement qu'à la fin du mois de juin. Entre le 1^{er} avril et le 23 juin, le gouvernement dispose de crédits provisoires, votés par le Parlement le 26 mars et couvrant 3/12^e du budget des dépenses principales.

Source : Auteurs.

L'examen des programmes canadien montre qu'une revue d'ampleur des politiques publiques peut être menée dans un calendrier resserré dès lors que la mobilisation de l'administration et de chaque ministre est acquise. Des réflexions conduites de longue date, parfois abandonnées, parfois en devenir, peuvent être rapidement reprises pour formuler des propositions concrètes sur les réformes à conduire.

Un autre enseignement est que des objectifs chiffrés de réduction des dépenses ne sont pas nécessaires lors de la première phase d'examen des programmes. Cette approche permet de laisser l'initiative aux ministères les plus ambitieux et de ne pas décourager immédiatement les autres.

1.1.6. Une communication maîtrisée

La gestion de la communication, pendant l'examen des programmes et au cours de la mise en œuvre des réformes a constitué un élément décisif du succès canadien.

Le lancement de l'examen des programmes en février 1994 a été précédé d'une phase active de communication gouvernementale sur le caractère insoutenable de l'endettement. La méfiance des marchés, la fragilité de la monnaie et la menace pesant sur la pérennité des politiques publiques ont été utilisées pour permettre une prise de conscience dans les médias comme dans l'opinion de l'urgence du changement. Cette communication a été facilitée par l'importance des débats organisés sur ce thème au cours de la décennie passée.

Du printemps 1994 à février 1995, aucune annonce n'a été faite sur les choix débattus et les décisions prises dans le cadre de l'examen des programmes. Exercice lié à la procédure budgétaire, il a bénéficié du secret budgétaire. Il a ainsi été obtenu des ministres comme des fonctionnaires impliqués dans la démarche, qu'aucune information ne soit diffusée sur le contenu des débats. Cette approche a permis une discussion en profondeur sur chaque programme, en évitant la mobilisation d'une opposition frontale. Pour les mêmes raisons, le Parlement n'a pas été associé à l'exercice.

Les ministères ont cependant été libres d'organiser des forums de discussion avec leurs interlocuteurs (provinces, syndicats, groupes de pression, usagers, etc.). Certains, comme le ministère des Transports qui envisageait une réduction de 60 % de son budget, ont abondamment recouru à cette faculté. D'autres, à l'instar du ministère de la Défense qui prévoyait la fermeture d'une centaine de bases militaires, ont limité les échanges à leur encadrement supérieur. En parallèle, une communication d'attente, gérée par l'administration et par des communicants privés recrutés à cet effet, a été mise en place pour entretenir l'intérêt du public en faveur du changement.

Le détail des réformes a fait l'objet d'une annonce publique en février 1995, en même temps que la présentation du budget. D'une communication d'attente, le gouvernement est alors passé à une phase d'explication nourrie sur les réformes envisagées. L'horizon temporel retenu, trois ans, devait permettre d'en lisser les effets les plus douloureux.

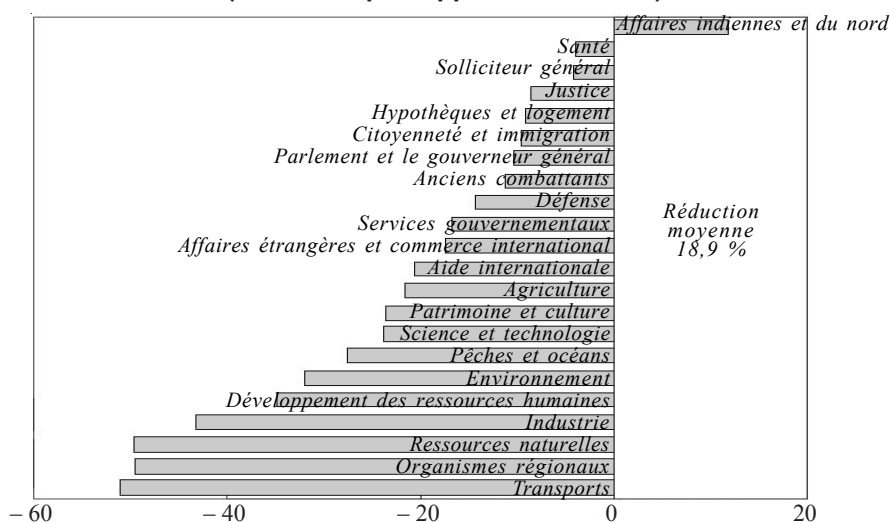
Pour faciliter la diminution de 15 % des effectifs des fonctionnaires fédéraux, un important programme d'encouragement aux départs volontaires et préretraites a été mis en place. Une administration temporaire a également

été créée pour contrôler les recrutements des administrations et les remplacer par des reclassements de fonctionnaires dont le poste était supprimé.

1.1.7. Des résultats spectaculaires

Comme le montre le graphique 2, l'examen des programmes a évité d'imposer des réductions uniformes à tous les ministères et permis de fixer des priorités : si la politique des transports (cf. encadré 7) a connu la diminution la plus importante (plus de 50 %), les programmes sociaux (santé, justice, logement, immigration) ont été moins touchés. Tous les budgets, à une seule exception près (affaires indiennes et du nord), ont cependant été diminués.

2. Réduction des dépenses des ministères fédéraux (en %) (1997-1998 par rapport à 1994-1995)



Source : Auteurs.

Des administrations ont été supprimées, d'autres regroupées : il n'y a ainsi plus qu'un service pour le calcul et le recouvrement de l'impôt, un pour l'inspection des aliments, répartie auparavant entre quatre ministères, un seul pour le contrôle des marchés boursiers, etc. Un guichet unique a été créé pour les relations des administrations avec les entreprises.

La répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces a été clarifiée, celles-ci s'occupant désormais seules des transports, de la formation, des loisirs, ce qui a permis de supprimer certaines des subventions qui leur étaient versées par le gouvernement fédéral. En outre, à partir d'avril 1996, les transferts du gouvernement fédéral aux provinces ont été regroupés en une seule ligne de subventions, dont l'affectation est laissée à la discrétion des provinces. L'assurance-chômage a été réformée. Plusieurs services publics ont été confiés au secteur privé, par exemple, la navigation aérienne.

Les résultats des efforts accomplis depuis la revue de programme de 1994-1995 sont spectaculaires.

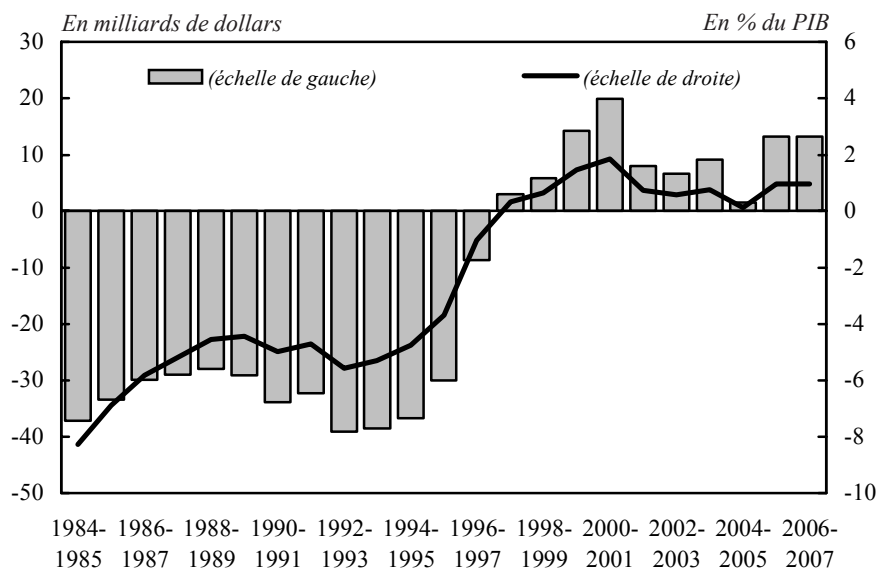
7. L'examen des programmes appliqué à la politique des transports canadienne

L'application des six critères de l'examen des programmes à la politique des transports a conduit à une réduction de 50 % de la dépense fédérale. Le gouvernement a cessé d'être propriétaire, d'exploiter directement et de subventionner une grande partie du réseau de transport pour se consacrer à son rôle de régulateur. On peut en particulier relever les principales évolutions suivantes :

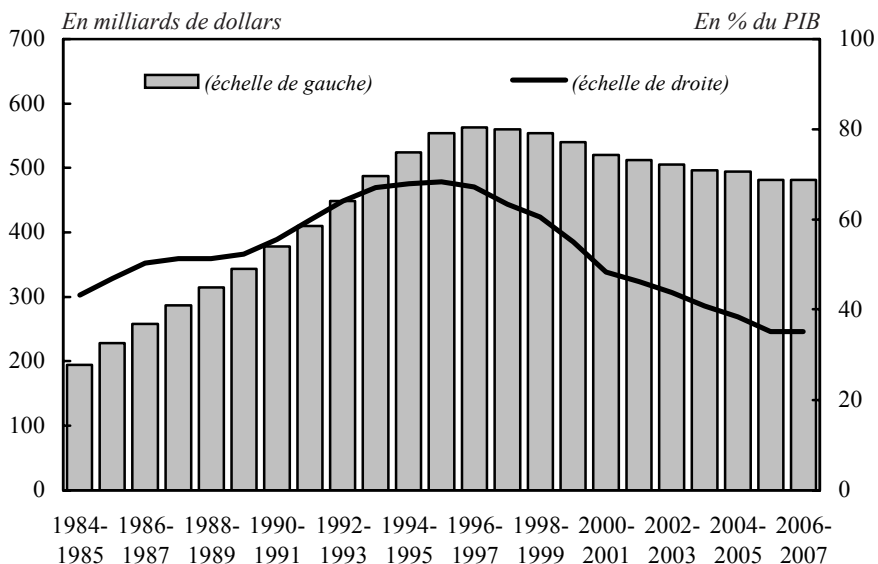
- Transport ferroviaire :
 - cession de *Canadian National Rail* : les actions ont été vendues en novembre 1995, permettant la privatisation complète du transporteur ferroviaire. Le produit brut provenant de la vente des 80 millions d'actions de la Couronne s'est élevé à 2,16 milliards de dollars. Il a été affecté à la réduction de la dette publique ;
 - loi sur les transports au Canada, promulguée le 1^{er} juillet 1996 : elle facilite notamment la fermeture des lignes ferroviaires non rentables ;
- Transport routier :
 - délégation de service public pour l'exploitation du centre d'essai des nouveaux véhicules automobiles ;
- Transport aérien :
 - cession de 29 aéroports à des administrations aéroportuaires locales ;
 - transfert des services de navigation aérienne civile à une société privée à but non lucratif, NAV Canada, entre mai 1995 et novembre 1996 ;
- Transport maritime :
 - commercialisation des grands ports canadiens et pour les ports d'intérêt régional, transfert aux gouvernements provinciaux et municipaux ;
 - cession de l'exploitation de la voie maritime du Saint-Laurent à une société privée à but non lucratif (octobre 1998) ;
 - économies d'échelle par la fusion de la garde côtière avec le ministère des pêches et océans ;
- Subventions aux transporteurs :
 - réduction des subventions au transport de marchandises à compter du 1^{er} juillet 1995 (650 millions de dollars, phasage sur cinq ans) en raison de l'inefficacité du dispositif ;
- Nouvelles recettes :
 - mobilisation de nouvelles recettes afin de faire supporter les coûts du réseau de transports aux usagers directs (aéroports, droits maritimes, redevance d'aviation, taxes sur le transport aérien, recettes de survol, soit plus de 200 millions de dollars en année pleine).

3. Évolution du solde budgétaire et dette publique du Canada

a. Excédent/déficit annuel



b. Dette nette



Source : Comptes publics du Canada 2005, Receveur général du Canada.

Près de 66 000 emplois ont été supprimés au sein de l'administration fédérale, soit plus d'un fonctionnaire sur six entre 1994 et 1999⁽⁴⁹⁾. Les dépenses de l'État, qui représentaient 17 % du PIB en 1993, ont diminué de 4,6 points pour s'établir à 12,4 % du PIB en 1999⁽⁵⁰⁾.

Dès 1997, après 27 exercices budgétaires en déficit, le Canada a retrouvé une situation excédentaire, qui perdure aujourd'hui depuis huit exercices – prouesse inégalée au sein du G7. Une partie des excédents est systématiquement affectée à la réduction de la dette fédérale, ramenée à 43 % du PIB (555 milliards de dollars) contre un sommet à 74 % en 1997 (609 milliards de dollars). La charge de la dette a diminué tout au long de la période, de 37,6 % du PIB en 1990-1991, soit le premier poste de dépenses du gouvernement fédéral, à 16 % du PIB aujourd'hui (cf. graphique 3).

1.2. La réforme de la gestion publique dans les autres pays

Inédite par son ampleur, la réforme canadienne n'est toutefois pas un cas isolé. La plupart des pays de l'OCDE ont engagé une réforme de leur gestion publique. C'est aux *États-Unis* que ce processus de réforme s'inscrit le plus dans la durée. Dès 1949 apparaît l'idée de la budgétisation selon les performances (Blöndal, 2003). Cette année-là, la Commission Hoover sur l'organisation de la branche exécutive du gouvernement recommande de « remodeler entièrement le concept budgétaire de l'administration fédérale en adoptant un budget fondé sur les fonctions, les activités et les projets ». Un tel budget a été désigné sous le nom de « budget des performances », prévu dans le *Budget and Accounting Procedures Act* de 1950.

Depuis lors, à chaque décennie peut être associée une profonde modernisation de la gestion publique : *Planning Programming Budgeting System*, l'ancêtre de la rationalisation des choix budgétaires, dans les années soixante ; management par objectifs et budget base zéro dans les années soixante-dix ; responsabilisation des gestionnaires et réorganisation de l'administration dans les années quatre-vingt ; réforme budgétaire et comptable dans les années quatre-vingt-dix.

La réforme comptable a été instituée par touches successives, à travers le *Chief Financial Officers Act* de 1990, le *Government Management Reform Act* de 1994 et le *Financial Management Improvement Act* de 1996. Les administrations américaines adoptent une comptabilité commerciale et patrimoniale pour la reddition de leurs comptes annuels, sont soumises à un audit comptable annuel, développent des procédures de contrôle interne et mettent en place des comptabilités analytiques. La réforme budgétaire s'appuie sur le *Government Performance and Results Act* de 1993,

(49) Le nombre d'emplois dans l'administration publique fédérale est passé de 394 106 en 1994 à 328 154 en 1999. Au cours de cette période, le nombre d'emplois dits de gouvernement au sein des administrations fédérales, provinciales, territoriales, de santé et de l'éducation a été réduit de 2 679 068 à 2 508 044, soit une diminution de 6,38 % des effectifs. La majorité des efforts de réduction de la masse salariale a été réalisée par l'encouragement des départs à la retraite anticipés.

(50) Elles représentent en 2005, 13,6 % du PIB.

formalisant le dispositif de gestion par la performance décliné dans les ministères et les agences. Les administrations sont invitées à devenir des *performance-based-organizations*, pour améliorer le service rendu aux usagers. Le nouveau cadre repose sur des plans stratégiques à long terme (au moins six ans), des organismes, des plans de performance annuels et des rapports de performance annuels. Après plusieurs années de mise en œuvre, on observe un accroissement du recours aux données sur la performance dans le processus décisionnel, au sein de l'exécutif, comme au Parlement (Groszyk, 2002 et Blöndal et al., 2003).

À grand trait, les efforts de réorganisation aux États-Unis (Wilson, 1994) sont fondés sur trois principes :

- le principe de leadership de la présidence : c'est particulièrement vrai de la démarche de réforme entreprise depuis le début des années quatre-vingt-dix, dans un contexte marqué par une mauvaise perception de l'administration par les citoyens américains. D'où le lancement du *National Partnership for Reinventing Government*, initiative d'amélioration du service aux usagers. Basée sur la recherche de la réduction des coûts, notamment des frais de gestion, et de l'accélération des procédures administratives, elle s'est appuyée sur les propositions d'une équipe d'audit dédiée, associant des fonctionnaires d'État, des représentants des États fédérés et des consultants privés, ainsi que sur les projets développés par des équipes d'innovation, mobilisant des volontaires dans les ministères et les agences ;
- le principe de responsabilité démocratique, le pouvoir exécutif étant appelé à s'organiser en fonction des responsabilités de son ressort ; les procédures d'évaluation, bénéficient d'un dispositif de type « *checks and balances* » qui permet, institutionnellement, d'encourager l'établissement de liens de causalité entre les actions mises en œuvre et les résultats obtenus ;
- le principe de rentabilité des affaires : il s'agit avant tout de diminuer les ressources utilisées pour un même service et, de manière générale, de restreindre les dépenses publiques.

Dans le cas de la *Finlande*, c'est en réponse à certains dysfonctionnements du secteur public que des améliorations structurelles ont été apportées à la gestion publique. Un processus de développement à long terme de la gestion publique a été mis en place dès la fin des années quatre-vingt, pour accentuer son efficacité et générer des économies (Blöndal, et al., 2001).

La législation sur les transferts aux administrations locales constitue un exemple des mesures mises en place à cette période. Les administrations locales fournissent les services sociaux, de santé ou d'éducation à l'exclusion des universités. La subvention accordée par l'État est forfaitaire (subvention *per capita* en fonction de la structure d'âge et de la densité de la population de la municipalité). Ce nouveau régime incite fortement les administrations locales à fournir des services de la manière la plus rentable possible.

Ce type de gestion, axée sur les résultats, a été adopté à une plus grande échelle au début des années quatre-vingt-dix au lendemain d'une double crise économique et budgétaire. Dans le cadre du système de management par les résultats, les unités administratives et les agences se voient attribuer des

objectifs à atteindre, un plus grand pouvoir de décision en ce qui concerne l'affectation de leurs crédits et plus de responsabilités pour l'obtention de résultats. Ce mode de gestion a notamment donné aux organismes plus de souplesse en matière de politiques de ressources humaines : la gestion des effectifs, y compris les décisions d'embauche, est décentralisée aux agences.

Par ailleurs, la transparence budgétaire a été au cœur de la volonté de réforme : les demandes initiales formulées par les ministères sont, au nom de la loi sur la liberté d'information, publiées en même temps que le projet de budget présenté au Parlement. De ce fait, les ministères sont plus modérés dans ces demandes qui deviennent publiques.

Cette réforme réussie repose sur une plus grande rationalité permettant une révélation des préférences (gouvernementales comme ministérielles). De ce point de vue, l'exigence de transparence constitue une véritable incitation à révéler leurs préférences pour les différents acteurs. Par ailleurs, le système d'attribution des crédits est également incitatif à la performance et à la mise en œuvre des décisions prises par le centre et confiées aux administrations périphériques.

En *Nouvelle-Zélande*, comme au Canada, c'est la dégradation de la situation des finances publiques qui est directement à l'origine de l'introduction des réformes, dès 1984. Cette prise de « conscience budgétaire » a été formalisée dans le *Fiscal Responsibility Act* de 1994, qui définit le cadre d'une gestion budgétaire et fiscale soutenable. Des initiatives engagées se dégagent en particulier une profonde réforme comptable et une véritable responsabilisation des fonctionnaires.

L'*accounting system* institué par le *State Sector Act* de 1988 et le *Public Finance Act* de 1989 vise à accroître la responsabilité des dirigeants publics. Aux ministres, le choix des produits à fournir et la responsabilité politique de répondre des résultats ; aux managers publics, la responsabilité de fournir les produits correspondants (Scott, Busnell et Saller, 1990). Les chefs de département ministériel – fonction équivalente à celle d'un directeur d'administration centrale en France – sont nommés par le ministre de tutelle sur la base d'un contrat à durée déterminée, en général de cinq ans, assorti d'obligations de résultats. Chaque responsable administratif est responsable, y compris au plan financier, de la gestion de son service. Des « accords de performance » sont signés entre les ministres et les chefs de département ministériel. Ces derniers s'engagent à fournir des prestations et obtenir des résultats en contrepartie d'une grande liberté de gestion, étant entendu que les contrats spécifient les ressources qui doivent être fournies pour la mise en œuvre des décisions centrales. Le contrat, relevant d'une classique relation fournisseur/acheteur détaille en particulier la qualité, la quantité, les délais et le prix des biens et services rendus. Chaque contrat est soumis à l'avis de la *State Commission*, qui sur la base du contrat cadre type qu'elle a établi, veille au maintien d'une cohérence globale des dispositifs.

Cette réforme du management des responsables a été prolongée en 1991 par l'*Employment Contracts Act* qui ouvre, pour chaque fonctionnaire, un droit d'option entre le maintien du statut public et le choix de la contractualisation de type droit privé, avec un contrat basé sur des objectifs, une évalua-

tion de sa performance et une rémunération en fonction des résultats. Le taux de contractualisation est variable entre les services, en fonction du degré de qualification des agents et du taux de syndicalisation : s'il atteint 90 % à la direction du Budget, il est de 40 % dans les services de Sécurité sociale.

Le deuxième élément intéressant de l'expérience néo-zélandaise tient à l'établissement d'une véritable comptabilité d'exercice, inspirée du secteur privé (Warren et Barnes. Fait exceptionnel dans l'OCDE, le système de budgétisation est fondé sur les mêmes principes : le budget est établi selon les règles comptables du secteur privé et d'après un jeu d'états financiers complet (bilan, compte de résultats, tableau de financement...). Cette comptabilité d'exercice laisse néanmoins la place à la prise en compte des spécificités de l'action publique. Le « résultat » du secteur public est ainsi apprécié à travers deux notions : l'*output*, c'est-à-dire les résultats mesurables sur le court terme, désignant les biens et services produits par les ministères ou les agences ; l'*outcome*, c'est-à-dire l'impact sur le long terme des activités du gouvernement pour la société.

Le point de vue néo-zélandais met donc avant tout l'accent sur la bonne mise en œuvre des décisions, et le dispositif d'incitations – sanctions qu'elle implique. En revanche, l'évaluation en amont, nécessaire à la révélation des préférences, n'est pas réellement au fondement des réformes entreprises. De manière pragmatique, la primauté donnée aux résultats a entraîné une évolution de l'attitude du Gouvernement à l'égard du risque, voire de l'échec. L'amélioration incrémentale de l'efficacité de l'action publique passe par l'expérimentation de nouvelles formes d'intervention et de coordination des acteurs publics (Hibblewrite et Ussher, 2002).

Au *Royaume-Uni*, la réforme de l'État a été impulsée dans les années quatre-vingt, autour d'une réorganisation de l'administration puis d'une réforme de la procédure budgétaire.

Après la vague de privatisations des principales entreprises industrielles et commerciales, la réflexion sur le champ d'intervention de l'État (privatisation, recours à la sous-traitance ou gestion en régie) a été articulée avec une recherche de la performance au sein du réseau des opérateurs de l'État. Ainsi, en 1991, dans le cadre du programme de la *Citizen's Charter* pour l'amélioration de la qualité du service public, le Livre blanc *Competiting for Quality: Buying Better Public Services*, recommande de développer la concurrence au sein du secteur public. Le recours au marché est privilégié et, dans les cas où l'exercice direct par l'État demeure nécessaire, il est préconisé de comparer la performance, notamment en termes de coûts, des actions publiques aux activités proches exercées par le secteur privé. Ainsi, les frais de gestion de l'administration pénitentiaire, des hôpitaux et du secteur hôtelier sont mis en regard.

Dès 1988, dans le cadre du programme *Next Steps*, les fonctions d'exécution sont confiées à des agences, qui reçoivent des orientations de l'État, dans le cadre d'une démarche de contractualisation. Les décisions concernant la gestion et le budget reposent depuis 1998 (Kristensen, Groszyk et Buhler, 2001), sur deux composantes principales : les contrats de service publics avec chaque ministre et les contrats de prestation de services décli-

nés par chaque ministère. Ces engagements du gouvernement sur la performance fixent des cibles et des objectifs. Ils peuvent être considérés comme étant passés entre l'État et la population, afin d'assurer à cette dernière des services de qualité, efficacement distribués (Ellis et Mitchell, 2002).

La procédure budgétaire britannique a également été profondément renouvelée. Un examen des programmes permet, dans le cadre d'une *Comprehensive Spending Review* réalisée depuis 1997, d'analyser la pertinence des dépenses, afin de dégager des marges de manœuvre pour financer les priorités. Il s'agit de la première étape dans la préparation du budget, qui sera ensuite décliné en contrat de service public.

Les budgets sont normalement établis pour trois ans, dans le cadre d'une pluriannualité assumée. Les crédits sont toutefois répartis en deux blocs : à côté des *Departmental Expenditure Limits* qui constituent un plafond de crédits limitatif pour trois exercices, demeurent des enveloppes de crédits plus discrétionnaires, qui relèvent d'une procédure annuelle (*Annually Managed Expenditure*). Dans le cadre de ces enveloppes triennales, qui ne peuvent être dépassées, les gestionnaires disposent d'une grande autonomie. La répartition entre ces deux types de crédits ressortit du seul *Treasury*. En pratique, on compte autant de crédits sous plafond pluriannuel que de crédits sous plafond annuel. Relèvent du premier cas les dépenses de personnel, les frais de gestion, la plupart des dépenses d'intervention, dont les dépenses de santé ; du second les dépenses de retraite, les charges d'intérêt de la dette publique, la contribution au budget communautaire ainsi que les dépenses des collectivités locales.

Ces réformes correspondent à la mise en application du *New Public Management*, et se traduisent par des progrès au niveau de plusieurs des éléments théoriques que nous avons discernés : d'une part, la révélation des préférences est améliorée par des rapports évaluatifs de performance et une distinction nette entre les différents objectifs à atteindre ; d'autre part, le système d'information, à travers une budgétisation d'engagement, permet une mise en œuvre incitative des décisions gouvernementales : par ce prisme, des informations sur les ressources comme sur les objectifs sont transmises du centre vers la périphérie.

En *Suède*, les évolutions de la gestion publique sont guidées par le souci de pérenniser, en l'adaptant, l'offre de service public. La réforme s'articule autour de trois axes :

- mise en place d'une gestion par la performance à l'initiative du Parlement dès 1998 ;
- réforme comptable, à travers le basculement progressif, depuis 1993, des agences et de l'État vers une comptabilité d'exercice. Chaque ministère est doté d'états financiers tels qu'un bilan, un compte de résultat, un tableau de financement, un état des dépenses en capital. Le coût de l'action publique est suivi en coût complet, par des dotations aux amortissements, des provisions et des garanties ;
- révision de la procédure budgétaire, à compter du milieu des années quatre-vingt-dix, avec le développement d'une programmation glissante sur

trois ans et la fixation de plafond globaux de dépenses pour 27 secteurs d'intervention correspondant à des politiques publiques définies, au sein desquels les gestionnaires disposent d'importantes libertés.

Le budget suédois couple ainsi à une structure informationnelle financière, une structure informationnelle plus qualitative. Ces deux structures permettent d'accorder des ressources et des crédits pour la mise en œuvre des programmes. Chaque action appartient à un programme de dépenses, pouvant lui-même contenir plusieurs actions. Dans un document, les objectifs et ressources sont définis et évalués à travers un rapport de performance. Là encore, deux des éléments théoriques essentiels à une véritable réforme (révélation des préférences et système d'information incitatif) sont réunis.

En *Australie* (Scheers, Sterck et Bouckaert, 2004 et Chang et *al.*, 2002), on observe également une nette tendance à remplacer le contrôle des moyens par un contrôle des performances, associé à une budgétisation d'engagements. La « constitution budgétaire » du pays a été renfoncée à la fin des années quatre-vingt-dix, avec le *Financial Management and Accountability Act* de 1997 et le *Charter of Budget Honesty Act* de 1998, qui énonce en particulier les principes d'une saine gestion financière. Depuis 1999, un cadre de budgétisation a été défini, structuré par résultats et produits, et fondé sur la comptabilité d'exercice. Désormais, chaque ministère ou agence est traité comme une entité autonome sur le plan de la gestion, et doté des mêmes outils comptables et a les mêmes obligations de *reporting*.

L'accent est mis sur la réactivité du management (*managerial responsiveness*), combinée avec l'orientation du budget vers des objectifs de plus long terme. Ainsi, l'*Intergenerational report*, publié pour la première fois en 2002 en annexe du budget, présente l'évolution naturelle des finances publiques sur les quarante prochaines années, à politique constante, compte tenu des évolutions démographiques.

Les Pays-Bas ont décidé, en 1999, d'instituer un système budgétaire orienté par les résultats, et non plus sur les moyens. Le premier budget de ce type a été présenté au Parlement en septembre 2001. Ce dispositif doit progressivement évoluer vers une budgétisation et une comptabilisation en fonction des résultats.

Cette réforme budgétaire s'appuie sur une réorganisation de l'administration et une évolution de la gestion (Blöndal, 2001 et Van Oosterroom, 2002). À côté et sous la responsabilité des ministères, chargés de l'élaboration des politiques, ont été créées des agences, qui sont responsables de leur mise en œuvre, avec le souci de mieux distinguer l'acquéreur et le fournisseur, tout en se concentrant sur les résultats des politiques publiques. Les ministères et leurs agences ont bénéficié d'une souplesse de gestion accrue, y compris en matière de ressources humaines. Mais la création des agences reste très encadrée : ce n'est pas une mode, mais un mode de gouvernance réfléchi (cf. encadré 8). Les relations entre chaque ministère (principal) et ses agences sont formalisées dans des contrats de production et de performance.

Ces quelques exemples confirment que les éléments soulignés par la théorie économique sont déterminants dans la réussite d'une réforme budgétaire :

révélation des préférences, mise en œuvre de celles-ci, incitation et évaluation. En outre, il semble que les pratiques budgétaires qui se sont révélées payantes s'appuient par ailleurs sur des réformes administratives d'ampleur.

8. Les 12 conditions pour la création d'une agence aux Pays-Bas

Une nouvelle agence doit se conformer à douze critères établis par le ministère des Finances et approuvés par le Conseil des ministres.

- L'organisation doit disposer d'un modèle d'organisation qui soit sans ambiguïté.
- Leurs produits, services et indicateurs de qualité doivent être quantifiables.
- Leurs processus opérationnels doivent être décrits.
- Il faut qu'un modèle ait été élaboré pour évaluer ses coûts et prix.
- Il faut qu'un système ait été mis en place pour stimuler son efficacité.
- L'organisation doit mettre en place une planification interne et un cycle de contrôles tournés vers les résultats, de même qu'un cycle externe de planification et de contrôle qui soient appropriés.
- Un modèle de gestion des risques doit être mis en place.
- Un scénario doit être mis en place pour son début d'exercice.
- Il faut qu'un plan de campagne ait été mis en place pour l'amélioration de sa gestion financière.
- Il doit être possible de consulter une déclaration d'approbation d'un comptable.
- L'agence prévue doit avoir utilisé pendant une période d'essai un modèle de gestion orientée vers les résultats.
- L'agence prévue doit avoir utilisé pendant une période d'essai une comptabilité sur la base du fait générateur des droits constatés.

Le ministère des Finances évalue le respect de ces conditions. La création d'une agence doit être approuvée par le Conseil des ministres, le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur et le Parlement.

Ces réformes s'accompagnent par ailleurs d'une grande transparence dans les choix publics. Ainsi, au plan budgétaire, les prévisions de dépenses et de recettes sont fondées sur des hypothèses économiques prudentes. Cette « politique d'assurance » déplace l'accent depuis le pilotage du solde budgétaire vers un pilotage des dépenses et atténue le risque d'une dégradation du déficit en cours d'année. En pratique, le Bureau central de planification⁽⁵¹⁾ formule deux scénarios macroéconomiques : un schéma dit « vraisemblable » et un schéma dit « prudent ». De même, en matière de gestion, toutes les agences sont soumises à une évaluation après trois ans d'existence et sont, en régime de croisière, évaluées tous les quatre ans. Les évaluations sont le plus souvent confiées à des consultants externes privés.

(51) Le Bureau central de planification (BCF) est une institution budgétaire très particulière. Organisme public indépendant, il bénéficie du respect de tous les partis politiques et de l'opinion publique. Avant les élections, le BCF publie ainsi des prévisions économiques pour les quatre années à venir sur lesquelles les partis politiques basent leurs programmes. Les partis soumettent par ailleurs leurs programmes au BCF pour les chiffrer et en évaluer les conséquences économiques.

1.3. Les expériences réussies : une bijection entre réforme budgétaire et réorganisation administrative

Dans tous les pays examinés, les principaux documents budgétaires et comptables s’ordonnent désormais autour du concept de résultat. La responsabilité des dirigeants d’organismes publics est en jeu à l’examen des rapports annuels, qui permettent de constater si les objectifs retenus ont été atteints et quels montants de crédits ont été dépensés à cette fin. Il y a donc une bijection entre les impératifs budgétaires et administratifs (cf. tableau 3).

3. Pratiques de la performance dans les pays de l’OCDE

	Budgétisation d’engagement complète	Information sur les résultats
Australie	Oui	Rapport de performance avec états financiers
Canada	Non	Rapport de performance
États-Unis	Non	Rapport de performance avec états financiers
France	Oui	Rapport de performance avec états financiers
Pays-Bas	Non	Rapport de performance avec états financiers et décompte budgétaire par objectifs
Royaume-Uni	Oui	Rapport de performance avec états financiers et établissement des ressources par objectif
Suède	Non	Rapport de performance avec états financiers

Source : D’après Sterck, Scheers, Conings et Bouckaert (2005).

Généralement, cette culture de la responsabilité a pour corollaire une décentralisation des objectifs. Le principal argument en faveur de la décentralisation est la distance des gouvernements nationaux, peu au fait des besoins locaux. La philosophie qui inspire ces approches décentralisées part généralement du principe que le régime de contrôle *a priori* des procédures n’est pas optimal. La plupart des décisions opérationnelles sont donc laissées à l’appréciation des gestionnaires qui ne sont plus astreints au contrôle préalable de l’échelon central. L’assouplissement du contrôle central des moyens est effectivement une caractéristique des stratégies d’assainissement budgétaire.

Cette méthode part du principe simple que le responsable de chaque administration est le mieux placé pour définir le dosage des moyens les plus efficaces en vue de mener à bien les activités de son administration et d’atteindre les objectifs qui lui ont été assignés. Cela constitue un changement radical : les gestionnaires sont tenus de rendre compte de ce qu’ils font et non pas la manière dont ils le font. Cette stratégie a pour composante essentielle la spécification préalable des objectifs ou des attentes en matière de performance et le contrôle *a posteriori* des résultats obtenus.

Pour mener à bien cette culture du résultat, les administrations établissent des indicateurs de performance. Chaque ministère est alors responsable, sur le plan constitutionnel et politique, de la réalisation des produits et des résultats projetés comme de la création de systèmes de suivi.

De manière plus générale, les gouvernements de l'OCDE reconnaissent l'existence d'un besoin croissant d'amélioration de la *transparence* de l'action et des résultats de l'État, d'un renforcement de la *responsabilité* pour les mesures prises et les résultats obtenus. Ces éléments sont indispensables à la poursuite d'une *effectivité* et d'une *efficacité* dans l'application des politiques (cf. notamment, OCDE, 2000).

Il y a finalement bien un lien entre l'évaluation, la pertinence du système d'information allant du centre vers la périphérie, et les modalités d'organisation administrative. La mise en place de véritables réformes reposera donc sur une réorganisation administrative. La structure est vecteur d'efficacité. Une réorganisation administrative doit donc, si l'on souhaite cette efficacité, être établie en bijection avec la réforme budgétaire à travers le prisme des impératifs de théorie économique. Aucun de ces impératifs ne pourra être pleinement atteint s'il n'est alimenté conjointement par ces deux réformes. La focalisation par les résultats ne peut faire l'économie d'un accroissement du pouvoir des managers pour atteindre ces résultats, au risque d'affaiblir la dynamique de performance (Moynihan, 2006). Cette bijection dessine le schéma cible de la LOLF : le management par les résultats dont l'efficacité se nourrit tant des apports de la réforme budgétaire que de ceux de la réforme administrative.

Au-delà des exemples que nous avons donnés, quelles sont les grandes approches contemporaines de réorganisation des administrations, à même de garder une évolution de la gestion publique ?

4. La matrice des réformes budgétaires et administratives

		Réforme budgétaire et gestion tournée vers les résultats	
		Faible	Forte
Réorganisation administrative et responsabilisation des managers	Forte	<i>Modèle de la modernisation des structures</i> : les responsables administratifs ont des leviers d'action, mais pas de stratégie globale ni d'objectifs précisément définis → Initiatives de réforme de l'État dans les années quatre-vingt-dix	<i>Modèle du management par les résultats</i> : focalisation sur les objectifs et non sur les moyens ; dévolution de responsabilités aux managers → Schéma cible de la modernisation de l'État
	Faible	<i>Modèle bureaucratique</i> : focalisation des administrations sur les ressources et non sur les résultats ; faibles incitations des managers à l'accroissement de l'efficacité, de l'efficience et de la qualité du service → Administration française traditionnelle	<i>Modèle de la « pression » par la performance</i> : la gestion est tournée vers les résultats mais les managers ont peu de pouvoirs pour porter le changement → Stade actuel de la mise en œuvre de la LOLF

Source : Auteurs.

2. Une condition nécessaire au succès de la réforme budgétaire : la réorganisation des administrations

Avant d'évoquer quelques traits communs des réformes administratives contemporaines, examinons les principaux modèles sous-jacents aux réformes administratives. Sans chercher à identifier le modèle idéal, il s'agit de souligner dans quelle mesure ces approches permettent de mieux prendre en compte la théorie économique dans une perspective de réforme budgétaire.

2.1. Modèles contemporains de la réorganisation administrative

2.1.1. *Le modèle marchand de l'administration : s'inspirer de la gestion privée*

Nombre de penseurs de la réforme, notamment Pollitt (1991) ou Osborne et Gaebler (1992), s'opposent à la conception traditionnelle de la bureaucratie webérienne, se fondant plutôt sur une conception marchande l'administration. Celle-ci repose sur quelques règles simples :

- l'application des méthodes de gestion privée à l'administration (*cf.* encadré 9) ;
- la séparation stricte entre le centre décisionnaire et les administrations, c'est-à-dire entre l'élaboration des préférences et leur mise en œuvre ;
- la création d'agences et l'accroissement tant de leur autonomie que de leur responsabilité (*cf.* le complément de C. Ferrazzi).

9. Les dix principes d'Osborne et Gaebler

Osborne et Gaebler suggèrent que l'État devrait suivre les dix principes directeurs suivants :

- piloter et non ramer ;
- responsabiliser les acteurs dans le règlement de leurs problèmes plutôt que de leur fournir directement des services ;
- encourager la concurrence plutôt que le monopole dans la fourniture des services ;
- se focaliser sur les missions plutôt que sur les règles ;
- se concentrer sur les résultats plutôt que sur les moyens ;
- répondre aux besoins de l'utilisateur plutôt qu'aux exigences de l'administration ;
- économiser plutôt que dépenser ;
- investir dans la prévention des problèmes plutôt que dans le traitement des crises ;
- décentraliser l'autorité et les pouvoirs ;
- régler les problèmes en régulant les forces du marché plutôt qu'en instituant des programmes publics.

Ce modèle de l'administration marchande a notamment conduit au lancement, en 1994, du *National Performance Review* par le Vice-Président des États-Unis Al Gore.

Le destinataire de l'action publique est alors vu comme un client, un consommateur individuel, auquel il convient d'offrir le meilleur choix étant donné ses préférences. Le but est d'assurer la prise en compte des besoins et préférences de ce destinataire, ce qui suppose d'être assez flexible pour suivre leurs mutations.

L'accent est mis en particulier sur les incitations des différents services à l'effort à travers un système d'information pertinent. Le modèle vise moins à revoir la répartition des compétences entre le secteur public et le secteur privé, au profit de ce dernier, qu'à rapprocher les modalités de fonctionnement de l'administration de celles en vigueur dans le secteur privé.

2.1.2. Le modèle de gouvernance par réseaux : coordonner et inciter les acteurs

Selon la définition de Le Galès (2003), ce modèle est fondé sur « un processus de coordination de l'action de groupes, d'intérêts et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs qui ont été collectivement débattus et définis dans des milieux incertains et fragmentés ». Le rôle de l'État est transformé, suivant les grands axes suivants :

- un rôle dans le champ social et économique limité au profit du secteur privé et des associations volontaires, du local et des citoyens ;
- une coordination et une régulation qui n'échoient plus simplement à l'État, acteur parmi d'autres ;
- une formation de réseaux par des acteurs indépendants et de poids hiérarchiques équivalents.

Dans ce modèle d'organisation administrative, la coordination et l'incitation constituent les éléments centraux que l'on cherche à encourager. Pour chaque mission, une réflexion importante sur l'arbitrage entre le privé et le public doit être menée dans ce type de mode de fonctionnement.

2.1.3. L'approche par les contrats de performance : échanger liberté de gestion contre engagements de résultats

Les contrats de performance représentent un outil privilégié de la réforme du secteur public (Petrie, 2002). Ils peuvent préciser l'action attendue des agences publiques, tout en conférant aux gestionnaires de ces agences une grande latitude dans le déploiement des ressources qui y sont affectées. L'objectif affiché est l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique et l'accroissement de la transparence sur l'utilisation des deniers publics. Ils formalisent des ententes au sein de la fonction publique, par exemple entre un ministre et un responsable administratif ou entre une administration centrale et une agence-opérateur, ou encore une administration déconcentrée.

Au plan économique, un contrat vise à faciliter les échanges volontaires, en maximisant la production, tout en veillant à minimiser les coûts transactionnels (de négociation, de supervision et de mise à exécution). L'intérêt généralisé que suscitent les contrats de performance vient de leur contribu-

tion à l'efficience de la structure publique, à travers un système d'information performant dans le sens descendant (du centre vers la périphérie) comme ascendant (dans une perspective d'évaluation, de révélation des préférences et d'ajustement). Ils peuvent en effet préciser utilement ce que les agences publiques accompliront dans un contexte de gestion plus décentralisé, tout en maintenant l'obligation de rendre compte *a posteriori*.

Les contrats internes de performances au sein de l'administration restent rares. Les limites du cadre contractuel ne sont pas étrangères à cet état de fait : complexité de l'évaluation en l'absence de profit comme mesure de la performance, complexité de la relation entre produits et résultats, défaillances de la surveillance des opérateurs par l'État, multiplicité voire conflictualité des objectifs assignés aux opérateurs, etc. Mais un petit nombre de pays (notamment la Nouvelle-Zélande) font appel à cette démarche pour définir les relations et les obligations des ministres et des responsables. Ils spécifient en général les ressources à fournir et les biens ou services à produire. Ainsi, comme le commente Aaron Wildavsky, « le budget devient une toile de relations sociales et juridiques dans laquelle des engagements sont pris par toutes les parties et où des sanctions peuvent être demandées (mais pas obligatoirement) à égalité par tous » (Wildavsky, 1964).

2.1.4. Le modèle du « New Public Management » : promouvoir une approche globale de la gestion publique

Ce modèle, notamment développé par Christopher Pollitt et Geert Bouckaert (2004), ainsi que Peter Aucoin (1995), est issu d'une conception de la gestion publique axée sur la performance et visant à un meilleur usage des ressources publiques. Il vise à transformer les organisations gouvernementales en favorisant « la thérapie de choc ». Certains services sont détachés des ministères pour être confiés à des structures plus souples, comme des agences indépendantes bénéficiant d'une grande liberté opérationnelle. Par ailleurs, les activités administratives sont souvent « privatisées » par l'introduction de mécanismes de marché (concurrence, prix, contrats internes...).

Ce modèle n'est pas sans comporter des paradoxes dans les objectifs recherchés, comme l'a relevé Colin Talbot (2003). La gestion publique est caractérisée par deux polarités fondamentales : la première est le paradoxe entre la centralisation et l'*accountability*, d'une part, et la décentralisation et l'implication d'autre part. La seconde se situe entre le choix rationnel et le processus de décision d'une part, et le jugement et le compromis d'autre part. La combinaison de ces clés d'entrée laisse apparaître les quatre modèles sur lequel repose le *New Public Management* : laisser le politique décider ; laisser le gestionnaire gérer ; laisser le consommateur choisir ; laisser les partenaires participer. Naturellement, de ces orientations résultent des tensions, qu'il convient de maîtriser.

La nouvelle économie institutionnelle (*New Institutional Economics*), qui nourrit la nouvelle gestion publique (*New Public Management*) s'est

interrogée quant à elle, notamment dans les pays anglo-saxons, sur les modalités de mesure des performances. Ainsi, la volonté de centrer les efforts de l'administration sur les résultats a donné naissance à une vaste industrie d'évaluation.

Une des premières études systématiques est due à Clarence Ridley et Herbert Simon qui ont publié en 1938 une monographie intitulée *Measuring Municipal Activities*, dans laquelle ils proposaient des mesures spécifiques pour l'enseignement, les transports, les bibliothèques, les travaux publics, la santé et les autres missions de l'administration. Leur système de mesure était fondé sur l'idée que « le résultat d'un effort ou d'une performance indique l'effet de cet effort ou de cette performance sur la réalisation de son objectif ». Ils proposaient par exemple de mesurer les performances de l'éducation en termes de taux d'absentéisme scolaire et de délinquance des élèves ainsi que de niveau culturel de la communauté.

Là encore, l'incitation à l'efficacité par un système d'information pertinent est l'un des éléments clés que doit permettre une réforme administrative de ce type. La mesure des performances, à la base des évaluations et d'une révélation réelle des préférences est également encouragée par ce type de modèle administratif.

2.2. Les facteurs-clefs de succès de la réorganisation administrative

Après ce détour par les modèles contemporains de la réforme de l'État, il convient de dégager de l'expérience les facteurs-clefs de succès des réorganisations administratives.

Nous pouvons légitimement considérer qu'une réforme administrative repose sur cinq maîtres mots, qu'il s'agit de mettre en œuvre :

- arbitrer entre le public et le privé ;
- partager les missions entre les différents services ;
- allouer les ressources à ces services ;
- inciter à l'efficacité administrative ;
- coordonner l'action des services.

Différentes voies existent pour y parvenir. Différentes approches contemporaines sont parvenues – plus ou moins parfaitement – à répondre à ces interrogations. Elles présentent généralement des traits communs, mais peuvent – doivent – s'adapter aux particularismes nationaux.

2.2.1. Quelques traits communs des approches contemporaines

La réforme de la gestion publique incite les gouvernements à évaluer et à modifier les structures organisationnelles existantes. Mais il existe une différence notable entre la restructuration qui prévalait dans un passé qui

n'est pas si lointain et certains réajustements actuels. Les réformes passées recherchaient avant tout l'intégration fonctionnelle, en regroupant dans un même ministère les programmes et les activités présentant une similitude.

Ce type de réorganisation a fait place à la volonté de scinder les départements en unités de prestations de services, dotées chacune d'une mission bien définie, d'autonomie et d'objectifs de performance.

Cela appelle, pour James Thompson (2000), trois types de conséquences quant au choix de nouvelles approches en matière d'organisation des administrations : l'amaigrissement (réduction des coûts), la décentralisation au profit des agences (renforcement des compétences du terrain) et l'amélioration de la qualité des services. Dès lors, plusieurs niveaux sont l'objet de répercussions lors de la mise en place de ces politiques (Rieder et Lehmann, 2002) :

- le niveau parlementaire, qui vit un changement dans l'organisation de ses procédures et de ses structures, ainsi qu'une modification de sa relation au gouvernement en matière décisionnaire ;
- le niveau ministériel, dont les relations avec les agences gouvernementales deviennent fondées sur des contrats incitant à la performance des agences ;
- le niveau des agences, auxquelles plus de ressources sont allouées dans une perspective de décentralisation en échange de l'adoption d'une culture de la productivité.

2.2.2. Une culture de la performance fondée sur un allègement des structures

Ce que l'on nomme pudiquement « allègement de la structure » peut se faire par une « thérapie de choc », enlevant à certaines entités publiques l'exploitation et la prestation des services et en les confiant à des agences indépendantes, privées, ou bénéficiant d'une grande liberté opérationnelle. Il est également possible d'introduire des mécanismes du marché dans les administrations. Pour cela, les gouvernements qui se sont engagés à accroître leurs performances dans le cadre de l'administration traditionnelle ont, en général, tenté de réduire le coût de la conformité en se débarrassant de certaines règles et procédures très lourdes. Néanmoins, l'allègement de structure et la recherche de la performance ne peuvent constituer une fin en soi, mais seulement un outil éventuel au service de l'accomplissement d'objectifs établis.

2.2.3. Un partage et une appropriation de la réforme par les agents

Une réforme ne peut réussir sans ou contre les agents qui la mettent en œuvre. Comme le note Val Koromzay (2004), la mise en place des réformes budgétaires, et plus généralement économiques ou politiques, nécessite l'appui d'une large part de la population concernée.

Des arguments de bon sens nous enseignent, en effet, que les agents décideront d'y apporter ou non leur soutien selon leur propre intérêt. les

acteurs savent en effet digérer les nouvelles règles pour poursuivre leurs habitudes lorsqu'ils ne perçoivent pas les avantages d'en changer. Cette réflexion sur les raisons du soutien – ou non – des réformes a donné lieu à une abondante littérature dont l'une des approches les plus communément admises est celle de Raquel Fernandez et Dani Rodrik (1991), conçue à partir de la notion d'incertitude individuelle.

On constate qu'une réforme améliorant la situation future d'une majorité d'agents peut être rejetée si ces derniers ne connaissent pas leur position future, c'est-à-dire s'ils ne savent pas s'ils feront partie des perdants ou des gagnants de la modification mise en place. Pour cette raison, l'acceptation d'une réforme par la majorité des agents nécessite que l'incertitude sur les gagnants et les perdants soit levée. Cela nécessite au moins deux conditions : qu'une évaluation *ex ante* des résultats soit menée, mais aussi que le pilotage de la réforme soit efficient, c'est-à-dire que ceux qui la mènent sachent dans quelle direction vont s'orienter les politiques publiques. Cela suppose une méthode de négociation et un calendrier de gestion du changement, pour surmonter les résistances au changement⁽⁵²⁾. Cela suppose également d'avoir une vision globale de la réforme.

2.2.4. Une vision globale de la réforme, inscrite dans la durée

La réforme ne se limite effectivement pas à un petit nombre d'institutions ou à un processus unique. L'objectif est de remettre en cause des pratiques et comportements bien ancrés et pas uniquement d'améliorer le système de la fonction publique ou les procédures budgétaires. On a pu observer que les réformes qui se concentraient sur des tâches particulières plutôt que sur les systèmes de gestion aboutissaient rarement à des résultats convaincants. Un changement de règles pour fonctionner dans le sens recherché, doit être convenablement instrumenté et procéduré (Reynaud, 1989).

La réforme budgétaire doit prendre en compte l'information émanant du système de comptabilité, les demandes faites par les responsables de l'audit, les incitations liées à la réglementation de la fonction publique et autres procédures administratives, les habitudes et les normes propres aux personnes qui élaborent le budget, l'interface entre gestionnaires et hommes politiques... La liste pourrait s'allonger encore. Les réformes réussies les plus récentes considèrent la budgétisation comme un ensemble de pratiques et de processus liés, dans la durée. La mise en œuvre de la réforme est donc pluridimensionnelle et doit prendre en compte le temps nécessaire à sa bonne marche.

On ne saurait donc revoir la budgétisation sans restructurer dans le même temps le cadre de gestion dans lequel s'inscrivent l'utilisation des ressources financières et la conduite des activités. Pour cela, les différents outils dont disposent les décideurs doivent être dosés avec pertinence.

(52) Cf. sur ce point, à trois ans d'intervalle, les réflexions sur la conduite du changement dans le cadre de la réforme de l'administration fiscale française de Pernot (2002) et Grimault, Pernot et Ughetto (2005).

2.2.5. Un dosage des outils de la réforme

La réforme de la gestion budgétaire doit combiner opportunité et stratégie, mais le dosage de l'une et de l'autre n'est pas indifférent (Schick, 2002). Au cours de la période d'après-guerre, les réformes ont été le plus souvent de type « opportuniste », c'est-à-dire se concevant au fil du temps sans véritablement avoir recours à des stratégies globales permises par la théorie économique. Au cours des deux dernières décennies, on trouve au contraire dans les réformes contemporaines une vision globale qui était absente des premières vagues d'innovation.

Ce changement d'orientation tient à plusieurs facteurs, parmi lesquels on peut citer notamment : une perte de confiance vis-à-vis des pouvoirs publics, des bouleversements intervenus dans la théorie de la gestion, l'apport substantiel des technologies de l'information et de la communication, une certaine décentralisation des pouvoirs dans un contexte où il devient l'évidence que les modes traditionnels de gestion ne sont plus adaptés. Les stratégies de réformes combinent alors, lorsqu'elles réussissent, deux soucis : la gestion opérationnelle et l'efficacité des politiques.

Nous avons donné ici quelques repères explicitant la complexité de la réforme de l'État, montrant ainsi que l'analyse économique était nécessaire pour mener à bien une réforme budgétaire et son corollaire administratif. Nous avons vu les éléments théoriques essentiels à la réforme budgétaire, puis les impératifs devant guider la réforme administrative en bijection avec elle.

En définitive, il y a bien une nécessité d'une réforme administrative fondée sur la théorie économique.

Les questionnements théoriques liés aux choix budgétaires peuvent ainsi s'articuler autour de trois éléments essentiels :

- quelle allocation des ressources pour quels objectifs ?
- comment inciter les agents à l'efficacité ?
- comment coordonner les actions des agents ?

Quatre axes de théorie économique structurent les réponses à ces questions, de manière séparée dans le temps :

- la révélation des préférences ;
- la mise en œuvre des décisions centrales ;
- l'incitation ;
- l'évaluation.

Pour satisfaire ces quatre exigences, une réforme administrative est indispensable, comme l'a montré la majorité des réformes réussies à l'étranger. Les impératifs d'une telle réforme sont, évidemment, étroitement associés aux éléments que nous fournit l'analyse économique :

- arbitrer entre le public et le privé ;
- partager les missions entre les différents services ;

- allouer les ressources à ces services ;
- inciter à l'efficacité administrative ;
- coordonner l'action des services.

Quelques modèles ont été évoqués. Leur point commun est de permettre de mieux prendre en compte la théorie économique au sein de la réforme budgétaire. Cela suppose une décentralisation accompagnée d'un relâchement du contrôle *a priori*. En contrepartie de cette prise en compte et de l'accentuation de l'autonomie, une exigence de responsabilité et une culture du résultat, avec un contrôle *a posteriori* contraignant, se sont développées. Il s'agit bien d'instaurer, au sein de l'administration, les mêmes impératifs que ceux qui président à la réforme budgétaire. Ces derniers, fondés sur la théorie économique, structurent de manière couplée réforme budgétaire et réforme administrative.

Sans rentrer dans le détail des réflexions de Rodrik (1996) et Corrales (1998), qui ont essayé de déterminer le « niveau optimal de crise » qui provoque une réforme, le cas français laisse à penser qu'il ne faut pas prendre le risque de mettre en péril la tentative louable de réforme budgétaire par un immobilisme administratif. Pour éviter ce risque, la mise en œuvre de la LOLF doit très rapidement sortir de la seule sphère budgétaire pour modifier en profondeur les pratiques et les organisations administratives de notre pays.

Chapitre 3

Implications de la LOLF

Les fondements de la LOLF étant posés et la démarche française de nouvelle gestion publique éclairée par quelques expériences étrangères, il importe désormais d'examiner les principales implications de la réforme pour notre secteur public.

Sans prétendre en aucune façon à l'exhaustivité, cette démarche implique d'aborder au moins quatre des conséquences de la LOLF pour :

- la diffusion de la culture et des pratiques de performance au sein de l'administration ;
- l'adaptation des structures de l'État à ses missions et la mise en œuvre de principes d'autonomie et de déconcentration, voire de décentralisation, dans son organisation ;
- l'application concrète du principe de responsabilité dans la sphère publique, entendu au sens large d'« *accountability* », c'est-à-dire incluant l'obligation de rendre compte qui entraîne une transformation des responsabilités et de la gestion des ressources humaines ;
- la mise en évidence de certaines marges de manœuvre budgétaires.

Ces conséquences soulignées, il sera alors temps d'émettre quelques recommandations, afin de participer à l'amélioration de ce qui est fait, de contribuer à mener à bonne fin ce qui est commencé, d'inciter à engager tout ce qui reste à faire.

1. La diffusion de la culture et des pratiques de la performance

La LOLF a introduit un volet performance dans le budget de l'État : pour chaque politique publique sont mis en regard des crédits des objectifs dont l'atteinte est mesurée par des indicateurs. Au total, le budget de l'État comprend ainsi 634 objectifs et 1295 indicateurs en 2007⁽⁵³⁾.

(53) À noter que le premier pilier de la démarche de performance, la formulation d'une stratégie, n'est pas mentionné dans la LOLF. La deuxième livraison des PAP avec le PLF pour 2007 a cherché à combler cette lacune : chaque responsable de programme doit désormais présenter sa stratégie, qui figure dans les documents budgétaires avant la présentation des crédits, des objectifs et des indicateurs.

Ce volet performance constitue probablement la disposition la plus innovante de la LOLF, et celle qui réconcilie le mieux les deux dimensions du texte organique, à la fois outil de transparence et de pilotage⁽⁵⁴⁾ :

- transparence, dans la mesure où ce volet performance explique de façon extrêmement concrète les finalités et le contenu de l'action publique conduite et financée par l'État ;
- pilotage, puisque ces objectifs et indicateurs sont destinés à être déclinés tout au long des organisations administratives pour permettre aux responsables de politiques publiques de piloter l'action de ses services.

Cette exigence de la LOLF, aisée à formuler, est l'élément le plus compliqué à mettre en œuvre et, certainement, celui dont les effets – positifs ou négatifs – se jugeront sur le long terme. Machine à complexifier (davantage ?) le fonctionnement de l'État, trompe-l'œil déconnecté de la réalité, ou au contraire mécanisme vertueux destiné à élever durablement l'efficacité et l'efficience de l'action publique, le volet performance de la LOLF n'en est qu'à ses débuts.

1.1. La performance au cœur de la réforme de la gestion publique

Avant de revenir sur la portée et les conditions de réussite de la démarche de performance, il convient de préciser l'articulation des deux notions de performance et de budget, qui prête parfois à confusion.

1.1.1. Les liens compliqués entre performance et budget

Mouvement général dans l'OCDE depuis les années quatre-vingt, le développement de mécanismes de performance vise à mieux évaluer l'efficacité, l'efficience et la qualité des services publics. Elle passe le plus généralement par la formalisation de documents liés aux budgets. Dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, la performance est intégrée dans la procédure budgétaire donnant au ministère du Budget un rôle particulier dans la définition et le contrôle des objectifs. Dans près de la moitié des pays, les résultats sont utilisés dans les ministères et les agences pour définir les priorités des programmes et guider leur gestion.

Cependant, le fait de joindre des données sur la performance aux documents budgétaires, ne s'accompagne pas nécessairement d'une appropria-

(54) Comme l'explique le *Guide la performance*, document qui a présidé à l'ensemble de la démarche de performance dans l'État : « Une stratégie, des objectifs des indicateurs et des cibles de résultats sont définis au niveau de chaque programme. Le responsable de programme utilise la souplesse de gestion résultant de son budget global pour piloter la gestion de l'administration compte conformément aux objectifs reçus. L'information sur les performances dépasse la simple description de la consommation des moyens ou du volume d'activité, pour montrer comment, dans le cadre des moyens alloués, l'effet des politiques ou la qualité des services publics peuvent être accrus, au meilleur coût. Le but est de concentrer l'attention des décideurs, des gestionnaires et des agents publics sur la conception même des politiques financées par l'État ainsi que sur la façon d'améliorer le choix des leviers d'action ».

tion par le Parlement de ces données. Dans une étude sur les liens entre la procédure budgétaire et la performance dans 27 pays, l'OCDE (2004) note le peu d'utilisation de la performance par les parlementaires : dans seulement 19 % des pays, les hommes politiques utiliseraient la performance dans leurs décisions politiques.

Avant d'examiner les conditions de déclinaison et de fonctionnement des systèmes budgétaires utilisant la performance, il faut d'abord écarter le mythe de la budgétisation par la performance. Certains pays ont pu être tentés d'utiliser la performance directement pour la budgétisation (par exemple, Singapour ou la Nouvelle-Zélande). Ces tentatives n'ont pas prospéré car le niveau des dépenses ne peut mécaniquement résulter de l'addition de coûts analytiques, chacun étant destiné à produire une performance mesurée selon un barème préétabli. De même, si les moyens affectés sont un élément important dans l'atteinte de résultats, ils ne peuvent en être la seule variable : la qualité du management, le sens du service, les événements extérieurs, les efforts de productivité, etc. contribuent également au niveau global de performance. Enfin, le budget des États se construit toujours sous une contrainte d'enveloppe. Au total, toujours selon l'OCDE, 46 % des pays ne lient pas du tout les dépenses et les résultats et 42 % affirment qu'ils utilisent les résultats, mais dans de nombreux cas leur rôle est minime : au total pour 88 % des pays, il n'y a pas ou peu de lien direct entre l'allocation des ressources et la performance. Si 72 % des pays incluent des données sur la performance dans leur documentation budgétaire, seulement 52 % (12 pays sur 27) intègrent la performance dans la procédure budgétaire (i.e. le ministère des Finances participe à la définition des objectifs et des indicateurs au titre du processus budgétaire).

1.1.2. La portée des systèmes de pilotage par la performance

La mesure de la performance présente un double intérêt : celui d'expliquer l'action publique et celui de mieux la piloter. Les deux sont étroitement liés, ce qui signifie que la démarche de performance doit se décliner à tous les niveaux.

Certains pourraient contester la mesure de la performance publique, partant du principe que l'action publique se justifie par le fait qu'elle répare des dysfonctionnements des marchés. Il est vrai que les « biens et services publics n'ont pas de prix de vente (même s'ils ne sont pas toujours gratuits), [qu']ils ne sont pas souvent en situation de concurrence et [que] l'information sur la productivité et la qualité de la gestion n'est pas spontanément disponible » (cf. le complément de Siné et Lannaud). La mesure de la performance permet donc d'apporter l'information sur l'efficacité des choix de politique et l'efficience des choix de gestion.

La mesure de la performance constitue le moyen privilégié du dialogue entre choix politiques et choix de gestion : les projets annuels de performance (PAP) permettent aux choix politiques de s'exprimer ; leur déclinaison en objectifs et indicateurs opérationnels permet à ses choix de se trans-

former en une chaîne de décision et de gestion, dans laquelle le contrôle de gestion joue un rôle essentiel ; les rapports annuels de performance (RAP) rendent compte pour permettre au Gouvernement et au Parlement d'évaluer les résultats et d'en tirer des conséquences pour les choix futurs. Parce qu'on ne peut véritablement agir que sur ce que l'on sait mesurer, la mesure de la performance doit devenir un outil pour mieux gouverner les politiques publiques.

Enfin, en plus de matérialiser le lien entre choix politiques et décisions techniques dans un référentiel partagé, les dispositifs de performance constituent une incitation à conduire des réformes structurelles. En effet, en montrant qu'il existe d'autres moyens d'élever le niveau d'efficacité de l'action publique que l'ajout systématique et continu de moyens nouveaux – ce que la simple étude empirique du rapport entre l'évolution des moyens et des performances du système éducatif français de l'enseignement secondaire vient illustrer parfaitement – les dispositifs de performance promeuvent des méthodes de réformes reposant sur le rôle du management, l'attention portée à la qualité de service, l'incitation à la recherche d'une plus grande efficacité et d'une meilleure efficacité par des réorganisations fortes. En ce sens, la performance est un instrument qui permet de sortir de la sédimentation continue des dépenses publiques et il n'est pas neutre de constater que ces systèmes ont été introduits à l'occasion de la prise de conscience de situations budgétaires délicates.

1.1.3. Les conditions de la réussite

L'intérêt du dispositif réside dans le fait d'intégrer la recherche de la performance dans la décision publique, qu'elle soit politique (Parlement, Gouvernement) ou technique (responsable de programme, responsable opérationnel). Quelles sont les conditions de la réussite d'un tel système ? On peut en mentionner trois :

- une définition claire et partagée de ce qu'est la performance ; elle doit en particulier permettre d'éviter les objectifs et indicateurs d'activité mesurant une quantité des biens ou services produits ;
- un processus complet, du Parlement aux administrations de terrain, de définition de la stratégie, des objectifs, des indicateurs, et des cibles, de dialogue, de prise de décision, de déclinaison et de contrôle ; ce processus doit garantir la circulation de l'information – par le biais de systèmes d'information normalement – et des mécanismes de responsabilité ;
- une stabilité du système dans le temps, de manière à examiner les résultats dans la durée.

La crédibilité du système repose donc à la fois sur la qualité et sur l'auditabilité du système. Ceci donne une place importante aux mécanismes de contrôle internes et externes, qui doivent être adaptés au nouveau cadre de la gestion publique. Traditionnellement, le ministère des Finances exerçait un contrôle *a priori* sur les gestionnaires de crédits, soit au moment de l'engagement de la dépense (contrôle financier) soit au moment de son paie-

ment (contrôle du comptable public), alors que le Parlement et la Cour des comptes exerçaient un contrôle *a posteriori* sur la gestion. Ces contrôles se préoccupaient surtout de la régularité des opérations et du respect de l'autorisation parlementaire.

La LOLF invite donc à revisiter ce schéma traditionnel : le ministère des Finances doit revoir ses modes de contrôle pour accompagner la responsabilisation des gestionnaires tout en garantissant les contribuables contre les principaux risques budgétaires ; chaque ministère doit se doter de modes de contrôle interne permettant aux responsables de programme de piloter l'action des administrations et aux directeurs financiers ministériels de s'assurer de la prévention de risques dans la gestion des moyens ; le Parlement doit désormais se pencher sur la réalisation des objectifs et l'utilisation des crédits ; la Cour, enfin, dispose de nouvelles missions qui l'incitent à développer un contrôle concomitant à la gestion.

Un dispositif de performance n'est donc ni une chose neuve, quand on observe le nombre de pays qui s'appuient désormais sur un tel système, ni une chose simple, ni, surtout, un élément déconnecté des mécanismes opérationnels. Ceci explique que la mise en œuvre de ce volet de la LOLF, le plus managérial probablement, nécessite un très fort investissement et ne pourra voir son efficacité jugée que dans la durée.

1.2. Un processus en marche

Les pilotes politiques de la réforme budgétaire ont fait deux choix politiques fondamentaux sur le volet performance de la LOLF. Le premier a été de construire la maquette du budget de l'État autour de ses politiques publiques sans tenir compte des objectifs de ces dernières : la performance ne devait pas être le préalable mais la résultante de ce travail d'identification des politiques publiques. Le second choix a été d'arbitrer en faveur d'un dispositif de performance de qualité, quitte à mettre du temps à l'ajuster et à le décliner, et donc de refuser de partir des dispositifs statistiques existants, qui produisaient essentiellement une information quantitative relative à l'activité des administrations.

1.2.1. Une démarche progressive d'élaboration et d'amélioration du dispositif de performance

Le travail a commencé par la mise au clair des concepts. En effet, la performance impliquait tellement d'acteurs différents et allait donner lieu à tellement de discussions, qu'il a fallu d'abord poser une doctrine commune et partagée entre les principales institutions parties prenantes. D'où la rédaction et la signature, en juin 2004, par le ministère des Finances, par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, par la Cour des comptes et par le Comité interministériel d'audit des programmes, d'un *Guide de la performance*, expliquant les finalités de l'exercice, posant les concepts, et exposant le cheminement technique et conceptuel allant de la formulation d'une stratégie à la déclinaison d'indicateurs sur le terrain.

Ce guide avait vocation à orienter les travaux des avant-projets annuels de performance de l'automne 2004. Cependant certaines politiques dépassent, par leur nature interministérielle, les différents programmes et leurs PAP. Pour appliquer les principes du pilotage par la performance à ces politiques, ont été mis en place les documents de politique transversale (cf. encadré 10).

10. Les documents de politique transversale

Une politique transversale est une politique publique interministérielle financée à un niveau significatif par l'État, ayant une forte visibilité, dont la finalité concerne plusieurs programmes relevant de différents ministères et n'appartenant pas à une même mission. Les documents de politique transversale visent à permettre d'améliorer la coordination et l'efficacité de ces politiques.

Ils sont annexés au projet de loi de finances de l'année. Huit documents de politique transversale sont annexés au PLF pour 2007 : Action extérieure de l'État ; Politique française en faveur du développement ; Sécurité routière ; Sécurité civile ; Enseignement supérieur ; Inclusion sociale ; Outre-mer ; Ville. Pour chaque politique concernée, ces DPT développent la stratégie mise en œuvre et regroupent les objectifs et indicateurs des différents programmes y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée par programme de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques.

Pour chaque politique transversale, un ministre chef de file, désigné par le Premier ministre, a la responsabilité de coordonner les activités de l'État relevant des différents programmes concernés, en vue de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs.

Les DPT s'articulent avec les projets annuels de performances, dans la mesure où les objectifs inscrits dans les DPT doivent obligatoirement figurer dans les projets annuels de performances des programmes concernés. S'agissant des politiques transversales territorialisées (Outre-mer, Ville), les indicateurs du DPT seront adaptés de manière à présenter les données relatives au seul territoire considéré. Lorsqu'il s'agit d'objectifs dont l'atteinte nécessite l'action combinée de plusieurs programmes, ils sont présentés dans le programme ou l'un des programmes du chef de file du DPT.

Le *Guide de la performance* distingue trois types d'objectifs, qui correspondent à trois points de vue possibles sur l'action publique :

- les objectifs d'efficacité socio-économique énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action ;

- les objectifs de qualité de service ont pour but d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur ;
- les objectifs d'efficience de la gestion expriment, pour le contribuable, les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services aux ressources consommées.

Il est important de fixer simultanément des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de la gestion (*cf.* tableau 5).

5. Exemples de type d'objectifs poursuivis par les administrations

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Police nationale Gendarmerie nationale	Réduire la délinquance	Taux d'élucidation des crimes et délits
Pour l'utilisateur : la qualité de service	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emplois, en tenant compte de la variété des besoins	Proportion des entreprises globalement satisfaites des candidatures soumises à l'ANPE
Pour le contribuable : l'efficience de la gestion	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	Optimiser la gestion des grands projets informatiques	Pourcentage de dépassement du coût contractuel, pour les projets d'un montant supérieur à 3 M€

Source : Auteurs.

Sur la base de ces concepts, la seconde étape a été, après une discussion entre le ministère du Budget et les autres ministères, de proposer au Parlement et à la Cour des comptes des avant-projets annuels de performance dans le cadre de la loi de finances pour 2005. Très imparfait, ce projet de volet performance a fait l'objet de nombreux commentaires pris en compte par les ministères pour présenter le premier dispositif de performance, celui de la loi de finances pour 2006.

Les ministères ont tenu le plus grand compte de ces remarques, comme en témoignent les quelques exemples suivants :

- suppression des indicateurs d'activité, de moyens (par exemple « part de la France dans les pays apportant une aide publique au développement ») ou des indicateurs non imputables aux programmes (par exemple « taux de

déplacement en transports collectifs en Ile-de-France » dans le programme « transports terrestres et maritimes ») ;

- harmonisation des indicateurs entre programmes à finalités similaires : notamment, rapprochement des indicateurs des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission interministérielle « Sécurité » ;
- ajout d'indicateurs d'efficience (par exemple « coût kilométrique moyen des opérations d'entretien » dans le programme « transports terrestres et maritimes »).

Le travail s'est poursuivi dans le cadre du PLF pour 2007, en prenant notamment en compte les demandes du Parlement et du conseil constitutionnel. Les ministères ont été incités à rééquilibrer la part des indicateurs d'efficience et de qualité par rapport à ceux d'efficacité, à réduire leur nombre total, à les documenter dans leur presque totalité, à renforcer le caractère opérationnel des objectifs (lien plus étroit avec les moyens d'action des administrations). Parallèlement, certaines dépenses fiscales ont été introduites à titre expérimental dans le champ de la performance.

Le PLF 2007 montre le résultat de ce travail entrepris avec chaque ministère :

- le nombre d'objectifs diminue de 8 % par rapport à l'année 2006 à 634 objectifs ; le nombre d'indicateurs diminue dans la même proportion pour s'élever à 1 295 pour l'ensemble du budget (1 173 pour le budget général) ;
- le taux de documentation des indicateurs continue à progresser : alors qu'il s'élevait à 66 % dans le PLF 2005, il est de 92 % dans le PLF 2007 ; l'objectif est de le porter à 95 % dans le PLF 2008 ;
- enfin, le gouvernement a cherché à rééquilibrer les objectifs et indicateurs entre les trois axes de la performance : le nombre d'indicateurs d'efficacité diminue ainsi de 53 % à 49 %, tandis que ceux relatifs à la qualité progressent de 18 à 22 % ; la part de ceux d'efficience reste stable à 29 % (cf. tableau 6).

6. Répartition des indicateurs du budget de l'État selon les trois axes de la performance

	En %		
	PLF 2006	PLF 2007	Cible PLF 2008
Indicateur d'efficacité	53	49	46
Indicateur de qualité	18	22	22
Indicateur d'efficience	29	29	32

Source : Projet annuel de performance 2007 du programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'État ».

Ce travail sur les PAP n'aurait pas de portée pratique sans la déclinaison des objectifs de performance des programmes dans les budgets opérationnels de programme (BOP), en adaptant les politiques publiques en fonction des besoins spécifiques des territoires.

Cette déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels doit concilier trois principes :

- les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes laissant l'autonomie la plus large possible aux entités quant aux dispositifs et moyens à mettre en œuvre, de façon à ce que les services puissent choisir les modalités les plus appropriées et les plus économes ;
- les objectifs opérationnels doivent porter sur des réalités maîtrisables par les entités auxquels ils sont assignés ;
- les objectifs opérationnels et leurs indicateurs doivent être limités de façon à ne pas conduire à une dispersion des efforts ou à ne pas entraver l'autonomie du responsable local.

Cette traduction au niveau des services opérationnels des objectifs de performance fixés pour les programmes permet de piloter l'action au plus près du terrain et donne du sens à l'activité quotidienne des agents.

Ce système suppose la mise en place d'un dispositif précis de dialogue et de contrôle de gestion et un audit interne, le cas échéant, avec le soutien des fonctions transversales du ministère. Le dialogue et le contrôle de gestion sont le processus d'échange entre niveaux hiérarchiques, permettant :

- de s'assurer de l'appropriation par les services opérationnels de la stratégie des programmes et des objectifs correspondants ;
- d'établir la programmation des activités et le niveau des moyens ;
- de détecter les leviers d'action ;
- de fixer des cibles de résultats et de fixer les leviers à utiliser pour les atteindre.

Aujourd'hui, si tous les programmes ont mis en place un dialogue de gestion pour réaliser les arbitrages budgétaires, seuls certains programmes ont mis en place un véritable contrôle de gestion.

1.2.2. Un approfondissement du dispositif

1.2.2.1. L'extension de la logique de la performance à l'ensemble du champ des politiques publiques

Le volet performance du budget de l'État ne couvre, en théorie, que les seuls crédits budgétaires. Cette approche réductrice a commencé à être corrigée dans le PLF pour 2007 en testant sur quelques dépenses fiscales significatives l'application d'une démarche de performance. Celle-ci ne visait pas à mesurer l'efficacité de gestion des dispositifs, mais d'en évaluer plusieurs aspects : mesure de l'effet redistributif, de levier ou incitatif ;

mesure de l'atteinte des publics ciblés ; mesure du rapport coût/efficacité ; mesure des coûts par bénéficiaire. Une extension de la démarche pourrait articuler ces mesures avec les objectifs et indicateurs des dépenses budgétaires et d'utiliser ce dispositif dans la prise de décision publique.

De même, il ne faut pas exclure de cette démarche les opérateurs qui concourent de façon active aux politiques publiques de l'État et sont financés et contrôlés par lui. L'engagement à la performance doit être naturel pour les opérateurs, et peut prendre la forme, par exemple, de contrats d'objectifs. Par analogie avec les projets annuels de performance, les opérateurs doivent produire un document de performance, qui formalise les objectifs et indicateurs associés à leur budget de l'année. Ceux-ci doivent être élaborés dans le cadre d'un dialogue de gestion regroupant la tutelle technique, la tutelle financière et l'opérateur, puis être soumis au vote du conseil d'administration simultanément au vote du budget. L'ensemble des activités d'un opérateur peut faire l'objet d'engagements de performance, y compris celles qui excèdent le domaine de compétence de l'État (*cf.* activités commerciales). Ces engagements doivent au minimum décliner les objectifs des PAP, mais peuvent être complétés par des objectifs complémentaires et se décliner en objectifs de gestion interne. Ces dispositions n'ont pas toujours été mises en place dans le cadre des budgets 2006, mais le mouvement s'accélère.

1.2.2.2. L'affirmation du *leadership* des responsables de programme

Le responsable de programme joue un rôle charnière entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion. Néanmoins, il n'y a pas un partage simple entre d'un côté le ministre qui serait responsable du contenu des politiques, de l'autre le responsable de programme qui serait responsable de leur exécution. Par ailleurs, les choix de gestion du responsable de programme doivent s'intégrer dans une organisation ministérielle complexe avec des leviers qu'il ne maîtrise pas toujours complètement (budget, ressources humaines, etc.).

En l'état actuel des textes, le responsable de programme n'a pas toujours autorité hiérarchique sur les autres hauts fonctionnaires du programme, qui peuvent être des directeurs d'administration centrale, des directeurs des affaires financières et, depuis peu, parfois être les secrétaires généraux des ministères. Le développement de la performance dépendra donc en grande partie de la façon avec laquelle la fonction de responsable de programme s'imposera dans l'État. Il y a d'ailleurs fort à croire que la situation sera très différente d'un programme à l'autre, en fonction de la structure du programme et de l'appétence du responsable pour sa nouvelle mission.

Cette démarche de performance est intrinsèquement liée à l'organisation de l'État, sur laquelle la LOLF invite également à réfléchir.

2. La reconfiguration des organisations administratives

Paradoxalement, la LOLF est muette sur les organisations administratives, comme sur le dispositif managérial. Mais la préparation à la mise en œuvre de la LOLF a rapidement contraint les autorités chargées de son pilotage à se poser ces questions d'organisation, comme l'avaient souhaité les « pères fondateurs » de la réforme. Pour Alain Lambert et Didier Migaud, une de principaux objectifs de la loi organique est en effet de permettre l'adaptation des structures de l'État à ses missions.

L'organisation administrative, héritée dans son esprit de la construction du droit administratif, et dans ses structures de l'immédiat après-guerre, a longtemps été considérée comme le principal objet de toute réforme dans l'État. Le ministre en charge de ces questions a ainsi pris pendant longtemps le titre de ministre chargé des réformes administratives. Il est également révélateur que les principales réalisations ont été des mouvements de structure, comme par exemple le lent processus de rapprochement des directions au ministère des Finances (Descamps, 2005), ou bien le passage des anciens services extérieurs aux services déconcentrés. La question de l'organisation a ainsi longtemps primé, les questions de structures – matérialisées dans des textes d'organisation ou des décrets d'attribution – étant considérées comme des préalables aux autres actions.

La LOLF a pris de ce point de vue un parti radicalement inverse qu'illustre bien le processus d'élaboration des programmes marquée du principe posé par Alain Lambert : « les programmes ne sont pas les étuis dorés des organigrammes ». Cette formule a fait débat. Elle a pu apparaître contradictoire avec l'esprit de la LOLF qui, se fondant sur la responsabilisation, suppose des structures organisées pour mettre en œuvre les politiques. En réalité, cette formule a permis de poser les bases de réorganisations futures des administrations en prenant comme point d'entrée non pas un existant administratif mais les politiques publiques. Ainsi, cette formule ne définit pas un objectif, mais fixe une méthode : ne pas faire des organigrammes le préalable à l'identification des politiques publiques.

Une fois la nouvelle maquette budgétaire arrêtée, et les nouveaux modes de gestion esquissés, il est apparu évident que la LOLF allait avoir un impact majeur sur les organisations administratives. Il est d'ailleurs révélateur de constater – mais peut-être est-ce là une marque de plus d'un tropisme français en faveur de ces questions d'organisation – que parmi les potentialités offertes par la LOLF, celles en matière de réorganisation ont très vite commencé à se concrétiser, non sans soulever, il est vrai, de délicats problèmes.

2.1. Un impact direct sur les structures administratives

Le besoin d'adapter les modes d'organisation de l'État n'est évidemment pas apparu avec la LOLF. Là aussi, le mouvement a commencé dès le début des années quatre-vingt, pour de nombreuses raisons : tirer les conséquences des changements institutionnels comme la décentralisation ; répondre à une attente forte de résultats, ce qui passait par une spécialisation des

structures et la recherche d'une plus grande autonomie de gestion, d'où la création massive d'opérateurs de l'État comme les établissements publics et la modernisation des entreprises publiques et du rôle de l'État actionnaire (Tixier, 2002) ; demande de transparence ou d'identification des missions de régulation et de contrôle, d'où la création d'autorités administratives sous statut divers affirmant leur « indépendance » par rapport aux administrations traditionnelles, etc.

La LOLF vient modifier ce processus de trois façons :

- en posant le principe d'une responsabilisation réelle des gestionnaires, elle soulève directement la question du niveau optimal d'exercice des responsabilités ;
- en changeant brusquement le 1^{er} janvier 2006 l'ensemble des règles de gestion et en faisant apparaître des entités nouvelles – les programmes, les budgets opérationnels de programme et les unités opérationnelles – elle crée une sorte de para-administration juxtaposée, sans qu'aucun texte ne la fonde en droit, à côté de l'administration classique issue des textes réglementaires : se pose donc la question de la convergence des deux structures administratives, l'officielle et l'officieuse, ainsi que des questions connexes de gouvernance, de révélation (et donc de suppression) des doublons, etc. ;
- en axant le budget de l'État sur la question des politiques publiques plutôt que sur la nature des dépenses, la LOLF met avant le pilotage de l'action publique par la performance, soulevant la question des mécanismes de contrôle entre structures.

2.1.1. Un nouveau partage des rôles et l'émergence des opérateurs de l'État entre les fonctions stratégiques et d'exécution

Le nouveau management public incite fortement les États à bien différencier, voire séparer, les fonctions stratégiques de décision, de conception, de pilotage et de contrôle des politiques publiques, d'une part, des fonctions d'exécution de celles-ci. C'est ce qui est souvent évoqué avec le modèle des agences, même si ce « concept » mérite d'être clarifié (*cf.* encadré 11).

11. Un malentendu persistant : les agences

« Un débat a obscurci le problème du découplage de la conduite des politiques et de la gestion des activités, c'est la création éventuelle d'agences. Il est vrai que les pays tels que le Royaume-Uni et les Pays-Bas qui, sur le modèle ancien de la Suède, ont entrepris de constituer des agences administratives, le font précisément dans le but de mieux organiser les rapports entre la conduite des politiques, dont les ministères demeurent en charge, et la délivrance des prestations et des subventions confiées à des agences dotées à la fois d'une forte obligation de résultats et d'une forte autonomie de gestion de leurs moyens.

Selon le travers habituel des comparaisons internationales qui ramènent l'inconnu au connu, on a objecté à l'intérêt de ces évolutions, s'agissant de la

France, que nous possédions déjà un millier d'établissements publics, organisés distinctement des ministères et qu'il était difficile de pousser beaucoup plus loin le démembrement de l'État. La comparaison est inexacte pour deux raisons. Premièrement, les agences étrangères dont on parle ne sont pas un modèle d'organisation pour quelques secteurs de l'action publique comme le sont en pratique les établissements publics français (les théâtres, les organismes de recherche, les organismes «cogérés» avec une profession, etc.), mais un modèle d'organisation qui vise l'ensemble des services opérationnels de l'État, y compris par exemple le service des impôts, le service de l'emploi, etc. Deuxièmement, pour cette raison, les agences étrangères ne sont pas des organes ayant une personnalité juridique, un budget, des dirigeants, séparés de l'État. Alors que les budgets des établissements publics français sont en dehors du budget de l'État, les budgets des agences britanniques et hollandaises sont intégrés aux budgets des ministères auxquels elles appartiennent.

Il faut ajouter que dans bien des cas, la pratique française des établissements publics est un contre-exemple : leurs missions sont définies de manière générale et abstraite ; leurs résultats ne sont pas pilotés par leurs ministères de tutelle, mais leur gestion est néanmoins entravée par une tutelle tatillonne sur leurs moyens et sur leurs actes...

La création d'un meilleur découplage dans l'organisation des ministères ne passe pas par la création d'établissements publics supplémentaires. (...) Deux mouvements sont en réalité nécessaires. D'abord le découplage entre la conduite des politiques et la gestion des activités. Ensuite, au sein des administrations de gestion, une franche délégation de responsabilité aux services opérationnels, jusqu'aux équipes de terrain », Bernard Abate (2000), pp. 21-23.

Ce mouvement, que l'on retrouve dans de nombreux pays, a pris en France des formes diverses et assez éloignées des modèles anglo-saxons : création d'établissements publics, même si les motivations pouvaient différer du souci de donner une autonomie de gestion pour des tâches dites d'exécution, création d'organismes indépendants chargés de la régulation de secteurs d'activité (autorités administratives indépendantes, autorités publiques indépendantes), développement au sein de l'administration de contrats, création de services à compétence nationale, de groupements d'intérêt public, etc. Pour appréhender la diversité de ces situations, et faciliter la mise en œuvre de la LOLF, le ministère des Finances les regroupe sous la notion d'opérateurs de l'État⁽⁵⁵⁾ (cf. encadré 12).

(55) Le concept d'opérateurs a été mis au point pour appréhender la diversité des démembrements de l'État concourant à ses politiques publiques. L'opérateur de l'État se définit comme une entité dotée de la personnalité morale, contrôlée par l'État soit au travers de ses organes de direction soit parce que le financement de l'État y est majoritaire. Leur activité est non marchande et régulée par l'État. Il peut s'agir de personnes morales de droit public (établissements publics principalement) ou privé (associations, par exemple).

12. Les opérateurs de l'État dans le PLF 2007

Les opérateurs recensés dans le PLF pour 2007 sont au nombre de 798 ; les opérateurs appartenant à l'une des 25 catégories recensées (universités, agences régionales d'hospitalisation, théâtres nationaux...) représentent 75 % du périmètre, les opérateurs uniques le quart restant.

1. Répartition des opérateurs de l'État

	Opérateur unique	Opérateur appartenant à une catégorie	Total
Principal	122	394	516
Secondaire	86	196	282
Total	208	590	798

Note : Chaque opérateur compte pour un, qu'il soit unique ou qu'il appartienne à une catégorie.

Source : Annexe au PLF pour 2007 « Opérateurs de l'État ».

Les opérateurs forment un ensemble très hétérogène sur le plan des statuts, de l'importance des budgets et des financements publics, et du poids qu'ils représentent au sein d'un programme donné. D'où la difficulté à les traiter de manière identique : un compromis entre la prise en compte des spécificités de certain et l'harmonisation nécessaire de la doctrine (aspects budgétaires et comptables, exercice du contrôle et de la tutelle, performance, etc.) doit être recherché et se mettre en place progressivement.

1. Une grande diversité de statuts

Le périmètre des opérateurs rassemble pas moins de quatorze statuts juridiques différents. Cette variété est cohérente avec le fait que le statut d'une entité reste neutre par rapport à la qualification d'opérateur. Cinq statuts regroupent néanmoins l'essentiel des opérateurs (94 %) : établissements publics à caractère administratif (EPA), établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), groupements d'intérêt public (GIP), établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), associations (*cf.* graphique).

Ceux-ci correspondent souvent à un mode d'action spécifique à un ministère ou secteur donné :

- les EPA, les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et les EPSCP, qui représentent près de 60 % du total, correspondent principalement à des opérateurs de l'enseignement supérieur : universités, instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), écoles d'ingénieurs, d'architecture, d'art, instituts d'études politiques, centres régionaux d'éducation populaire et sportive (CREPS) ainsi que les organismes support associés (cen-

tres régionaux des œuvres universitaires et scolaires – CROUS –, chancelleries des universités, centres régionaux de documentation pédagogique), CNRS ;

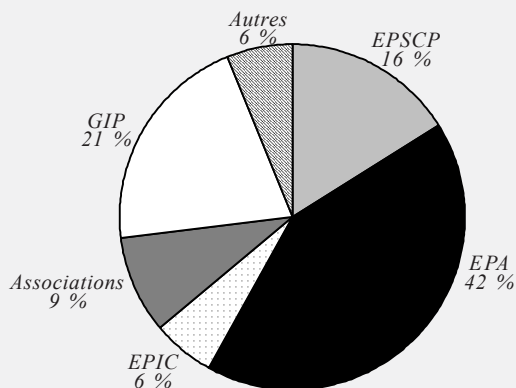
- les GIP sont une formule privilégiée pour associer l'État et les collectivités locales dans les domaines de la formation professionnelle (GIP, formation continue et insertion professionnelle – FCIP), de la santé (agences régionales de l'hospitalisation – ARH), de l'accès au droit (commissions départementales d'accès au droit) ;

- les associations relèvent majoritairement du secteur de l'environnement, notamment pour la surveillance de la qualité de l'air ;

- les EPIC sont moins nombreux mais représentent un enjeu important du point de vue budgétaire. Ils se partagent entre les secteurs agricole (offices), culturel (théâtres), de la recherche (Commissariat à l'énergie atomique – CEA, Institut national de recherche agronomique – INRA...), de l'environnement (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME) et du développement économique (Ubifrance, Agence française pour les investissements internationaux – AFII).

Les 6 % d'opérateurs restants regroupent des catégories juridiques éparées : société anonyme, société d'État, établissement professionnel, GIE, GIS, etc., statuts *sui generis*...

Répartition des opérateurs par statut



Source : Annexe au PLF pour 2007 « Opérateurs de l'État ».

2. Un poids variable des opérateurs dans les programmes

Certains programmes dépendent peu des opérateurs quand d'autres reposent entièrement sur eux. Pour dix-huit programmes de l'État, plus de la moitié de l'enveloppe est affectée aux opérateurs (cf. tableau 2).

2. Poids des opérateurs dans les crédits des programmes

Mission Programme	Poids des opérateurs dans le programme	
	% AE	% CP
<i>Action extérieure de l'État</i> Rayonnement culturel et scientifique	65	65
<i>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</i> Valorisat. des produits, orientation et régulation des marchés • Forêt	74 77	74 77
<i>Culture</i> Patrimoines	49	54
<i>Développement et régulation économiques</i> Passifs financiers miniers	79	79
<i>Écologie et développement durable</i> Gestion des milieux et biodiversité	53	51
<i>Politique des territoires</i> Information géographique et cartographique	100	100
<i>Recherche et enseignement supérieur</i> Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires • dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources • dans le domaine des risques et des pollutions • dans le domaine de l'énergie • recherche duale (civile et militaire) • recherche culturelle et culture scientifique	94 100 97 99 100 71	94 100 97 99 100 71
<i>Régimes sociaux et de retraite</i> Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	100	100
<i>Sécurité sanitaire</i> Veille et sécurité sanitaires	76	76
<i>Transports</i> Météorologie	100	100
<i>Ville et logement</i> Rénovation urbaine • Équité sociale et territoriale et soutien	100 51	92 49

Source : Annexe au PLF pour 2007 « Opérateurs de l'État ».

3. Les crédits versés aux opérateurs

Les crédits versés par l'État à ses opérateurs en PLF pour 2007 s'élèvent à 19,3 milliards d'euros en AE et 19,2 milliards d'euros en CP. S'il était celui d'une mission de l'État, le budget « opérateurs » représenterait le 4^e budget civil après l'enseignement scolaire, les charges de la dette, la recherche et l'enseignement supérieur (cf. tableau 3).

3. Crédits versés aux opérateurs en PLF 2007

En millions d'euros

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Subventions pour charge de service public (cat. 32)	16 280	16 366
Dotations en fonds propres (cat. 72)	75	63
Transferts (titre 6)	2 909	2 730
Total	19 264	19 159

Source : Direction du budget : Annexe au PLF 2007 « Opérateurs de l'État ».

Les subventions pour charges de service public (SCSP) constituent logiquement la grande majorité (85 %) des crédits versés aux opérateurs : 16,3 milliards d'euros en AE et 16,4 milliards d'euros en CP dans le PLF 2007. Cette proportion est toutefois surestimée du fait des difficultés rencontrées pour identifier, à partir des budgets 2006 des opérateurs, leurs dépenses d'investissement ayant un impact patrimonial et devant par ce fait être subventionnées par des dotations en fonds propres en PLF pour 2007. Par défaut, hormis une expérimentation réalisée dans le cadre du programme « Formations supérieures et recherche universitaire », les dotations en question ont été intégrées cette année dans la SCSP. Près de 60 % de ces subventions pour charges de service public sont versées aux opérateurs de la mission « recherche et enseignement supérieur ».

Les transferts représentent 15 % des crédits versés aux opérateurs, soit 2,9 milliards d'euros en AE et 2,7 milliards d'euros en CP dans le PLF 2007. Ils correspondent à des interventions qu'ils reversent à des tiers pour le compte de l'État. Cinq missions représentent 94 % des transferts aux opérateurs.

4. Les emplois des opérateurs

Les opérateurs rémunèrent directement des emplois, en dehors du plafond d'autorisation des emplois voté en loi de finances. Tous les emplois des opérateurs sont comptabilisés quelle que soit leur situation statutaire (corps de fonctionnaires propres à un opérateur ou une catégorie d'opérateurs, agents détachés auprès de l'opérateur, contractuels de droit public ou de droit privé) et quelles que soient les missions de l'opérateur auxquelles ils concourent.

Le mode de décompte a été réalisé chaque fois que possible en ETPT (équivalent temps plein travaillé) selon la même méthodologie que pour les emplois de l'État. Lorsque ce recensement n'était pas disponible, c'est-à-dire dans 22 des 75 programmes concernés, les effectifs ETP ou les effectifs physiques ont été indiqués par défaut (cf. tableau 4).

4. Mode de comptage des emplois rémunérés par les opérateurs dans les PAP 2007

	ETPT	ETP	Effectifs physiques
Nombre de programmes concernés	53	17	5
Nombre d'emplois	197 992	48 322	2 207

Source : Annexe au PLF pour 2007 « Opérateurs de l'État ».

Les trois colonnes ETPT, ETP et effectifs physiques, une fois additionnées, ne donnent qu'un ordre de grandeur de l'effectif total rémunéré par les opérateurs, au demeurant légèrement surestimatif. On peut néanmoins avancer que l'équivalent d'environ 245.000 ETPT sont rémunérés par les opérateurs en dehors du plafond d'emplois autorisés en PLF 2007.

En réalité, l'administration française n'a pas attendu la LOLF pour se confronter à cette double question de la formulation de ce qui doit exiger de séparer les deux types de tâche, et des outils adaptés aux différentes situations.

La LOLF vient cependant contraindre et aider l'État à réaborder ces questions. Partant des politiques publiques, la LOLF fournit immédiatement la première étape du raisonnement qui est leur identification claire ; dès lors, elle facilite le travail qui, sinon, devrait partir des organisations administratives. Adossant à chaque politique publique un volet performance, elle sous-entend qu'il existe une stratégie propre à chaque programme. Absente des documents budgétaires du PLF 2006, cette dimension stratégique préalable à la formulation des objectifs des programmes figure dans les documents budgétaires du PLF 2007.

L'existence de ce volet performance permet de clairement identifier les objectifs poursuivis par l'ensemble des acteurs du programme. Dès lors, il est plus facile d'exercer la tutelle d'opérateurs qui contribuent à cette politique publique et doivent donc en partager les finalités stratégiques, les objectifs et les instruments de mesure des résultats. La présence d'une comptabilité patrimoniale et d'annexes prévoyant un certain nombre d'informations pour les opérateurs contribuant aux programmes fait que même en cas

de démembrement juridique de l'État, il existe des éléments communs d'information et de consolidation.

Ainsi, la LOLF ne prévoit aucune forme juridique pour l'action administrative (et notamment sur le fait de savoir s'il faut sortir certaines tâches d'exécution de l'État *stricto sensu*), mais elle contient en elle-même les étapes nécessaires pour distinguer clairement les éléments de définition de la stratégie, les instruments de contrôle et les mécanismes d'information du Parlement. Elle incite donc fortement à déléguer la conduite d'un certain nombre d'activités, à la fois d'un point de vue géographique (déconcentration et valorisation des gestionnaires locaux) et fonctionnel (redéfinition des rôles de chacun).

En revanche, et il s'agit là d'une rupture avec le processus continu de création d'opérateurs dans l'État, la LOLF s'attache à renforcer l'universalité budgétaire et la vision globale sur les politiques publiques. En ce sens, elle peut promouvoir une certaine complexité administrative.

Muette sur les organisations, la LOLF a en effet été rédigée avec le souci, pour le législateur organique, de réaffirmer les principes du droit budgétaire et notamment les principes d'unité et d'universalité du budget de l'État. Il s'agit d'une part de faire figurer dans un document unique – le budget de l'État – l'ensemble des recettes et des dépenses de celui-ci. Le législateur organique a clairement affirmé sa préférence pour une vision consolidée de la dépense de l'État, plutôt que pour un éclatement de celle-ci. Deux raisons à cela : l'éclatement rend difficile le pilotage des finances publiques ; il est peu compatible avec l'exercice fondamental du vote du Parlement sur les recettes et les charges de l'État. En ce sens, et contrairement au procès souvent fait à ce texte d'accentuer le processus de désagrégation des systèmes administratifs, qui prendrait la forme d'une fragmentation croissante des organisations ministérielles et du développement d'entités complètement autonomes, l'intention des rédacteurs était pure.

Cet objectif de renforcement du contrôle sur les opérateurs de l'État n'a cependant, jusqu'à présent, pas été atteint. De ce point de vue, il est même possible que le dispositif de la LOLF emporte une dynamique contraire à cet objectif. En effet, en renforçant les contraintes internes au budget de l'État (par exemple l'encadrement strict des emplois rémunérés par l'État et de la masse salariale et la limitation très forte des mécanismes d'affectation de recettes), ce texte peut inciter à s'extraire de ces contraintes, par exemple par la création de structures autonomes, le cas échéant financées directement par l'affectation de recettes. Il y a là un paradoxe qu'il convient de résoudre.

La LOLF s'inscrit donc dans le mouvement de fond amenant à bien distinguer les fonctions stratégiques des tâches d'opérateurs, que celles-ci soient exercées à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre du budget de l'État. Cependant cette dynamique n'implique pas en soi une modification des organisations administratives.

2.1.2. Des réformes d'organisations en germe, éloignées du « jardin à la française » de l'administration traditionnelle

La question de la responsabilité managériale constitue un second facteur de réorganisation administrative.

Cette question a été longuement discutée tout au long de l'élaboration de ce texte. Le débat s'est focalisé sur la question du caractère ministériel du programme. Certains, notamment au Sénat, proposaient de donner une dimension interministérielle aux programmes, partant du principe que certaines politiques publiques présentaient un caractère interministériel et qu'il était donc factice ou peu pertinent de constituer les programmes comme des boîtes étanches aux autres ministères. Les partisans du caractère résolument ministériel des programmes plaçaient au cœur de leur argumentation la question de la responsabilité qui ne peut se diviser.

Dès lors que le législateur organique a retenu cette deuxième option, il était évident qu'allait se développer une tension entre le nécessaire exercice de cette responsabilité, et la complexité des structures administratives de programmes définis comme des politiques publiques et non pas en fonction d'organisations préexistantes.

Ainsi, la LOLF portait en elle une modification de l'ordonnancement uniforme d'une administration organisée autour de directions d'administrations et de services déconcentrés, sous l'autorité d'un ministre responsable politiquement de l'ensemble de leur action, ouvrant la voie à une redistribution des rapports de pouvoir à l'intérieur de l'État, et à une transformation des modes de contrôle.

À la place de ce modèle classique d'organigramme vertical, la LOLF promeut un modèle d'une complexité fonction de la sédimentation de nos organisations administratives. Là où l'histoire n'a pas fait apparaître de doublon, mais a bien identifié les structures en charge de telle ou telle politique, la LOLF ne change rien sur les structures. Là où, en revanche, la créativité administrative a fait se développer des organisations concurrentes, aux limites d'intervention floues, ou une multiplicité de flux financiers reflétant des logiques de pouvoir, la LOLF allait devoir s'accommoder de la complexité. Précisons que cette complexité n'est pas nécessairement sous-optimale quand, par exemple, elle conduit à partager des réseaux de services déconcentrés ou à mutualiser l'exercice des fonctions de soutien.

La deuxième conséquence de cette dynamique est relative à la redistribution des pouvoirs suscitée par la LOLF. Là aussi, avec le prisme des politiques publiques, la LOLF modifie la répartition des pouvoirs entre acteurs. De nouveaux acteurs apparaissent : les responsables des programmes, chargés du pilotage des politiques publiques et de l'atteinte des résultats proposés par le ministre et acceptés par le Parlement. Des acteurs traditionnels voient leur rôle évoluer : les directeurs financiers et des ressources humaines, les directeurs d'administration centrale dont la structure est placée sous

la responsabilité managériale supérieure du responsable de programme, les chefs de services déconcentrés. On s'écarte là du simple fonctionnement interne de l'État pour revoir l'ensemble des mécanismes de responsabilité.

Enfin, ces évolutions ne sont évidemment pas sans conséquence sur les dispositifs de pilotage et de contrôle internes à l'administration. La LOLF oblige l'État à se doter de nouveaux mécanismes en la matière, ne serait-ce que pour satisfaire aux obligations nouvelles d'information du Parlement, mais aussi pour garantir que le volet performance du budget de l'État ne reste pas un exercice de style, mais soit bien adossé à un dispositif opérationnel de fonctionnement des services.

2.2. De nouvelles questions : gouvernance, pilotage et contrôle

Les ministères, à commencer par les instances de pilotage de la mise en œuvre de la LOLF, ont rapidement saisi que le nouveau texte organique avait des implications fortes sur l'organisation des administrations. Cependant, maintenant que la phase de mise en place des nouveaux mécanismes budgétaires et comptables s'achève, ils commencent seulement à percevoir toutes les conséquences de cette dynamique.

2.2.1. À système complexe, situations diverses : la nouvelle maquette du budget de l'État

Trois principes avaient été fixés pour l'élaboration de la nouvelle maquette budgétaire : faire fi des organisations⁽⁵⁶⁾ ; éviter les programmes de trop petite taille (le nombre total des programmes avait été fixé à environ 130) ; restreindre les programmes dits de soutien aux seuls cas des services polyvalents, qui assument plusieurs missions, et des services de soutien difficilement rattachables à des politiques publiques.

Ces décisions ont joué un rôle déterminant pour mettre au point une présentation du budget de l'État conforme à l'intention du législateur organique et à l'esprit de la réforme. Elles ont eu aussi pour conséquences de mettre en place une mosaïque de programmes, même s'il demeure des « trous noirs » – des politiques publiques mal appréhendées (*cf.* encadré 13).

(56) L'élaboration de la maquette a même donné lieu à quelques transferts de lignes budgétaires entre ministères. De même, des subventions à certains opérateurs ont pu être regroupées pour éviter de multiples imputations budgétaires. Le budget de certaines autorités administratives indépendantes a également été transféré du budget des services du Premier ministre vers les ministères chargés de la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles dont lesdites autorités assurent la régulation.

13. Les « trous noirs » de la maquette budgétaire

La France a fait le choix avec le programme de faire coïncider l'unité de spécialité budgétaire, la politique publique et la sphère d'exercice d'un pouvoir managérial.

Ce parti pris fait que la maquette repose sur les crédits budgétaires, auxquels elle associe un volet performance. Or certaines politiques publiques ne sont pas réductibles à leur expression sous forme de crédits budgétaires. Soit parce qu'elles reposent sur d'autres leviers comme la réglementation, l'animation de réseaux, la communication, l'action internationale, etc. Soit parce qu'elles sont principalement mises en œuvre par d'autres acteurs que l'État : c'est évidemment le cas de la plupart des politiques sociales.

Les politiques sociales constituent le meilleur exemple de mauvaise appréhension de politiques publiques par la maquette budgétaire. Par exemple, par le remboursement des médicaments, l'assurance-maladie finance ainsi la politique industrielle du médicament. De même, par les allocations qu'elle distribue et les subventions de son fonds d'action sociale (qui finance notamment les crèches), la caisse nationale des allocations familiales porte l'engagement financier public en faveur des familles, de l'enfance, etc. De même, la politique d'insertion est financée par les départements, alors même que l'État conserve de nombreux pouvoirs dont celui de déterminer le niveau du revenu minimum d'insertion.

Le budget de l'État comprend ainsi 167 programmes correspondant aux politiques publiques. Si on exclut les budgets annexes et les comptes spéciaux, le nombre de programme du seul budget général s'élève à 131 dans le PLF pour 2007. Ce chiffre est conforme aux orientations évoquées dès l'élaboration de la LOLF et les premiers travaux sur la maquette. Il marque un très fort élargissement de l'unité de spécialité du budget de l'État ; la loi de finances pour 2005 comprenait ainsi près de 850 chapitres budgétaires pour le seul budget général (*cf.* tableau 7).

Cette approche quantitative ne renseigne pas sur l'organisation administrative. Or il existe un lien entre le programme et l'organisation en la personne du responsable de programme chargé de la conduite des politiques et donc devant assurer le pilotage du programme. Dès lors, l'analyse de la structure du programme peut donner une indication sur les capacités de pilotage de son responsable et donc sur sa capacité à atteindre les objectifs qui lui ont été fixés.

L'examen attentif de la structuration des programmes⁽⁵⁷⁾ montre une grande diversité des situations. Trois critères ont été retenus pour apprécier l'articulation entre l'organisation administrative et le programme :

- le programme correspond-il à une politique publique ?

(57) Ont été exclus de l'analyse les dotations (crédits des pouvoirs publics, dépenses accidentelles, provision salariale) et les programmes dotés de crédits évaluatifs (par exemple, la charge de la dette).

- le programme regroupe-t-il une ou plusieurs directions, voire plusieurs parties de directions d'administration centrale ?

- sur quel type de réseau le responsable de programme peut-il s'appuyer ? Cinq catégories ont été retenues : le cas le plus simple du réseau dédié (par exemple le cas de la police nationale, dédiée au programme « Police nationale ») ; celui du réseau polyvalent (un même réseau déconcentré contribue à plusieurs programmes, comme par exemple les DDASS) en distinguant les programmes gérant ces réseaux polyvalents (par exemple dans le cas des DDASS le programme de soutien des ministères sociaux) de ceux y ayant recours (toujours dans le cas des DDASS, les programmes de la mission « Solidarité et intégration ») ; le cas du réseau de services et du réseau d'opérateurs ; le cas du réseau partagé ; le cas de l'absence de réseau (notamment les programmes de soutien ou certains programmes de politique publique conduits directement par la structure d'administration centrale).

7. Structure du budget de l'État

	LFI 2006	PLF 2007
Budget général		
• missions	34	34
dont missions interministérielles	8	9
• programmes	134	131
Hors du budget général		
• missions	15	14
dont missions interministérielles	0	1
• programmes	26	36
Total		
• missions	49	48
dont missions interministérielles	8	10
• programmes	160	167

Source : Auteurs.

Deux classifications peuvent être retenues. La première, dans une approche administrative, montre le degré de « pureté » du programme par rapport à un idéal – français – faisant coïncider la carte des programmes et celle des directions d'administration centrale (cf. tableau 8).

Même si cette analyse présente des limites, elle fournit deux éléments d'appréciation de la dynamique de réorganisation que peut susciter la LOLF. D'une part, elle donne une photographie de départ des éventuels problèmes hiérarchiques pouvant se poser (affirmation de l'autorité d'un responsable de programme directeur d'administration centrale sur ses collègues). Le problème est susceptible de survenir pour la moitié des programmes qui ne regroupe pas une seule direction. Le responsable de programme est alors choisi parmi les directeurs sans avoir pour autant d'autorité hiérarchique sur ses collègues, ce qui peut rendre difficile l'exercice de son rôle de responsa-

8. Ventilation des programmes selon le nombre de directions regroupées dans le programme

	Nombre de programmes	%	% (sur total des programmes)
Nombre de programmes regroupant une seule direction :			
50 % du nombre total des programmes	61	100	50
• Réseau dédié (et programme de politique publique)	14	23	11
• Réseau polyvalent (gestion)	3	5	2
• Réseau de services + réseau d'opérateurs OU réseau partagé	2	3	2
• Réseau polyvalent (recours)	24	39	20
• Pas de pilotage de réseau (et programme de politique publique)	18	30	15
Nombre de programmes regroupant plusieurs directions (toutes entières) :			
11 % du nombre total des programmes	14	100	11
• Réseau dédié (et programme de politique publique)	2	14	2
• Réseau polyvalent (gestion) OU pilotage partagé	6	43	5
• Réseau polyvalent (recours)	3	21	2
• Pas de pilotage de réseau (programmes soutien)	3	21	2
Nombre de programmes regroupant des parties de directions :			
39 % du nombre total des programmes	48	100	39
• Réseau dédié	8	17	7
• Réseau polyvalent (gestion)	3	6	2
• Réseau de services + réseau d'opérateurs OU réseau partagé	7	15	6
• Réseau polyvalent (recours)	14	29	11
• Pas de pilotage de réseau (programmes soutien)	16	33	13

Source : DGME.

ble de programme (par exemple, le programme Patrimoine du ministère de la Culture dont le responsable de programme est un directeur parmi de nombreux autres). D'autre part, elle montre la complexité des 40 % de programmes, qui regroupent des parties de directions : dans ce cas, l'organisation par politique publique et l'organisation administrative divergent fortement.

Une autre analyse peut essayer de classer les programmes non plus selon leur degré de « pureté » mais en cherchant à apprécier la solidité des mécanismes de pilotage. Il s'agit cette fois de classer les programmes en prenant en compte les réseaux et non pas par rapport aux seules administrations centrales.

Quatre catégories, assez équivalentes en nombre de programmes concernés, apparaissent alors (*cf.* tableau 9) :

Cette question du pilotage du programme est centrale pour assurer le succès de la réforme du point de vue du management. En effet, la LOLF invite à confier des responsabilités plus grandes aux responsables administratifs de chacun des programmes. Ce responsable de programme a été défini, à sa naissance, comme un être charnière entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion. Néanmoins, il n'y a pas un partage simple entre d'un côté le ministre qui serait responsable du contenu des politiques, de l'autre le responsable de programme qui serait responsable de leur exécution. Le ministre reste le chef de son administration et il est susceptible d'être interpellé sur sa gestion, alors que le responsable de programme quant à lui n'est pas à la tête d'une agence d'exécution car, il n'est pas un pur exécutant.

Le responsable de programme peut intervenir à trois niveaux :

- en amont, il participe à l'élaboration des politiques, les services d'étude, d'évaluation, de législation lui étant souvent rattachés. Il propose au ministre, à partir de l'analyse des résultats, de faire évoluer les dispositifs d'intervention ou l'organisation et les modes d'action des services publics gérés par le programme. À la différence de certains pays organisés en agences, il ne s'engage pas seulement sur la production de certains volumes de biens ou services à coût donné, il s'engage aussi sur des objectifs d'efficacité socio-économique ;
- durant la gestion, il est chargé de décliner les objectifs du programme au niveau opérationnel, de mobiliser les services et les agents autour des buts du programme et de rendre compte des résultats obtenus. Il doit optimiser et répartir les moyens de son budget global au service de l'amélioration des résultats. Il met en place le dialogue de gestion ;
- en aval, il rend compte à son ministre, mais il peut également être auditionné directement par le Parlement.

Ce modèle est encore assez rarement mis en œuvre, sauf dans les programmes à l'organisation la plus simple où la maquette budgétaire est venue valider une organisation administrative déjà calée autour d'une politique pu-

9. Ventilation des programmes selon la structure administrative de pilotage et de mise en œuvre

		%
Programmes pilotés par une seule direction disposant de son propre réseau	35	28
• Réseau dédié (et programme de politique publique)	14	11
• Réseau polyvalent (gestion)	3	2
• Pas de pilotage de réseau (et programme de politique publique)	18	15
Programmes pilotés par une seule direction partageant son réseau	26	21
• Réseau de services + réseau d'opérateurs <i>OU</i> réseau partagé	2	2
• Réseau polyvalent (recours)	24	20
Programmes à pilotage partagé entre plusieurs directions disposant de leurs propres réseaux	32	26
• Réseau dédié (et programme de politique publique)	2	2
• Pas de pilotage de réseau (programmes soutien)	3	2
• Réseau dédié	8	7
• Réseau polyvalent (gestion)	3	2
• Pas de pilotage de réseau (programmes soutien)	16	13
Programmes à pilotage partagé entre plusieurs directions et réseau partagé entre plusieurs programmes	30	24
• Réseau polyvalent (gestion) <i>OU</i> pilotage partagé	6	5
• Réseau polyvalent (recours)	3	2
• Réseau de services + réseau d'opérateurs <i>OU</i> réseau partagé	7	6
• Réseau polyvalent (recours)	14	11

Source : DGME.

blique. Partout ailleurs, la LOLF promeut une évolution progressive et différenciée vers un renforcement des pouvoirs du responsable de programme. Responsable de la détermination de la stratégie, de la gestion des ressources, des arbitrages budgétaires, du suivi de la performance de la dépense, il est donc normal qu'il revendique progressivement de plus grands pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines, un pouvoir hiérarchique et pas seulement fonctionnel sur les services du programme, etc., soit tous les éléments destinés lui permettant d'assurer sa mission. Le contexte propre à chaque ministère, et la plus ou moins grande identité structure administrative/politique publique/maquette budgétaire expliquent cependant que la formulation de cette revendication et sa mise en œuvre se fassent progressivement. Cela ne peut donc rester sans conséquence sur l'organisation administrative.

Il existera des cas de réorganisations : il est vraisemblable et souhaitable que l'organisation administrative de certains ministères évoluera afin d'améliorer la gouvernance effective que peut exercer le responsable de programme sur les structures relevant de son programme. Certains responsables de programmes se verront progressivement accorder une autorité hiérarchique sur les directions centrales relevant de leurs programmes.

Dans d'autres situations, ce sont les dispositifs de pilotage qui devront être renforcés. Ainsi, certains responsables de programme seront amenés à faire évoluer, dans le sens du resserrement, le pilotage de gros opérateurs rattachés à leurs programmes. Dans certains cas, il a même été décidé par souci de clarification de confier la responsabilité du programme au dirigeant de l'opérateur (les programmes « Météorologie » et « Information géographique et cartographique » ont pour responsable respectivement le président de Météo-France et le directeur général de l'IGN).

Cependant, il ne devrait pas se créer un nouveau jardin à la française autour des programmes, ne serait-ce que parce que certains cas de partage et de mutualisation sont probablement plus économes des deniers publics et plus efficaces.

Certains responsables de programmes continueront à partager avec d'autres leur autorité sur les services déconcentrés qui mettent en œuvre leurs programmes. L'impossibilité de scinder des personnes physiques entre plusieurs programmes, d'une part, et la nécessité de disposer d'un effectif suffisant au niveau territorial, d'autre part (par exemple, pour pouvoir maîtriser les prévisions de masse salariale), ont conduit à regrouper dans des programmes polyvalents les personnels et moyens des réseaux de services déconcentrés qui mettent en œuvre plusieurs programmes. 36 % des programmes partagent ainsi des réseaux de services polyvalents. Par exemple, l'autorité des directions départementales de l'Équipement (DDE) est partagée entre plusieurs responsables de programme du ministère de l'Équipement. Il importe en ce cas que des règles du jeu claires soient définies, dans les chartes de gestion entre les responsables de programme de politique publique et les responsables de programme polyvalents, sur les modalités de recours au réseau par les premiers.

Certaines fonctions de soutien gagnent à continuer à être mutualisées. Les tâches d'exécution nécessaires au traitement de masse de certains actes administratifs (*back-office*) ne présentant aucun enjeu de décision en matière d'utilisation des ressources, ou certaines fonctions d'expertise, exigeant un haut niveau de technicité, gagnent à être mutualisées dans des centres de services partagés entre plusieurs programmes, dans une logique d'efficience et d'efficacité. C'est l'intérêt de la création de programmes de soutien (aussi dits programmes de conduite et pilotage des politiques), qui contiennent les moyens des services de gestion : directions des ressources humaines (gestion de la paye, des recrutements de masse, rédaction des contrats, organisation des commissions administratives paritaires, des formations, opérations de gestion des carrières, etc.), directions des affaires financières (émission de bons de commandes, passation des marchés, pilotage centralisé des crédits de paiement...). Dans ce cas, les fonctions de soutien doivent entrer dans une logique de prestation de service vis-à-vis des programmes de politique publique, assortie d'engagements de qualité et de coûts. Par exemple, la direction des affaires financières du ministère de l'Intérieur assure pour le compte des programmes de ce ministère la gestion de leurs opérations immobilières. Rien n'empêcherait cependant le responsable du programme « Police » de la confier à un autre opérateur.

2.2.2. À la recherche du degré optimal de déconcentration : la déclinaison opérationnelle de la maquette

La LOLF est muette sur la déclinaison interne aux programmes. Cependant, le choix de disposer d'une structure budgétaire calée sur les politiques publiques et disposant d'un volet performance pouvait être vidé de son sens concret sans échelon de déclinaison opérationnelle des programmes, qui en reprenne les éléments constitutifs, crédits et performance. Cela passe par une déconcentration des compétences et des crédits.

S'agissant des compétences, le souci de s'assurer d'une parfaite déclinaison des principes de la LOLF sur le territoire a guidé la création d'un nouveau concept, le budget opérationnel de programme (BOP). Il se définit comme la déclinaison opérationnelle d'un programme sur un territoire sur la base du principe liberté/responsabilité. Il comprend la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance du programme, un budget prévisionnel, un plan d'action avec une programmation des moyens et un schéma d'organisation décrivant l'ensemble des services appelés à mettre en œuvre le BOP⁽⁵⁸⁾. Il peut se décomposer en unités opérationnelles de gestion (UO) qui collent au plus près de la mise en œuvre des opérations et de l'utilisation des crédits.

Le plus généralement, les services intégrés dans le périmètre des BOP et des UO sont des services rattachés au ministre chargé du programme, mais des services d'autres ministères peuvent être appelés à la mise en œuvre d'actions des BOP, par exemple pour les projets conduits par le mi-

(58) Voir le *Guide pratique de la déclinaison des programmes* édité par le ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie en février 2005.

nistère de l'Écologie. Il peut aussi être plus rationnel de regrouper autour d'un pilote unique certains services.

La cartographie des 2 279 BOP et 17 369 UO du budget 2006 reflète la complexité de cette nouvelle organisation (*cf.* tableau 10).

10. Cartographie des BOP et UO

Niveau territorial	Nombre de BOP	Nombre d'UO(*)
Central	310 (14 %)	902 (5 %)
Interrégional ou zonal	162 (7 %)	1 727 (10 %)
Régional	1 256 (55 %)	2 854 (16 %)
Départemental	553 (24 %)	9 983 (49 %)
Total	2 279	15 466 (17 639 avec les UO internationales)

Note : (*) Une partie de ces UO est dite « dormante », c'est-à-dire que le responsable de programme a prévu que les services concernés pouvaient éventuellement recevoir des crédits sur l'exercice budgétaire.

Source : DGME.

La répartition des BOP et des UO montre aussi de fortes disparités. Ainsi, le ministère des Finances a, à lui seul, 17 % des BOP, l'Agriculture 16 % et l'Emploi 12 %. De même, le ministère de la Défense représente près de 20 % du total des UO dans la mesure où il n'a que des BOP centraux. L'ensemble peut se révéler assez complexe, puisque, par exemple, au niveau déconcentré les DRASS sont 7 fois BOP, les directions régionales de l'Équipement (DRE) 6 fois, les rectorats 5, les directions régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF) 5, les directions régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DRTEFP) 5, les directions régionales des Affaires culturelles (DRAC) 4, etc. Cette complexité peut avoir plusieurs sources dont la principale réside dans le nombre de programmes gérés par un seul et même réseau (par exemple, le ministère de la Santé et des Solidarités compte 7 programmes déconcentrés, soit 138 BOP régionaux, chaque DRASS intervenant sur 7 BOP, de même que chaque DDASS/UO au niveau départemental).

S'agissant des crédits, la LOLF incite aussi à accentuer le mouvement de déconcentration entamé depuis les lois de décentralisation.

D'abord, le décloisonnement des enveloppes budgétaires locales a fortement progressé. Au niveau déconcentré, les crédits délégués aux responsables locaux se dispersaient en près de 2 000 articles d'exécution limitatifs, en ordonnance de 1959, contre près de 170 catégories de BOP en régime

LOLF (BOP déconcentrés ou BOP centraux faisant l'objet d'UO locales). L'autonomie de gestion, mesurée par la possibilité de redéployer des crédits, a donc été multipliée par douze.

Parallèlement, il semble que la déconcentration des crédits a déjà augmenté, 85 % des crédits ayant vocation à être dépensés au niveau local. Il est encore trop tôt pour connaître avec précision les volumes financiers effectivement déconcentrés depuis le 1^{er} janvier 2006, mais, sur la base des mouvements du premier trimestre de l'année, ils représentaient environ 55 % des crédits de la loi de finances initiale⁽⁵⁹⁾, dont 80 % de dépenses de personnel⁽⁶⁰⁾. Les pratiques ministérielles marquent de grandes différences et permettront, quand les chiffres définitifs seront connus, de répartir les ministères en fonction du niveau de déconcentration⁽⁶¹⁾. À ce stade, il est encore difficile d'établir une comparaison qui permettrait de mesurer ou non un degré accru de déconcentration à l'occasion de la mise en place du nouveau cadre de gestion induit par la LOLF. Les pratiques sont certainement complexes et variables, marquées aussi par la transition, l'apprentissage des nouveaux mécanismes et l'acquisition des compétences. Plusieurs ministères annoncent cependant pour 2007 ou 2008 de nouvelles étapes de déconcentration.

Dès lors que cette déconcentration, managériale et financière, est en marche, il convient de se poser la question de l'optimisation de ce mouvement. Trois critères peuvent être envisagés pour la qualifier :

- le premier critère est celui des volumes financiers en jeu. Les BOP nécessitent une masse financière et d'emplois suffisamment importants pour donner de la souplesse de gestion et permettre des redéploiements. De ce point de vue, les BOP déconcentrés gèrent en moyenne 35 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, mais avec de fortes différences entre les programmes (cf. tableau 11).

11. Répartition des BOP déconcentrés selon leur volume de crédits (en AE et CP)

BOP de grande taille (> 50 M€)	5 programmes
BOP de taille moyenne (entre 10 et 50 M€)	19 programmes
BOP de petite taille (entre 1 et 10 M€)	19 programmes
BOP de très petite taille (de 300 000 € à 1 M€)	12 programmes

Source : DGME, outil de suivi des BOP au 06/04/2006 sur un échantillon de 60 % des BOP déconcentrés.

(59) Ont été soustraites de la base les dépenses relatives à la charge de la dette, aux pouvoirs publics et aux régimes de retraites.

(60) 65 % de ces sommes correspondent aux dépenses des rectorats.

(61) Il faudra cependant essayer de mesurer la part des pratiques de fléchage de crédits qui, malgré une déconcentration formelle, reviennent à priver les gestionnaires d'une grande partie de leurs libertés nouvelles.

Cette moyenne tombe à 14,5 millions d'euros pour le plus petit niveau de BOP qu'est le département, avec là aussi de fortes différences entre programmes (*cf.* tableau 12).

12. Exemples de BOP départementaux

En millions d'euros

Direction de services fiscaux	31
Trésorerie générale	26
Moyenne des BOP départementaux	14,5
Préfecture de département	14
Direction départementale des services vétérinaires	1
Direction départementale de l'agriculture et de la forêt	0,8

Source : DGME, outil de suivi des BOP au 06/04/2006 sur un échantillon de 60 % des BOP déconcentrés.

La taille de certains BOP apparaît ainsi parfois insuffisante pour permettre l'exercice d'une réelle autonomie. Au critère de taille s'ajoute celui de la variété de crédits qui doit être suffisante pour que l'exercice de la fongibilité ait un sens. Par ailleurs, en matière de personnel, les prévisions de masse salariale ne sont fiables qu'au-delà de 200 à 300 ETP. Plusieurs BOP ne respectent pas ces critères.

- le deuxième critère de pertinence de la cartographie est celui de la capacité des BOP à agir sur les politiques et à pouvoir en rendre compte au responsable de programme. Il y a des risques de tensions entre le responsable de programme et les responsables locaux, la logique de la LOLF incitant ces derniers à se saisir de responsabilités nouvelles (dans une logique de subsidiarité) alors que le responsable de programme a intérêt à renforcer son pilotage, y compris sur son réseau.

- le dernier critère correspond au périmètre territorial, qui doit être adapté aux enjeux. Comme pour les programmes, le raisonnement par les politiques publiques a permis à la cartographie des BOP de ne pas épouser le périmètre administratif français : pour chaque programme, il a été recherché le bon niveau opérationnel, qu'il soit départemental (par exemple pour les préfetures), régional (les politiques de l'emploi), interrégional (par exemple les Douanes) voire zonal (par exemple l'organisation autour des axes routiers au ministère de l'Équipement). Cependant, la cible d'origine consistant, pour un programme à gestion déconcentrée, à retenir un seul BOP par niveau territorial avec une ou plusieurs UO selon son positionnement (départemental, régional, interrégional ou zonal), n'a pas été respectée sur l'ensemble des programmes. Il y a un fort besoin de rationalisation, notamment pour simplifier la vie des services gestionnaires.

Plusieurs solutions existent pour resserrer cette cartographie et s'assurer de la pertinence de la nouvelle organisation déconcentrée mise en place grâce à la LOLF :

- la reconfiguration du nombre de programmes : la structuration actuelle des programmes est parfois un frein à la diminution des BOP. Dans de nombreux cas, la maquette conduit à la démultiplication des unités budgétaires locales alors que la gestion est assurée par un service unifié ;
- le resserrement du nombre des BOP centraux : la structuration des BOP centraux est souvent calquée sur l'organisation des administrations centrales en directions ou services. Par exemple, le ministère de la Culture compte 21 BOP centraux, pouvant du coup générer un nombre assez proche de BOP ou d'UO au niveau des DRAC ; on voit ici le lien entre structure administrative et structure de gestion ;
- la diminution/réduction des BOP départementaux, qui sont concentrés dans trois ministères (Agriculture, MINEFI, Intérieur). Il y a de toute évidence un problème de masse critique pour certains, par exemple quand le BOP de la Direction départementale des services vétérinaires (DDSV) de Paris a un plafond d'emplois et une masse salariale correspondant à 5,7 ETPT et gère, hors dépenses de personnel, 90 000 euros ;
- parfois, les UO permettent la mutualisation de compétences dans un souci de plus grande efficacité (par exemple en regroupant la paye au niveau régional pour permettre une plus grande qualité de la paye et une meilleure gestion de la masse salariale).

D'une manière générale, la mise en œuvre de la LOLF pourrait être l'occasion d'un allègement des tâches de *back-office*. Trop souvent jusqu'à présent la déconcentration s'est traduite par le transfert de tâches d'exécution (traitement d'actes administratifs sans enjeu en matière de décision d'emploi des ressources). La plupart de ces tâches gagneraient à être recentralisées (mutualisées dans des centres de services partagés) dans un souci d'efficacité et d'efficience. En revanche, certaines décisions de gestion pourraient être transférées, ou, au minimum, un rôle moteur pourrait être accordé aux échelons déconcentrés dans la prise de ces décisions (notamment en matière de recrutement)⁽⁶²⁾.

La LOLF est donc liée à la déconcentration, puisqu'elle vise à donner aux gestionnaires, au plus près du terrain, une autonomie de gestion en se fondant sur le postulat que ce sont ces derniers qui seront les mieux à même de trouver les leviers d'action les plus adaptés pour améliorer l'efficacité de la dépense, dans un contexte financier contraint. Dans l'état actuel de la mise en œuvre de la LOLF, il semble cependant que le degré d'autonomie de gestion des échelons déconcentrés pourrait encore être accru, tandis qu'il convient de se saisir des nombreux leviers d'optimisation de la dépense et de l'action publique qui se font jour.

(62) Voir les rapports d'audit de modernisation conduits par l'Inspection générale des Finances, relatif à la gestion administrative de la paye des personnels et à la mise en place du nouveau système d'information financière de l'État, novembre 2006, disponible sur www.performance-publique.gouv.fr

2.2.3. Premières réalisations : exemples d'adaptations des administrations

L'administration française souffre traditionnellement de trois dysfonctionnements majeurs : des découpages ministériels mouvants, le poids des cabinets ministériels, à la fois en effectifs et en fonctions, et l'hétérogénéité de l'organisation des ministères, sources de complexité.

La mise en œuvre de la LOLF appelle de ce point de vue des évolutions en particulier sur la conception même des ministères, l'organisation des administrations centrales et la structuration des services déconcentrés de l'État. La question des cabinets ministériels n'est pas abordée dans ce rapport.

2.2.3.1. Vers une stabilisation du nombre de ministères

Alors que la LOLF ne comprend aucune disposition relative à la structure gouvernementale, son premier effet sur les organisations a été de stabiliser la notion de ministère. De ce point de vue aussi, la France rejoint un mouvement international tendant à figer des structures gouvernementales autour de quinze à vingt ministères dont la structure et le champ des compétences varient très faiblement dans le temps, chaque ministre pouvant se voir adjoindre des secrétaires d'État en fonction de priorités politiques ou pour porter un projet (OCDE, 2005, pp. 125-126).

La LOLF n'inscrit pas dans le marbre la structure gouvernementale en France, mais elle comprend plusieurs dispositions qui :

- font apparaître l'existence de membres du Gouvernement sans leviers d'action⁽⁶³⁾ et donc invitent à limiter le nombre de ministres de plein exercice aux seuls ministres dotés de compétences budgétaires complètes ;
- obligent à définir le ministère⁽⁶⁴⁾ (correspondant à deux critères : être responsable d'au moins un programme et disposer de son plafond d'équivalent temps plein travaillé), et à en stabiliser le périmètre pour des raisons de gestion (cf. encadré 14).

Le deuxième effet est celui sur les organisations administratives, centrales et déconcentrées. Là aussi, le mouvement s'est enclenché rapidement. En effet, la nouvelle maquette du budget de l'État ayant été élaborée début 2004 avec l'idée d'Alain Lambert (« *les programmes ne sont pas les étuis dorés des organigrammes* »), les intervenants de l'époque avaient tous en tête qu'il fallait autant que possible préparer l'avenir, c'est-à-dire donner un

(63) Comme l'écrivent Alain Lambert et Didier Migaud : « avec la LOLF un ministre ne peut plus être un figurant budgétaire : il doit prendre part à la définition et à la mise en œuvre du cadrage financier global arrêté par le Gouvernement (...) ; il doit être un arbitre de la contrainte budgétaire pour les missions et les programmes placés sous son autorité ; il doit gérer les crédits d'un ou plusieurs programmes et des emplois sous un plafond voté en loi de finances ; il doit rechercher l'optimisation des ressources publiques qui lui sont confiées, dans le cadre de la démarche de performance associée aux programmes qui relèvent de sa compétence, lieux d'expression des politiques publiques ; il doit rendre compte au Parlement de ses grands choix budgétaires et expliquer ses résultats » (rapport au Premier ministre sur la mise en œuvre de la LOLF, p. 53).

(64) Deux ministres de plein exercice du Gouvernement de Dominique de Villepin ne disposent pas d'un ministère au sens de la LOLF : le ministre des PME et le ministre de la Fonction publique.

cadre budgétaire relativement stable permettant de procéder, là où c'était souhaitable, à des évolutions de structure dans un second temps, tant au niveau de l'administration centrale que de l'administration déconcentrée.

14. Les ministères définis dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF

La notion de ministère est présente dans la LOLF à plusieurs reprises :

- la loi organique dispose que les programmes et les plafonds d'emplois (calculés en équivalent temps plein travaillés ETPT) autorisés par le Parlement sont ministériels ;
- les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres, en tant que chaque ministre est ordonnateur principal des crédits ;
- les virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère et les transferts peuvent modifier les crédits, entre programmes de ministères distincts, au sein d'une mission ou entre missions.

D'un point de vue budgétaire, les ministères sont donc constitués d'ensembles de programmes qui forment le périmètre de fongibilité des crédits au sein duquel sont définies les catégories d'emplois et entre lesquels il est possible de procéder à des virements de crédits.

Par conséquent, chacun des programmes du budget général a été rattaché à un périmètre ministériel (correspondant à un ministre), qui sert notamment au moment du vote des plafonds d'emplois de la loi de finances et lors de la mise à disposition des crédits par des décrets de répartition après la promulgation de la loi de finances.

Quinze périmètres ministériels ont été identifiés en 2006 et reconduits en 2007 : Affaires étrangères ; Agriculture ; Culture ; Défense et anciens combattants ; Écologie ; Économie, finances et industrie ; Éducation nationale et recherche ; Emploi, cohésion sociale et logement ; Équipement ; Intérieur et collectivités territoriales ; Jeunesse et Sports ; Justice ; Outre-mer ; Santé et solidarités ; Services du Premier ministre.

2.2.3.2. Restructuration des administrations centrales

S'agissant de l'administration centrale, au fur et à mesure de la modification des décrets d'organisation des ministères, des questions d'articulation entre maquette budgétaire et organisation ont pu se poser. Les ministères y ont répondu selon des modalités diversifiées, mais le mouvement de convergence progressive a commencé au plan organique, accentué par la création, dans la quasi-totalité des ministères, de secrétaires généraux (*cf.* encadré 15) et, au plan personnel, la réorganisation par une distinction plus nette des fonctions statistiques et des fonctions opérationnelles (Chevallier, 2005a).

Quelques problèmes spécifiques se posent cependant, en particulier pour les structures administratives dont le budget figure dans un programme mais qui disposent, de droit, d'une autonomie par rapport au ministre. Le principal cas est celui des autorités administratives indépendantes (AAI) qui, de par leur statut, ne sont pas placées sous l'autorité d'un ministre et encore moins

d'un responsable de programme alors que, pourtant, elles contribuent à la réalisation d'un politique publique, voire aux objectifs d'un programme⁽⁶⁵⁾. Il convient alors de leur garantir une forte autonomie financière et d'établir des chartes précisant les droits et devoirs de chacun.

15. Bilan de l'articulation de la LOLF et des premières réformes d'administrations centrales

Jusqu'à présent et depuis la connaissance de l'architecture des programmes LOLF (juin 2004), les ministères ont, de manière très variable, adapté leur organisation à cette architecture.

1. Certaines réorganisations ont permis à un responsable de programme d'avoir autorité sur des directions d'administration centrale émergeant à son programme

En 2005, le ministère de la Défense a modifié son organisation interne pour affirmer la prééminence du chef d'état-major des armées (CEMA) sur les chefs d'état-major de chaque armée. Cette réforme, souhaitée par les parlementaires et le ministère chargé de la réforme budgétaire au moment de l'élaboration de la maquette, a permis au CEMA responsable du programme « Préparation des forces » d'avoir autorité sur les trois chefs d'états-majors qui sont responsables de BOP. Cette réforme s'accompagne de la mise en place de nouvelles procédures de préparation des décisions afin de tenir compte des attributions des différentes structures et de l'organisation qui découlera de la mise en œuvre de la LOLF.

À l'Éducation nationale, en mai 2006, le ministère a été réorganisé en quatre grands pôles : trois directions générales opérationnelles correspondant à chacun des intitulés du ministère (enseignement scolaire, enseignement supérieur et recherche) et un secrétariat général chargé des moyens de fonctionnement (avec notamment en son sein, la direction des ressources humaines, la direction des affaires financières et la direction des affaires juridiques), les quatre structures étant à niveau équivalent.

Un rapprochement entre programme LOLF et organisation de l'administration centrale a ainsi été réalisé avec la création de ces 3 directions générales et du secrétariat général, se substituant à 11 directions d'administration centrale. Les directeurs généraux et le secrétaire général sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de leurs programmes respectifs. La fusion de deux directions (direction de la recherche et de l'innovation et de la direction de la technologie) a donné à la nouvelle direction (direction générale de la recherche et de l'innovation) un périmètre de responsabilité calé sur celui du programme « Formations supérieures et recherche universitaire ». La création d'un secrétariat général, responsable du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale », a permis de coordonner l'ensemble des fonctions transversales d'appui

(65) Dans leur rapport sur la mise en œuvre de la LOLF de novembre 2006, Alain Lambert et Didier Migaud ont bien rappelé que les crédits des autorités administratives indépendantes devaient figurer dans les programmes relatifs aux politiques publiques, même si on pouvait imaginer des garanties en termes de gestion des crédits pour assurer leur indépendance par rapport aux services des ministères.

et adapter l'administration centrale et déconcentrée du ministère aux exigences de la réforme budgétaire. Le DESCO récupère l'allocation des emplois de la totalité des personnels relevant de son programme et en particulier des personnels ATOS.

2. D'autres réorganisations ont permis à un secrétaire général d'avoir autorité sur des directions d'administration centrale responsables de fonctions supports

2.1. Cas simple : secrétaire général responsable de programme

Au ministère de l'Intérieur, le décret du 25 avril 2005 a placé sous l'autorité du secrétaire général la direction de la programmation, des affaires financières et immobilières, la direction des systèmes d'information et de communication, le centre d'études et de prévision, le service de l'information et des relations publiques et la délégation aux affaires internationales. Le secrétaire général, responsable du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et de deux autres programmes « Programme administration territoriale » et programme « Vie politique, culturelle et associative », possède ainsi de réelles compétences (« il assiste le ministre pour l'administration du ministère » notamment) et a sous son autorité les services nécessaires pour assumer les fonctions supports et impulser des réformes structurelles.

De même, au ministère de l'Agriculture, le secrétaire général, responsable du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », possède depuis un décret d'avril 2005 de réelles compétences (« il assiste le ministre pour l'administration du ministère ») et a sous son autorité les services nécessaires pour assumer les fonctions supports et impulser des réformes structurelles.

2.2. Cas plus élaboré : secrétaire général ayant autorité sur des responsables de programme soutien

En avril 2006, les attributions du secrétaire général du ministère de la Justice ont été complétées de manière substantielle en mettant sous son autorité la direction de l'administration générale et de l'équipement qui est responsable du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ». C'est une avancée par rapport au premier texte de création du secrétaire général d'août 2005 qui lui attribuait des compétences beaucoup plus modestes (recherche, communication, affaires internationales). En revanche, le texte ne comprend aucune référence explicite à la responsabilité des programmes budgétaires.

En août 2006, les attributions du secrétaire général du MINEFI ont été enrichies, en plaçant sous son autorité la nouvelle direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (responsable de programme soutien) et en lui confiant, au sein du secrétariat général, la structure chargée de la modernisation du ministère ce qui lui donnera les moyens d'impulser les réformes. Là non plus, en revanche, le texte ne fait pas référence aux programmes budgétaires.

3. Des réorganisations n'ont pas pris en compte la structure budgétaire

La cartographie relativement complexe du ministère de l'Agriculture n'a pas été modifiée par la réforme de l'organisation de l'administration centrale d'avril 2005 : 4 BOP se trouvent être placés dans d'autres directions que celle du responsable de programme (elles-mêmes parfois responsable d'autres programmes) ; parmi eux, deux directions sans liens hiérarchiques sont concernées : la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture pour le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », et la direction des politiques économiques et internationales pour le programme « Valorisation des produits, orientations et régulation des marchés ».

Bien que n'ayant que trois programmes, le ministère de la Jeunesse et des Sports a souhaité créer une quatrième direction (direction de la vie associative, de l'emploi et des formations) qui se trouve être responsable de BOP sans être sous l'autorité hiérarchique du responsable de programme (direction de la jeunesse et de l'éducation populaire).

Au MINEFI, la création en janvier 2005 de la direction générale des entreprises (DGE), qui résulte de la fusion de la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DiGITIP) et de la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI), s'est faite indépendamment de la maquette budgétaire. La DGE émerge ainsi à plusieurs programmes ce qui est source de complexités administratives (« Développement des entreprises », « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel », « Passifs financiers et miniers », « Recherche industrielle ») dans lesquels d'autres directions sont également impliquées.

Il conviendra dans les années qui viennent, de dépasser la force d'inertie de la logique traditionnelle d'organisation des administrations centrales et de parvenir à faire coexister cette logique d'organisation, très gestionnaire, et la nouvelle logique organisationnelle issue de la LOLF, gardée sur une approche de programme (Chevallier, 2005).

2.2.3.3. Évolution des services déconcentrés

Enfin, la réforme des services déconcentrés, qui fait suite à la nouvelle étape de la décentralisation de 2003, a donné une large place à la LOLF, par exemple en prévoyant des mécanismes d'association des préfets à l'élaboration des BOP (budgets comme volet performance) et en facilitant des mutualisations entre services de l'État sur des politiques publiques particulières (création par exemple d'un programme des interventions territoriales de l'État regroupant dans un programme unique les crédits, en provenance de tous les ministères concernés, nécessaires pour une action particulièrement importante sur un territoire donné, comme la politique de l'eau en Bretagne) ou sur des fonctions support.

De même, la réforme de l'administration territoriale prévoit l'élaboration de projets stratégiques de l'action de l'État en région et dans chaque département, qui doit articuler les priorités de l'action territoriale de l'État avec les objectifs de performance des programmes.

2.2.4. Une dynamique de transformation n'est pas sans risque

Si la LOLF constitue bien un puissant moteur de réorganisation administrative, cette dynamique n'est pas sans risque. Partant des expériences étrangères, on peut en identifier au moins cinq.

Le premier est un risque d'alourdissement des coûts. Le modèle de séparation des fonctions stratégiques et d'exécution s'apparente à un fonctionnement de type contractuel entre le prescripteur de l'action et l'organe chargé de son exécution qui, pour ce faire, dispose d'une délégation plus ou moins poussée. Ce modèle fonctionne dans la mesure où les deux parties ont des intérêts convergents et où la structure chargée de gérer dispose d'une certaine autonomie, justifiée par ses compétences, mais sait rendre compte (mécanismes de contrôle) et bénéficie de motivations particulières à l'atteinte des résultats escomptés, pour limiter les risques d'aléa moral. Il convient alors de s'assurer que les coûts propres à ce modèle (par exemple les coûts liés au contrôle, qui peut générer des doublons ou la production d'informations dans le but de rassurer le prescripteur, ou ceux liés à la multiplication des acteurs) ne sont pas supérieurs aux gains. Ce risque n'est pas théorique dans la mesure où de nombreux observateurs, à commencer par le Premier président de la Cour des comptes, ont mis en garde contre le développement d'une « bureaucratie lolfienne » à tous les niveaux de l'État.

Le deuxième danger est celui du défaut de coordination. En segmentant fortement l'activité de l'État autour des politiques publiques, en mettant comme contrepartie à la globalisation de l'autorisation budgétaire de fortes contraintes de gestion, en déléguant les responsabilités, la LOLF risque de rendre plus difficiles à la fois la coordination des politiques publiques et le travail des services sur de projets communs ; cette préoccupation s'exprime vivement au niveau territorial où le préfet cherche à mettre en cohérence les actions de l'État.

Un troisième piège est relatif à ce que l'OCDE (2005, p. 136) appelle le « zoo organisationnel ». Le flou ou la diversité des organisations suscitées par la mise en œuvre de la LOLF risque de nuire à la lisibilité de l'action publique et même à son efficacité et, par là même d'altérer l'indispensable confiance des citoyens pour leur système administratif.

Un quatrième écueil est celui de la négation, de la dilution ou du conflit des responsabilités dans l'administration. L'administration et la para-administration ne peuvent durablement cohabiter sans poser des problèmes importants de gouvernance. Si on ne voit pas les raisons pour lesquelles l'État serait la seule organisation moderne à ne pas faire coexister des responsabilités hiérarchiques et des responsabilités fonctionnelles, fonctionnement matriciel en vigueur dans de très nombreuses entreprises, il conviendra de poursuivre l'effort de clarification – pas nécessairement sous une forme normative – des rôles respectifs de chacun des acteurs. Ceci vaut également pour l'évolution des acteurs préexistants comme les responsables financiers ou de ressources humaines.

Enfin, sans que cette liste prétende à l'exhaustivité, le risque du mauvais exercice du contrôle démocratique. Formuler ce risque peut être considéré comme un paradoxe dans la mesure où un des deux piliers de la LOLF s'attache justement à s'assurer d'un renforcement de l'information et du contrôle du Parlement sur l'action de l'exécutif. On ne peut cependant pas exclure que faute de capacités de pilotage adaptées et d'un exercice effectif des responsabilités nouvelles qui sont celles des instances de tutelle, ou tout simplement en raison de la complexité des nouveaux mécanismes, des structures administratives prennent une autonomie nouvelle sans nécessairement rendre les comptes qui en sont la contrepartie.

Au total, la LOLF est, en quelque sorte, « autoporteuse » de modifications profondes de notre structure et de nos fonctionnements administratifs, mécanismes qui ont déjà commencé à se mettre en place et qu'il convient à la fois d'approfondir et d'organiser.

3. La transformation profonde des responsabilités et de la gestion des ressources humaines

3.1. Refondre les responsabilités⁽⁶⁶⁾

Le mot responsabilité est probablement la moins mauvaise traduction du terme anglais « *accountability* ». Rendre compte : l'exigence est d'autant plus forte que l'on dispose de plus de pouvoir et d'autonomie. La redistribution des compétences et des pouvoirs due à la mise en œuvre de la LOLF, ainsi que les nouveaux principes d'organisation qu'elle autorise et dessine, ont des conséquences directes pour ce qu'il faut appeler le système de responsabilité.

Cette transformation des responsabilités affecte les niveaux et les formes de responsabilité, tout comme les modalités d'appréciation et de sanction des responsabilités.

3.1.1. L'identification des nouveaux dirigeants

Les conditions de responsabilité managériales mises en place par la LOLF sont de trois ordres. Premièrement, la fixation d'un cadre d'objectifs (sans objectifs il n'y a pas de management) mesurables par des indicateurs, avec des cibles de résultat arbitrées en regard des leviers d'action et des moyens. Deuxièmement, la création de marges de manœuvre réelles par la globalisation des enveloppes par destination au niveau du programme. Troisièmement, l'allègement des contrôles *a priori* qui résultaient du caractère contraignant de la nomenclature des dépenses par nature.

(66) Cette section s'appuie largement sur le complément beaucoup plus complet préparé par André Barilari. Pour des éléments plus détaillés, il est possible de se référer au numéro 92 de la *Revue Française de Finances Publiques* (novembre 2005).

La nouvelle gestion publique sous-jacente à la LOLF peut s'épanouir aux niveaux de responsabilité qui permettent de réunir ces trois caractéristiques. Face à la diversité des structures administratives, les autorités chargées de la mise en place de la LOLF ont, dans ce cadre, défini quatre niveaux de managers : les responsables de programme, les gestionnaires de budgets opérationnels de programme, les chefs d'unités opérationnelles, en ce qui concerne les services déconcentrés et les responsables des opérateurs.

Chaque ministère a donc été placé en situation d'identifier clairement ces quatre niveaux de responsabilité managériale en organisant la « gouvernance des programmes ».

Ainsi, la responsabilité managériale ne se confond ni avec le grade, ni avec le niveau hiérarchique, ni avec le positionnement en 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 ou 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.

En pratique, dans la mesure où la réforme administrative n'a pas été érigée en préalable à la mise en œuvre de la LOLF, ce schéma théorique a dû être appliqué aux structures administratives existantes dont le croisement avec la grille mission-programme-action n'est pas aisé.

La volonté du gouvernement de déterminer le périmètre des programmes avec pour critère majeur la cohérence de politiques publiques et non la superposition avec les structures institutionnelles, combinée avec des options privilégiant les nécessités de gestion a donné des résultats très hétérogènes quant au croisement des structures et de la grille « mission-programme-action ».

En se référant simplement aux structures d'administration centrales, on constate ainsi des structures monoprogrammes, des structures multiprogrammes, des programmes multistrukures, des structures éclatées entre plusieurs programmes (*cf. supra*). Les structures mono programmes et multiprogrammes poseront moins de difficultés de gouvernance que les programmes multistrukures et surtout les structures éclatées entre plusieurs programmes. En tout état de cause, le problème se complique si on prend en compte la combinaison des situations rencontrées au niveau central avec celle des réseaux déconcentrés (réseaux monoprogrammes, réseaux multiprogrammes, programmes multiréseaux et réseaux éclatés entre plusieurs programmes).

3.1.2. L'affirmation de nouvelles formes de responsabilité

La deuxième question qui mérite réflexion est de déterminer l'étendue de la responsabilité des nouveaux managers.

3.1.2.1. Responsabilité par rapport aux règles qui encadrent le travail administratif

Cette responsabilité qui existait dans le cadre antérieur subsiste mais se transforme. Du fait de l'évolution des contrôles *a priori*, avec l'introduction du contrôle hiérarchisé et du contrôle partenarial, la ligne de partage traditionnelle entre l'ordonnateur et le comptable est moins nette et ceci génère des questions nouvelles.

Qui sera responsable d'une dépense irrégulière dans la mesure où celle-ci sera détectée *a posteriori* sans pouvoir directement mettre en cause la responsabilité du comptable si celui-ci a respecté un plan de contrôle approuvé par sa hiérarchie (contrôle hiérarchisé) ou a avalisé des dépenses sans contrôle de sa part sur la foi de contrôles et de sécurités amont, qui ne seraient pas réalisés du fait de l'ordonnateur (contrôle partenarial) ? Les textes n'ont pas encore clarifié cette question et la Cour des comptes n'a pas eu l'occasion de formuler de jurisprudence sur ces questions.

Le fait que la règle de spécialité des crédits ne s'exerce désormais qu'au niveau de l'enveloppe du programme fait peser sur le responsable de programme mais aussi sur les gestionnaires de BOP ou d'unités opérationnelles une nouvelle contrainte dans la mesure où les uns et les autres pourront exercer leur responsabilité au regard de plusieurs programmes. Il faudra donc déterminer les conséquences de ces transgressions éventuelles dont toutes ne pourront pas être détectées au niveau des contrôles financiers et comptables existants. *Quid* par exemple d'un gestionnaire de plusieurs programmes ou BOP qui détourne au profit d'un autre programme le temps de travail de fonctionnaires budgété au titre d'un programme déterminé ?

La question posée est celle de la responsabilité conjointe ou spécifique des ordonnateurs et comptables, de l'évolution du rôle du juge des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière et des limites de l'intervention du juge pénal.

3.1.2.2. Responsabilité par rapport aux moyens mobilisés

Plus spécifique est la nouvelle responsabilité de bonne gestion financière qui découle de l'accroissement des marges de manœuvre des nouveaux managers. Cette forme de responsabilité se renforce également du fait de l'allègement du contrôle *a priori* des engagements. Elle ne se confond pas avec la précédente en ce sens qu'un mauvais exercice de cette responsabilité n'aboutit pas à une dépense irrégulière mais au blocage de l'action publique.

Elle pose des questions spécifiques :

- *quid* d'un responsable de programme ou de BOP qui se trouverait dans une situation d'épuisement prématuré de ses moyens et serait conduit en cours d'année à ne plus pouvoir assurer les missions dont il est chargé ?
- *quid* d'un responsable dont les décisions de gestion conduiraient à un dépassement du plafond de masse salariale ?

Même si le contrôle des engagements subsiste⁽⁶⁷⁾, il n'est pas garanti que le niveau global auquel il s'exercera permette d'assurer que ces situations ne se réaliseront pas. Le contrôle financier, exercé tant au niveau central par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), qu'au niveau local par le trésorier-payeur général a certes été chargé d'exercer un contrôle de « soutenabilité budgétaire » des programmes et des BOP, mais cette notion n'est pas aussi claire que celles qui servaient antérieurement de base à ce contrôle⁽⁶⁸⁾. Quelle liaison sera faite entre la carence éventuelle du contrôle financier et celle du gestionnaire ? Le responsable de programme ou de BOP pourra-t-il être mis en cause, soit pour le caractère insincère de ses prévisions, soit pour une mauvaise appréciation des risques, soit pour des décisions de gestion grossièrement inadéquates avec les moyens dont il dispose.

3.1.2.3. Responsabilité par rapport aux résultats obtenus

C'est cette dimension qui sera la plus novatrice. Désormais, la responsabilité managériale se mesurera essentiellement par rapport aux cibles de résultat à atteindre.

Les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat pour le responsable de programme seront déterminés de manière précise dans le projet annuel de performance associé au programme. Ils prendront toute leur légitimité par le fait qu'ils seront associés au programme et portés à la connaissance du Parlement dans le cadre de la discussion budgétaire. De même, les résultats atteints seront exposés dans les rapports annuels de performance associés à la loi de règlement et rappelés dans les PAP pour la discussion du budget suivant.

Les objectifs opérationnels des gestionnaires de BOP seront fixés par déclinaison de ces objectifs stratégiques, soit de manière directe (mêmes indicateurs) soit de manière indirecte (indicateurs intermédiaires) et, éventuellement, enrichis d'objectifs complémentaires (indicateurs complémentaires) dans le cadre du dialogue de gestion avec le responsable de programme. Les objectifs des chefs d'unités opérationnelles seront déterminés de la même manière par un dialogue de gestion avec les responsables de BOP.

(67) Décret du 27 janvier 2005.

(68) La direction du Budget s'est d'ailleurs employée, en vue de la gestion 2007, à préciser cette notion de soutenabilité budgétaire auprès des gestionnaires et des contrôleurs financiers (annexe 6 à la circulaire du 28 juillet 2006, disponible sur www.performance-publique.gouv.fr) : « la soutenabilité budgétaire consiste en l'adéquation des projets de dépenses d'un responsable administratif aux droits de paiement qui lui sont notifiés ou qui sont susceptibles de lui être délégués dans le futur. Elle mesure sa capacité à honorer les engagements qu'il entend souscrire ».

3.1.3. La mise en place d'une nouvelle grille d'appréciation des responsabilités

Par-delà la responsabilité générale du gouvernement devant le Parlement, il faut se concentrer ici sur la chaîne des responsabilités dans l'administration.

3.1.3.1. L'identification du niveau adéquat d'appréciation des responsabilités

Pour les niveaux opérationnels, il n'y a pas de difficulté d'identification du niveau d'appréciation :

- la responsabilité des chefs d'unité opérationnelle sera appréciée par les gestionnaires de BOP ;
- la responsabilité des gestionnaires de BOP sera appréciée par les responsables de programme ;
- la responsabilité des opérateurs des programmes sera appréciée soit par le responsable de programme soit par le gestionnaire de BOP dans lequel seront logés les crédits destinés à cet opérateur.

La question mérite plus de discussion pour le niveau stratégique. Le Parlement, même s'il vote par missions, discutera et amendera la répartition des crédits par programme dans le cadre de la préparation du débat sur la loi de finance ou la loi de règlement, les commissions parlementaires procèdent désormais à des auditions des responsables de programme. Pour autant on ne peut en inférer que ceux-ci seront responsables devant le Parlement.

L'appréciation des responsables de programme est en effet avant tout une prérogative des ministres qui les nomment et à travers eux du Gouvernement qui rendra compte de leur action envers le Parlement dans sa présentation des PAP et des RAP.

3.1.3.2. Des outils d'appréciation renouvelés

Ces différents niveaux d'appréciation des responsabilités ne seront à même de jouer leur rôle que s'ils disposent d'outils adaptés. Ces outils sont de deux types :

- un appareil de reporting (tableaux de bord) qui nécessite donc la mise en place d'un contrôle de gestion. Il est en effet impératif que chaque responsable de programme dispose d'un processus de contrôle de gestion, dans la plupart des cas, il devra créer une cellule de contrôle de gestion qui lui sera directement rattachée. Le contrôle de gestion devra permettre de suivre deux aspects, la performance d'une part et la dépense d'autre part. L'autre volet important du contrôle de gestion est le suivi de la consommation des moyens qui mérite une attention infra-annuelle. Un rythme mensuel paraît souhaitable, trimestriel *a minima*. 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 ;

- des moyens d'audit pour approfondir les diagnostics si nécessaire. L'examen des résultats tels qu'ils apparaissent sur le tableau de bord, même éclairés par le dialogue de résultat, ne suffit pas toujours à renseigner suffisamment sur les causes des échecs ou les insuffisances de résultats. Dans ces cas, le responsable de programme doit disposer soit d'un service audit interne au programme, soit d'un droit de tirage sur le programme de travail du service d'audit interne du ministère (Inspection générale) de façon à prescrire un audit susceptible de l'éclairer de manière plus précise sur les explications des écarts entre les cibles de résultat et les résultats obtenus.

3.1.3.3. L'évolution du rôle des contrôleurs et de la Cour des comptes

Alors que la gestion publique traditionnelle s'appuyait sur des contrôles externes *ex ante* de nature purement financière (contrôles financier et comptable), les systèmes modernes doivent reposer sur un renforcement des contrôles internes concomitants à l'action publique (contrôles de gestion), mais également des contrôles *ex post* rénovés de la part des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, comme la Cour des comptes (Ruffner et Sevilla, 2005).

L'importante question de l'adaptation de la compétence juridictionnelle de la Cour des comptes, et de la mission de certification des comptes qui lui est confiée par la loi organique fait l'objet de réflexions spécifiques.

La Cour des comptes intervient également dans l'appréciation des autres types de responsabilités évoquées ci dessus, que ce soit la responsabilité de bonne gestion financière, la responsabilité par rapport aux résultats et la responsabilité de compte rendu fiable.

Elle est fondée à intervenir dans ce domaine sur la base de ses missions traditionnelles de contrôle de la gestion publique, mais aussi compte tenu de sa nouvelle compétence en matière d'appréciation des résultats, dans le cadre du rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur.

La question se pose donc des suites qui seront données aux observations de la Cour dans ces domaines. On peut même dire que naît une nouvelle sorte de responsabilité, celle qui pèse sur le décideur en dernier ressort (ministre, gouvernement), dûment averti des carences ou insuffisances des nouveaux managers, de prendre les mesures adéquates, mais nous abordons là les conséquences de la responsabilisation.

3.1.4. Les conséquences du nouveau système de responsabilité

Parmi les conséquences du nouveau dispositif, il en est certaines de positives, et d'autres négatives. Les conséquences positives vont toucher essentiellement aux carrières et à la rémunération.

L'élément positif qu'introduit le nouveau cadre de gestion publique est qu'il donne une base plus objective à l'évaluation individuelle. En effet, l'existence d'objectifs et d'indicateurs de mesure permettra de mener des entretiens centrés sur des critères professionnels bien définis, affichés et connus à l'avance. La difficulté est qu'il faut relier l'action de chaque agent à évaluer à ce référentiel. L'importance de cette difficulté croît en raison inverse avec la position hiérarchique de l'agent concerné. Cela suppose en effet que le dialogue de gestion se soit poursuivi entre les chefs d'unité opérationnelle et leurs agents de façon à ce que chacun d'eux soit informé de la contribution qui est attendue de sa part. Sous cette réserve, l'évaluation individuelle devrait enfin entrer dans un cadre plus consensuel et en tout cas moins contestable.

Une question importante concerne la liaison entre l'appréciation des résultats et la rémunération, en dehors même des incidences de rémunération que peuvent avoir les avantages de carrière. Deux modalités sont envisageables et sont d'ores et déjà esquissées : des avantages modulables individuellement et des avantages plus collectifs. Les nouvelles marges de manœuvre qu'ouvre la gestion par les résultats et l'existence de cibles de résultat clairement définies permettent de développer ces incitations sur des bases objectives et donc plus facilement acceptées que par le passé (*cf.* propositions).

Les conséquences négatives, quant à elle, s'inscriront bien entendu d'abord sur les mêmes registres (carrière et rémunération) mais en sens inverse. Pour autant, la réflexion ne peut s'arrêter à ce stade et il semble nécessaire de pousser l'analyse de manière plus fine.

En effet, à côté des insuffisances de performance dont les conséquences devraient être tirées au niveau de l'évaluation, de l'avancement et de la rémunération, il faut prendre en compte deux autres dimensions : d'une part, l'existence de fautes pouvant entraîner des sanctions disciplinaires ; d'autre part, la constatation de carences de gestion qui nécessiteraient un retrait du poste à responsabilité managériale.

Il faut se demander notamment si le fait de présenter des résultats, qui s'avèreraient sciemment faussés ou obtenus par l'organisation de comportements biaisés par rapport aux objectifs, ne devrait pas à l'avenir constituer une faute professionnelle susceptible de la procédure disciplinaire.

Il faut se demander en outre si la carence de gestion par rapport à la responsabilité de bonne gestion financière ne devrait pas également être sanctionnée par le retrait du poste de responsabilité managériale. Cette responsabilité de bonne gestion financière serait alors considérée comme le devoir de base des nouveaux managers, une carence à ce niveau étant incompatible avec la poursuite de l'exercice de ces responsabilités.

Le déploiement de cette nouvelle logique d'*accountability* prolongera la démarche de performance et la dynamique de réorganisation de l'État. Il devrait par ailleurs s'accompagner d'un élargissement des marges de manœuvre budgétaires, et faciliter le redressement des finances publiques.

3.2. Rénover la gestion des ressources humaines

La LOLF en tant que telle n'aborde pas la question de la gestion des ressources humaines. En particulier, le législateur organique s'est toujours défendu d'établir un lien entre la LOLF et une éventuelle réforme du statut général de la fonction publique. Si sa mise en œuvre ne s'est d'ailleurs accompagnée d'aucune modification de celui-ci, c'est d'abord parce que techniquement aucune modification n'était indispensable⁽⁶⁹⁾.

Cependant, l'impact de la LOLF sur la GRH est au cœur des réflexions sur les conséquences de la nouvelle gestion publique, pour plusieurs raisons :

- la principale tient au constat que la première richesse de l'État – et aussi son premier poste de dépenses – réside dans ses agents, son capital humain ; dès lors, toute réforme de la gestion publique allait modifier directement l'environnement de travail des agents, transformer les conditions d'exercice de leur métier ;

- la deuxième est relative aux conditions de mise en œuvre de la LOLF : aucune réforme de cette ampleur ne saurait laisser de côté ses principaux acteurs qu'en sont les agents ; dès sa préparation, la LOLF donne ainsi une place au dialogue social, par exemple par l'audition des principales organisations par les rapporteurs du texte, à l'information des agents sur tout le territoire, et à la formation aux nouveaux métiers ;

- la troisième, plus technique, vient de l'imbrication très forte, depuis 1959, entre les mécanismes budgétaires et de gestion de la fonction publique⁽⁷⁰⁾ ; les nouveaux concepts d'équivalents temps plein, la disparition de la ventilation précise des emplois dans les documents budgétaires⁽⁷¹⁾, la comptabilisation d'une seule masse salariale pour l'État⁽⁷²⁾, la fongibilité asymétrique des crédits avaient nécessairement des conséquences sur les directions des ressources humaines des administrations ;

(69) Dans leur rapport remis au Premier ministre en septembre 2005 sur la mise en œuvre de la LOLF, Alain Lambert et Didier Migaud consacrent de longs développements à cette question et constatent qu'une unanimité assez large se dégage pour considérer que le statut général est compatible avec la LOLF : « la mission estime que la LOLF n'a pas besoin d'un nouveau statut de la fonction publique pour réussir et que des progrès concrets peuvent être réalisés dès maintenant ».

(70) Au-delà du nombre d'emplois budgétaires, la loi de finances était devenue le support formel de leur ventilation par corps (plus d'un millier) et par grade avec un luxe de précision. Dans les documents budgétaires, les parties relatives aux emplois occupaient souvent plus de place que celles consacrées aux crédits. De même, la négociation budgétaire annuelle était l'occasion d'une discussion sur le volume des avancements, le « pyramidage » des corps, les mesures indemnitaires, etc. Cette architecture enserrait les gestionnaires dans un grand formalisme, qui avait généré à la fois des nombreux aménagements (par exemple, les « surnombres », emplois excédant le plafond des emplois budgétaires autorisés) et points de fuite (par exemple les emplois dits sur crédits, qui n'étaient pas assis sur un « support juridique » d'emploi), ce qui rendait impossible une vision consolidée de la force de travail rémunérée par l'État.

(71) La disparition des pyramidages budgétaires a imposé une réforme des modes de calcul des avancements par grade ; avec le décret du 1^{er} septembre 2005, des arrêtés ministériels fixent pour chaque corps un ratio entre le nombre d'agents promus et le nombre d'agents promouvables (système du « pro-pro »).

(72) Les crédits destinés à rémunérer les personnels sont regroupés, au sein de chaque programme, au sein d'un seul et même titre (titre 2) qui coïncide avec la définition de la masse salariale : rémunérations, cotisations et contributions sociales, prestations sociales.

- la quatrième, plus fondamentale, est issue de l'observation des réformes conduites dans les pays étrangers (voir, par exemple, sur le Québec, Rouillard et *al.*, 2004) : aucune réforme des administrations n'a été réussie ces dernières années sans un très fort volet relatif aux agents, qu'il s'agisse de leurs responsabilités, de leur mode de motivation (notamment la question des rémunérations) ou de leur organisation ; de ce point de vue, le développement du management ne s'arrête pas à la frontière de la haute fonction publique mais doit irriguer toute la chaîne des responsabilités.

En posant le principe du couple liberté/responsabilité et en invitant les gestionnaires à déconcentrer le mieux possible les décisions, une tension risque de se développer si ce principe est appliqué fortement en matière financière, mais pas ou peu en matière de gestion des ressources humaines. Ce qui est en cause alors n'est pas tant le statut général de la fonction publique⁽⁷³⁾, que sa pratique⁽⁷⁴⁾, différenciée entre les organisations et parfois bien plus rigide que les exigences du statut. Or le besoin de modernisation est d'autant plus grand que les constats convergent pour critiquer l'épuisement du modèle actuel d'organisation des ressources humaines dans l'État. Le rapport « Le coût et l'organisation de la GRH dans l'administration » présenté par Dominique Lacambre au comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CECRSP) début 2006, en dresse ainsi un tableau sans concession : gestion très administrative, peu prospective, égalitariste et ne valorisant pas les performances individuelles, incapable de maîtriser la masse salariale.

Le nouveau système budgétaire que la LOLF met en place invite à une profonde évolution de la gestion des ressources humaines à l'image des autres actions de modernisation conduites par ailleurs.

3.2.1. Une forte attente d'évolution de la gestion des ressources humaines dans l'État

3.2.1.1. Un besoin de pilotage

Un des aspects les plus novateurs de la mise en œuvre de la LOLF réside dans l'incitation forte à l'inclusion, dans les budgets des services, de la masse salariale des agents qui y servent.

(73) « Il est incontestable que le droit de la fonction publique repose sur un statut ancien qui n'est plus nécessairement parfaitement adapté aux besoins de l'administration d'aujourd'hui et qu'il induit un certain nombre de contraintes pour les décideurs (...). Mais on ne peut pas se réfugier derrière cet argument pour justifier l'immobilisme, aujourd'hui encore moins qu'hier. Le statut général de la fonction n'est pas nécessairement beaucoup plus contraignant que le droit du travail et l'ensemble des conventions collectives et des accords de branche et d'entreprise qui s'y ajoutent » (Pébureau, 2005).

(74) « La modernisation de la gestion publique ne passe pas par un 'grand soir' de la fonction publique qui remettrait en cause le statut général. Il apparaît nécessaire de privilégier une approche graduelle tirant parti de toutes les souplesses du statut » (Lambert et Migaud, 2005).

C'est la contrepartie logique de la fongibilité asymétrique, et du pari selon lequel le gestionnaire local sait mieux que le gestionnaire central se dégager des marges de manœuvre dans la gestion du personnel. Les raisons de ce primat du local sur le central sont simples : le gestionnaire local dispose de tous les outils pour réaliser cette optimisation ; il connaît les métiers, donc les besoins ; il connaît les agents, donc saura mieux leur faire partager des décisions de gestion (non-remplacement d'un départ, décalage d'un recrutement, modification de la structure des emplois en fonction de l'évolution des métiers, etc.) qui pèseront sur leur quotidien ; il peut utiliser directement au profit des agents ou des usagers une partie des économies réalisées.

Un gestionnaire central aura plus de difficultés à mobiliser ces leviers du fait de son éloignement. Cela ne signifie pas un affaiblissement de son rôle. Bien au contraire, il est là pour optimiser les moyens au niveau global, en procédant aux réallocations nécessaires. Surtout, il doit en permanence assurer la régulation économique et juridique du système. Il s'agit de vérifier que la somme des décisions individuelles reste compatible avec les plafonds de crédits et de force de travail que lui a assignés le Parlement, mais aussi d'harmoniser les pratiques (notamment salariales et statutaires).

L'exercice de ces responsabilités nouvelles, pour le gestionnaire local comme pour le gestionnaire central implique un renforcement du pilotage du dispositif de gestion des ressources humaines, à tous les échelons.

Cette exigence de pilotage s'applique d'abord au moyen terme : elle suppose une meilleure anticipation. Les gestionnaires ne feront davantage (et mieux) d'arbitrages sur la structure des emplois que dans le système précédent, que s'ils sont capables d'anticiper à la fois leurs besoins en termes de compétences et leurs contraintes en termes de masse salariale. On retrouve ici :

- la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, encore peu développée dans l'État malgré les efforts du ministère de la Fonction publique et de nombreux gestionnaires⁽⁷⁵⁾ ; il s'agit de sortir de la logique de corps pour aller vers une approche par métiers (Jeannet, 2005) ;
- la qualité des prévisions en matière de masse salariale, ainsi que la question de la contractualisation pluriannuelle sur ce type de dépenses⁽⁷⁶⁾.

(75) Chaque ministère doit se doter d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, l'amenant à considérer ses missions et conditions de fonctionnement à un horizon de cinq à dix ans, leurs impacts sur les emplois et les compétences, et à confronter ces derniers aux prévisions de départs en retraite, de recrutements et d'évolution des qualifications. Au printemps 2006, sept ministères (Agriculture, Équipement, Intérieur, Défense, Culture, Santé-solidarités, Cohésion sociale et Emploi) ont ainsi tenu avec le ministère de la Fonction publique des conférences prévisionnelles des ressources humaines dont le premier objectif était d'examiner les plans de GPEEC et d'en tirer des notamment bonnes pratiques.

(76) Les contrats de modernisation signés entre la direction du budget et cinq directions du ministère des Finances (Douanes, Impôts, Trésor public, Concurrence et répression des fraudes, réseau international du Trésor), et entre le ministère du budget et deux ministères (Équipement et Affaires étrangères) incluent évidemment la masse salariale des directions concernées. Cela permet de donner de la visibilité sur l'évolution de celle-ci et donc d'engager des réformes en toute connaissance de cause ; en contrepartie de cette visibilité, les gestionnaires s'engagent sur des efforts importants de productivité.

Mais le souci du pilotage vaut aussi au plan infra-annuel pour garantir, vu l'importance des rémunérations des agents dans le budget de l'État, qu'aucun dérapage ne se produit ou que, en cas de difficulté, il existe encore le temps et les moyens nécessaires pour redresser la situation. De même, alors qu'il y a encore quelques mois la plupart des chefs de service déconcentrés ignoraient ce que représentait la masse salariale des agents servant dans leur service, les mêmes chefs de service doivent disposer d'instrument leur permettant de prendre les décisions d'optimisation proposées par la LOLF.

Tout ceci exige un effort très important de modernisation des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) – déjà bien engagé – mais aussi de budgétisation et de suivi de la masse salariale comme du décompte des emplois. Ces instruments doivent pouvoir allier la connaissance sur les coûts à celle sur les compétences afin de bien en donner la vision complète.

Finalement, en exigeant un renforcement des instruments de pilotage, la LOLF conduit à bien mieux s'intéresser à ses agents, qui en constituent sa principale richesse et son principal coût.

3.2.1.2. Un besoin de libertés nouvelles

La question qui se pose est celle des leviers effectifs dont disposent les gestionnaires locaux pour gérer leurs ressources humaines dans ce nouveau contexte.

On identifie classiquement deux limites au mouvement de déconcentration qu'a connu l'État à partir du début des années quatre-vingt : l'excessive concentration de la gestion des ressources humaines et l'absence de pilotage de réseaux auxquels des compétences avaient été juridiquement attribuées, mais avec lesquels la tutelle conservait un mode de relations dans la plus pure tradition des administrations centrales.

Le rapport d'examen, en 2004-2005, par l'OCDE des initiatives des États membres en matière de modernisation de l'État classe ainsi la France parmi les pays à degré assez faible de délégation de pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines. De même, le rapport du CERCSP montre la faiblesse de la déconcentration dans les actes de gestion des ressources humaines : alors que 75 % des gestionnaires des ressources humaines de l'État sont affectés en services déconcentrés⁽⁷⁷⁾, ceux-ci gèrent essentiellement des procédures aux effets très limités comme la durée du temps de travail, les congés et les autorisations d'absence. Pour la quasi-totalité des emplois d'encadrement ou de statut intermédiaire (catégories A et B), les actes de gestion de portée juridique significative (nomination, avancement, mutations, détachement, disponibilité, cessations de fonction) sont fortement centralisés. Ceci peut s'expliquer pour des raisons d'équilibre géographique, mais ce système a pour conséquence de faire échapper aux gestionnaires

(77) Ce taux varie de 95 % à la Défense à moins de 70 % à la police, à la culture ou au Trésor public.

res locaux la plupart des décisions de gestion ayant un impact financier ou managérial, alors même que depuis le 1^{er} janvier dernier ces mêmes gestionnaires sont responsables de leur masse salariale et de l'atteinte de leurs résultats.

Dès lors, le mouvement introduit par la LOLF devrait faire évoluer très fortement ce système, non pas en transférant du centre vers la périphérie des tâches de gestion – choix qui serait certainement sous-optimal du point de vue du coût de la gestion – mais un certain nombre de décisions comme une politique de recrutement, de formation voire de rémunération accessoire dans le respect des textes et des orientations transversales fixées par la DRH et le responsable national du programme considéré. Il s'agit bien d'un double mouvement qui, d'une part, pousse à la déconcentration « managériale » de la gestion des ressources humaines destinée à donner aux responsables locaux l'ensemble des leviers managériaux qui leur sont nécessaires pour accomplir leurs nouvelles missions et, d'autre part, modifie le rôle des DRH⁽⁷⁸⁾ et renforce les instruments de pilotage stratégique des organes centraux (Premier ministre, ministères du Budget et de la Fonction publique).

De ce point de vue, l'augmentation de la part des décisions de gestion des ressources humaines prise par les responsables de BOP sera un indicateur de succès de la LOLF.

3.2.1.3. Un besoin de renouvellement du dialogue social

La mise en œuvre de la LOLF amène à reconsidérer le dialogue social dans l'État à un double point de vue.

Le premier a trait à ses modalités d'exercice. La réforme budgétaire a pour conséquence de déplacer la prise de décision vers de nouveaux responsables – de programme et de BOP – par rapport aux organisations administratives actuelles. De même, elle tend à davantage responsabiliser les gestionnaires locaux et à leur confier de nouveaux leviers d'action nouveaux, particulièrement en matière de gestion des ressources humaines.

Ces deux questions des organisations administratives d'une part, des décisions relatives aux agents d'autre part sont au cœur du dialogue social dans l'État. Or l'organisation de ce dialogue social est calée sur une organisation administrative en directions et un classement des agents en corps. La mise en œuvre de la LOLF dissocie donc les lieux de prises de décision et ceux d'exercice du dialogue social. Il convient d'imaginer une évolution des formes du dialogue social en les adaptant à ce contexte.

(78) Le rôle des DRH ministérielles pourrait ainsi évoluer vers la fixation des politiques de ressources humaines des ministères (gestion des emplois et des compétences, plans de formation, politique ministérielle de recrutement), la mise à disposition d'outils (pilotage de la masse salariale, décompte des emplois), l'animation du dialogue social ministériel, la prestation de conseil, et la gestion des cadres dirigeants.

Le deuxième impact de la LOLF sur le dialogue social a trait à son contenu. Il va pouvoir s'enrichir de champs nouveaux comme la performance de l'action publique, ou l'utilisation des nouveaux leviers d'action de l'État que sont l'administration électronique ou la promotion de plus en plus vive des démarches de qualité. De même, de nombreuses décisions prises en matière de gestion des ressources humaines (ventilation des ETP, fongibilité, éléments nouveaux de rémunération, etc.) pourront nourrir le dialogue social.

Là aussi, il est indispensable de saisir les opportunités qu'ouvrent en la matière la mise en œuvre de la LOLF. La conduite du changement dans l'État passe par une discussion constante avec les agents à toutes les étapes des réformes : il s'agit de les leur exposer et d'essayer d'en faire partager les objectifs, de discuter des moyens et de l'accompagnement, d'informer sur leur état d'avancement, de tirer des bilans partagés. Il y a en la matière une ardente nécessité. Parallèlement à cette raison managériale, l'évolution du dialogue social peut également amorcer des réformes plus profondes de notre fonction publique en sortant du jeu de rôles hérité du passé et qui nourrit postures, crispations et, pour partie, immobilisme. Ainsi, la rénovation des règles de fonctionnement des commissions administratives paritaires est nécessaire, au service d'une véritable GRH, réduisant la place accordée au corps d'appartenance (et donc au concours pour y entrer) et à l'ancienneté au profit d'une reconnaissance de la valeur professionnelle des agents. Ce serait un retour aux sources du statut général de la fonction publique.

3.2.2. Derrière quelques progrès, des habitudes qui ont du mal à changer

3.2.2.1. La difficulté des acteurs de la réforme à appréhender les conséquences GRH de la LOLF

Quelques mois après le début de la première gestion en mode LOLF, il est trop tôt pour tirer un premier bilan des conséquences qu'a tiré l'État de celle-ci sur la gestion de ses ressources humaines. Cependant, plusieurs éléments convergent pour indiquer que ce volet-là de la réforme n'a pas été celui sur lequel le plus de choses ont été accomplies⁽⁷⁹⁾, peut-être justement parce que les enjeux étaient encore flous alors que les nouveaux concepts budgétaires et comptables n'étaient pas encore posés, ni les nouveaux modes de gestion en place. Il est également possible que de nombreux acteurs ont pu craindre que la LOLF exige une réforme du statut général, et que les apaisements en la matière sont finalement venus assez tard.

(79) Les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires au niveau national se sont ainsi plaint d'avoir été tenues à l'écart du processus de mise en œuvre de la LOLF : pas de réunion de la commission de modernisation des services publics ; pratiques d'information variables des ministères au sein des instances consultatives paritaires, oas d'association au travail sur les indicateurs de performance, etc.

Car la mise en œuvre de la LOLF a nourri des craintes, fruits d'assimilations. Deux critiques reviennent plus fortement. La première est de voir dans la nouvelle constitution financière un texte portant en lui-même une logique de la réduction de l'emploi public : ce serait la conséquence de la combinaison de la fongibilité asymétrique – qui crée une incitation à réaliser des économies sur les rémunérations pour les réutiliser immédiatement – et d'une négociation budgétaire qui prend pour base de référence l'utilisation des crédits l'année précédente. La seconde critique est de considérer que la globalisation du nombre d'agents rémunérés par l'État, indépendamment de leur statut, favorise le recrutement de contractuels ou de vacataires au détriment de l'ouverture de postes de fonctionnaires : la LOLF porterait une vision de la Fonction publique contraire au statut.

Ces critiques sont intéressantes en ce qu'elles signifient que la LOLF serait en elle-même porteuse de choix budgétaires ou statutaires, là où les auteurs comme les pilotes de la réforme l'ont toujours présentée comme un outil compatible avec toutes les décisions politiques. Il est encore prématuré en France pour trouver des éléments de réponse empiriques. L'OCDE pour sa part a étudié le lien entre réformes budgétaires et politique de maîtrise voire de réduction de l'emploi public. Assez logiquement, les réductions d'effectifs à grande échelle ont généralement été liées à des réformes de structure, là où des réductions plus ciblées peuvent se faire sans restructurations importantes. L'étude est muette sur la nature du lien, mais souligne que le cadre des réformes budgétaires est plus favorable à des ajustements d'effectifs parce qu'il est résolument orienté vers la recherche d'une plus grande efficience et efficacité (OCDE, 2005).

Il semble évident que la LOLF, par ses mécanismes propres de responsabilisation et de promotion de la performance, facilite des politiques de non-remplacement des départs en retraite, sans dégradation de la qualité du service rendu. Mais parallèlement, la LOLF peut donner les moyens de s'assurer qu'une politique de recrutements nets dans l'administration ne serait pas synonyme d'une baisse de productivité des agents ou d'une dilapidation de l'argent public, mais pourrait s'accompagner d'une bonne utilisation des deniers publics.

3.2.2.2. L'essor progressif de la rémunération par la performance

Il existe un lien logique, dans la plupart des pays, qui amène, après avoir renforcé le contrôle de la performance des organisations, à mettre en place des dispositifs équivalents de contrôle de la performance individuelle (OCDE, 2005). Il s'agit généralement de s'assurer de l'atteinte des objectifs de l'organisation, tout autant que de responsabiliser plus fortement les agents qui y contribuent.

Comme de nombreux pays, la sphère publique en France a longtemps été réticente au développement de ce genre de pratiques, restant même à l'écart du mouvement croissant qui s'est développé dans les pays dévelop-

pés. Dans son rapport au Premier ministre de février 2004 sur la rémunération des directeurs d'administration centrale, Jean-Ludovic Silicani notait ainsi que les « expériences de rémunération à la performance dans l'administration française sont pratiquement inexistantes au niveau central ». À titre de comparaison, en 2004, 4 700 agents de la haute fonction publique canadienne étaient concernés, tous les directeurs d'administration centrale italiens, tous les cadres supérieurs au Royaume-Uni. Cependant la principale conséquence en matière de gestion des ressources humaines de la mise en œuvre de la LOLF, et notamment de la promotion du concept de manager public, a été un développement de la rémunération par la performance, assise sur la formulation d'objectifs dont l'atteinte est récompensée par un surcroît de rémunération (cf. encadré 16).

16. Rémunération par la performance et rémunération au mérite

Il convient de distinguer la rémunération du mérite de la rémunération de la performance. La première se retrouve dès le statut général de la fonction publique de 1946, qui fait référence à la notion de « valeur professionnelle ». Le mérite correspond ainsi à la valeur de l'agent, alors que la performance renvoie davantage aux résultats qu'il obtient, ces derniers étant mesurables et comparables à des objectifs qui ont été fixés.

Le mérite de l'agent peut se récompenser de nombreuses manières : par son évaluation/notation qui peut donner lieu à des bonifications d'ancienneté accélérant des avancements d'échelon ; par son avancement au moment du passage d'un grade à un autre ; par sa nomination dans un corps de niveau supérieur ; par la modulation des primes et indemnités, qui généralement porte sur une faible part.

La rémunération par la performance peut être individuelle ou collective. Elle suppose au préalable la définition précise d'objectifs et d'indicateurs mesurables, ainsi que l'explicitation du lien entre ceux-ci et la rémunération. Elle présente deux caractéristiques fortes par rapport aux modes de rémunération traditionnels dans la sphère publique. Elle est par nature aléatoire et ne doit pas être considérée comme pérenne. Par ailleurs, elle établit un lien financier entre des gains de productivité ou une amélioration de la qualité du service rendu et le surcroît de rémunération.

Comme dans plusieurs États, en France, la rémunération par la performance a commencé par les organismes dépendants de l'État mais placés dans le secteur concurrentiel ou semi-concurrentiel (entreprises publiques), pour s'élargir désormais aux établissements publics et aux plus hauts fonctionnaires. S'agissant des entreprises publiques, les premières causes étaient la comparaison avec les modes de rémunération des dirigeants des entreprises privées concomitamment à l'ouverture à la concurrence. S'agissant des établissements publics, d'autres raisons ont présidé à l'essor de modes de

rémunération ouvrant une place à la performance : situations particulières propres à certains établissements nécessitant des « feuilles de route » précises, notamment quant au redressement de la situation financière ; recrutement de dirigeants ayant quitté l'État et bénéficiant de modes de rémunération différents de ceux de la fonction publique ; développement de contrats d'objectifs et de moyens se prêtant bien à la formulation d'objectifs précis, y compris pour le dirigeant. Ces éléments ne sont pas absents non plus du recours plus accru à des parts variables de rémunération dans la haute administration. Mais la LOLF a amené à organiser ce processus et à l'étendre en le faisant sortir de la résolution de situations individuelles et personnelles pour le lier directement à la responsabilisation d'un dirigeant d'administration sur l'atteinte d'objectifs.

Les préalables de la mise en place de la rémunération par la performance des hauts fonctionnaires sont assez simples : définition des objectifs d'un service associés à des indicateurs, parallèles à ceux des projets annuels de performance ; déclinaison de ces objectifs pour le dirigeant ; formulation des règles de calcul d'une part variable de la rémunération ; formalisation de ces éléments dans un document liant le haut fonctionnaire à son ministre ; désignation d'un organe ou d'un tiers chargé de proposer le montant de la part variable en fonction des résultats obtenus ; procédure de vérification des résultats attendus et de dialogue final avec le ministre.

Ce dispositif a été mis en place en juillet 2004 pour certains directeurs d'administration centrale de six ministères volontaires⁽⁸⁰⁾ puis étendu en juillet 2005 à l'ensemble des directeurs de ces ministères et le 1^{er} janvier 2006 à l'ensemble des directeurs d'administration centrale de tous les ministères⁽⁸¹⁾. Une réforme du même ordre est désormais appliquée aux dirigeants des plus importants établissements publics. Il est envisagé d'étendre ce dispositif aux autres cadres supérieurs des ministères : chefs de service, directeurs de projet, sous-directeurs, chefs de services déconcentrés, etc. Un certain nombre de lignes directrices ont été fixées : mise en place de comités ministériels de rémunération comprenant au moins une personnalité extérieure et limité à cinq membres ; plafonnement à 20 % de la part variable⁽⁸²⁾ ; répartition entre deux tiers d'objectifs quantitatifs et un tiers de « jugement managérial global » ; transparence entre directeurs d'un même ministère sur leur positionnement respectif ; fixation de critères précis sur le calcul de la part variable entre les objectifs quantitatifs et qualitatifs, l'appréciation sur le fonctionnement du service, l'appréciation personnelle (compétence, implication dans la conduite du service et des réformes, réactivité, pertinence des propositions formulées au ministre) ; plafonnement aux deux

(80) Agriculture, Défense, Économie, Finances et Industrie, Équipement, Intérieur et Services généraux du Premier ministre.

(81) Circulaire du directeur de cabinet du Premier ministre du 3 août 2005.

(82) Pourcentage recommandé par les travaux de l'OCDE pour les cadres.

tiers du montant maximal de la part variable susceptible d'être versée la première année.

Parallèlement au développement de ces dispositifs individuels de rémunération par la performance, l'État a aussi mis en place, de manière expérimentale, des dispositifs récompensant la performance collective. En effet, outre les difficultés techniques qui font qu'il est très difficile de mettre en place de tels dispositifs individuels pour tous les agents, ils risqueraient de susciter des comportements non optimaux dans des organisations très collectives, particulièrement sur des tâches d'exécution, et de générer des coûts d'administration très élevés.

Pour contourner ces obstacles tout en cherchant à associer l'ensemble des agents aux actions conduites et au développement du pilotage par la performance, des mécanismes de rémunération collective ont été développés par le biais d'un intéressement collectif à l'atteinte de résultats fixés, généralement, dans des contrats. Au ministère des Finances, les contrats conclus avec les directions à réseau comportent ainsi une telle clause d'intéressement, plafonnée à 150 euros par agent, et dont les modes de calcul sont précisément liés à l'atteinte des objectifs du contrat. Le dispositif a été étendu en 2006 aux directions d'état-major. Des établissements publics comme l'agence nationale pour l'emploi ont également introduit de tels dispositifs.

Ces exemples montrent que, grâce à la LOLF, la France qui se singularisait encore il y a trois ou quatre ans par sa réticence à tout critère de performance dans les modes de rémunération des agents a maintenant rejoint ses voisins. Sur cet aspect de la gestion des ressources humaines, la LOLF a d'ores et déjà permis d'établir un cadre conceptuel précis et de commencer à l'appliquer aux plus hauts cadres. Il reste évidemment à s'assurer du succès de ces dispositifs, qui exigent notamment une très forte implication des ministres, à la fois dans leur volonté d'avoir des relations directes avec les hauts fonctionnaires en leur fixant des objectifs précis, et dans la capacité des acteurs du système à respecter les règles, notamment le caractère non reconductible des éléments complémentaires de rémunération.

Il reste aussi à s'assurer que les bénéficiaires de ces dispositifs sont aussi ceux qui ont acquis des responsabilités nouvelles dans le cadre de la LOLF : les responsables de programme et les responsables de BOP devraient ainsi tous faire l'objet de tels dispositifs.

La LOLF paraît donc porter en elle-même une reconfiguration très forte de la gestion des ressources humaines dans l'État de nature à lui permettre le meilleur parti de ce capital humain à l'entretien duquel il consacre 40 % de ses dépenses et plus de la moitié de ses recettes. Les potentialités offertes par la LOLF en matière de modernisation de la gestion des ressources humaines dans l'État sont donc très importantes, et n'ont probablement pas toutes été ni saisies, ni même identifiées.

Ainsi, l'OCDE distingue trois champs de modernisation dans l'emploi public, en lien avec les réformes budgétaires. Deux d'entre eux, l'accroissement de la souplesse de gestion et le développement du pilotage de l'activité des agents par la performance, commencent à trouver des points d'application en France, même si l'effort nécessite d'être accentué. Le troisième, en revanche, a été jusqu'à présent peu traité et est relatif aux contrats de travail. Sans nécessairement toucher au statut général de la fonction publique, dont on a vu la compatibilité avec la LOLF, il est possible de se demander si l'esprit de la réforme ne va pas conduire progressivement à introduire davantage d'éléments individuels dans la relation liant l'agent à son employeur public, voir à se mettre en place une sorte de contrat de poste (le contrat de travail étant celui précisé dans ses statuts).

Mais, au-delà de ce débat, il ne faut pas oublier qu'il existe des politiques de gestion des ressources humaines, certaines très anciennes, autonomes de la mise en œuvre de la LOLF, qui cherchent à contribuer à l'amélioration de la performance : promotion de la mobilité, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, amélioration des conditions de travail des agents, amélioration de l'attractivité du recrutement dans l'État, etc. De même, la mise en œuvre de la LOLF ne doit pas négliger la complexité des politiques de gestion des ressources humaines qui reposent beaucoup sur le temps, le dialogue, la confiance entre acteurs.

Enfin, les enquêtes internationales⁽⁸³⁾ démontrent qu'aucune des évolutions esquissées ci-dessus ne se réalisera sans deux conditions cumulatives : un ferme engagement politique et managérial en faveur d'un renouvellement de la gestion des ressources humaines et une professionnalisation très forte de la fonction ressources humaines.

4. L'élargissement des marges de manœuvre budgétaires ?

La réforme de l'État et la maîtrise des finances publiques sont intrinsèquement liées. Parce que l'état de nos finances n'est, à moyen terme, ni soutenable, ni équitable, puisqu'il reporte la charge de nos choix actuels sur les générations futures qui ne participent pas à l'arbitrage électoral (Buchanan et Wagner, 1977 et Pébereau, 2006). Parce que le niveau de la dépense publique et des prélèvements obligatoires atteint aujourd'hui un niveau tel, au regard des pratiques de nos principaux partenaires économiques, qu'il ne semble guère envisageable de financer de nouvelles priorités sans réduire, parallèlement, les dépenses improductives. Parce que la réforme de l'État a nécessairement valeur d'exemple pour le pays, à l'heure où d'importantes réformes structurelles sont nécessaires sur le marché du travail ou le marché des biens et services. parce que, enfin, la modernisation administrative constitue un passage obligé pour surmonter la pétrification des dépenses d'un État « employeur-débiteur » (Siné, 2006).

(83) Voir l'étude de l'IGPDE, *Performance, l'ère des RH*, juin 2005.

La LOLF institue des règles de gouvernance budgétaire. Au sens économique, il s'agit donc bien d'une institution à même d'influer sur les comportements des acteurs publics. Est-elle de nature à modifier le processus d'allocation des ressources publiques, c'est-à-dire à redonner des marges de manœuvre budgétaires (OCDE, 2003) ? En tant qu'institution, elle se prête donc à une analyse d'économie politique. À cet égard, si la LOLF constitue une formidable opportunité pour que la France reprenne son destin budgétaire en main, sa mise en œuvre devra être accompagnée par d'autres changements.

4.1. La LOLF : un corps de règles pour faciliter une réallocation des ressources publiques

Cette réallocation peut jouer à au moins quatre niveaux :

- au niveau global de la définition de la politique budgétaire, tout d'abord : la LOLF change-t-elle la donne de la conduite de la politique budgétaire et de l'utilisation du levier budgétaire à des fins macroéconomiques ?
- au niveau de la budgétisation des dépenses et des recettes publiques, ensuite : la LOLF modifie-t-elle la fabrique du budget et de la mise en évidence de marges de manœuvre ?
- au niveau du vote du budget, encore : la LOLF offre-t-elle plus de liberté aux parlementaires pour modifier les choix du Gouvernement ?
- au niveau de la gestion du budget, enfin : la LOLF renforce-t-elle la capacité des gestionnaires à opérer des choix budgétaires ?

4.1.1. Un cadre d'exercice de la politique budgétaire amélioré

La LOLF ne modifie pas fondamentalement le cadre d'intervention de la politique budgétaire comme outil macroéconomique. Les quatre objectifs classiques de la politique budgétaire, ne sont pas frontalement impactés par elle : financement des dépenses publiques, allocation des ressources, redistribution des revenus, stabilisation de la conjoncture. La politique budgétaire continue de se heurter aux mêmes écueils, notamment celui des délais, puisque les premières esquisses du budget étant préparées plus d'un an avant sa mise en œuvre. La tentation d'un usage discrétionnaire de la politique budgétaire est également toujours présent. En effet, la LOLF ne fixe pas de règles de comportement : celles-ci relèvent soient du cadre européen (critères de Maastricht sur la dette et le déficit publics), soit du libre choix des gouvernants (pilotage par la norme de dépense ou par le solde).

En revanche, la modification de la LOLF de juillet 2005 a prévu la fixation *ex ante* d'une règle d'affectation des surplus de recettes, qui permet de favoriser le jeu des stabilisateurs automatiques⁽⁸⁴⁾. Il est en effet plus facile

(84) Le Parlement a introduit un 10° à l'article 34 de la LOLF qui prévoit que la loi de finances de l'année, dans sa première partie « arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat ».

d’être vertueux *ex ante*, lorsque les surplus de recettes demeurent encore virtuels. Cette disposition a été appliquée pour la première fois à l’exercice 2006 : la loi de finances pour 2006 prévoyait ainsi que l’intégralité des éventuels surplus de recettes serait affectée à la réduction du déficit budgétaire, ce qui fut fait et le déficit budgétaire réduit par l’affectation de 10 milliards d’euros de surplus.

Pour le reste, la LOLF confirme les avancées obtenues dans la conduite de la politique budgétaire depuis quelques années. Ainsi, elle affirme une pluriannualité budgétaire stratégique, sur quatre ans, à l’instar de la pratique de nos voisins. Elle objective le débat sur la pluriannualité subie à travers de nouvelles règles de présentation du budget, avec une présentation en « base zéro », et non en distinguant « services votés et mesures nouvelles », et l’identification des autorisations d’engagements. Elle affiche une stratégie pluriannuelle à travers un cadrage macro-budgétaire pluriannuel, avec, en particulier, les perspectives pluriannuelles jointes au rapport économique, social et financier (RESF), annexé au PLF. Ceci permet de présenter aux deux chambres du Parlement le programme de stabilité, avant sa transmission aux institutions communautaires. Les vertus d’une telle démarche sont évidentes :

- développer la cohérence intertemporelle de la politique budgétaire. Il s’agit tout à la fois de clarifier les choix, de veiller à la bonne articulation entre le cadrage pluriannuel et le budget annuel et de séquencer les réformes structurelles, en luttant contre la tentation de reporter dans le futur les ajustements nécessaires ;
- renforcer la fonction stabilisatrice du budget dans l’économie. Le cadrage pluriannuel permet de réduire les à-coups de la politique budgétaire, en laissant jouer les stabilisateurs économiques ;
- rénover la fonction d’allocation des ressources. Le cadrage pluriannuel donne aux choix publics un horizon plus lointain, plus propice à des arbitrages plus optimaux.

13. L’horizon de la pluriannualité budgétaire dans l’OCDE

Horizon	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans
Pays	Italie	Allemagne Canada France Rép. tchèque Royaume-Uni Suède	Mexique N ^{lle} Zélande Pays-Bas	États-Unis

Source : OCDE.

4.1.2. Une mise en évidence facilitée des marges de manœuvre budgétaire

Toutes choses étant égales par ailleurs, les marges de manœuvre budgétaires sont, par définition, limitées. Les finances de l'État sont enserrées dans un carcan de contraintes au long cours, qui contribuent à rigidifier la dépense : poids et dynamique de la masse salariale, charges de la dette liée à la croissance de l'endettement, importance des engagements de l'État à l'égard de ses partenaires (collectivités locales, Sécurité sociale, organisations internationales), lois de programme sur la défense, la justice ou la sécurité, plans pluriannuels, etc.

Pour retrouver des marges de manœuvre, la LOLF fait clairement le choix de la « méthode globale », contre la « méthode syllabique ». Autrement dit elle privilégie une logique d'arbitrage plus globale par rapport à une logique d'addition de petites enveloppes arbitrées indépendamment les unes des autres. C'est stratégique pour surmonter trois difficultés classiques du processus de négociation budgétaire : l'asymétrie d'information entre le gestionnaire et le décideur ; l'opportunisme (ou aléa moral) privilégié par les gestionnaires, qui considèrent que les autres gestionnaires auront moins de difficulté à faire des économies ; la sédimentation de dispositifs qui, pris individuellement, paraissent légitimes⁽⁸⁵⁾.

La LOLF renouvelle ainsi l'approche budgétaire, autour de cinq orientations :

- une logique d'arbitrage d'enveloppe, plus responsabilisante ;
- une préparation plus précoce, qui facilite l'identification des réformes ;
- une démarche « *top down* », qui permet d'échapper à la tyrannie du « micro » ;
- une approche plus ouverte, élargie aux dépenses fiscales et aux opérateurs ;
- une priorité accordée à la performance de l'action publique, afin d'objectiver les choix publics.

Naturellement, la LOLF offre des outils, mais elle ne peut se substituer à la décision politique. Même si l'on manque de recul pour pouvoir évaluer, en la matière, l'apport de la LOLF, on peut noter que la mise en place de la LOLF depuis 2001 a été accompagnée par le vote de budgets dont les dépenses progressent au rythme de l'inflation jusqu'en 2006 et que pour 2007, le PLF est fondé sur une dépense dont la progression sera inférieure d'un point à l'inflation. Heureuse coïncidence ou évolution structurelle ?

Naturellement, ce changement d'approche devra, pour avoir une traduction concrète, être adossé à des choix publics stratégiques, éclairés par la révélation des préférences publiques évoquée plus haut. L'élection présidentielle pourrait fournir l'opportunité d'un tel questionnement.

(85) On compte ainsi près de 2 200 dispositifs publics d'aide aux entreprises, comme l'a montré l'audit de modernisation consacré à cette question (www.performance-publique.gouv.fr).

Par ailleurs, il convient de souligner qu'il subsiste des « points de fuite » budgétaire dans la LOLF, offrant des marges de manœuvre permettant de contourner la contrainte budgétaire et de repousser les ajustements. Trois illustrations :

- les emplois des opérateurs de l'État qui restent peu contrôlés. Il est donc possible de réduire les emplois au sein de l'État tout en les développant dans les opérateurs, sans impact sur les effectifs globaux ;
- les opérations de financement non budgétaire des opérateurs de l'État (recettes affectées, dotation en capital, etc.), qui demeurent insuffisamment encadrées. Elles permettent, de la même manière, d'afficher une maîtrise de la dépense budgétaire (subvention), alors que la dépense de l'opérateur va continuer à croître, alimentée par d'autres canaux ;
- les dépenses fiscales, désormais pleinement mises en regard des crédits budgétaires des programmes, mais encore trop peu régulés.

Tout l'enjeu, pour la France comme pour les autres pays de l'OCDE, est de fixer des règles et procédures pour encadrer ces différentes possibilités d'échapper au contrôle budgétaire (Kraan, 2004).

4.1.3. Des capacités accrues d'intervention des parlementaires

Dans les démocraties occidentales, le Parlement s'est affirmé en revendiquant le pouvoir fiscal, puis le pouvoir budgétaire, à l'image des indépendantistes américains réunis derrière la devise : « *No taxation, without representation* ». Le processus budgétaire n'accorde cependant désormais qu'une place relativement formelle au législateur. Le Parlement délibère sur la loi de finances, plus qu'il ne la confectionne. De manière symptomatique, l'initiative parlementaire n'est pas admise en matière de loi de finances. La loi de finances, acte politique, reste du domaine de l'exécutif. Mais la LOLF accroît incontestablement le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire.

En matière de contrôle, tout d'abord, ce qui est susceptible de permettre l'identification de carences dans la gestion publique et de pistes de réforme. Ces contrôles peuvent donc nourrir la réflexion lors de la budgétisation des dépenses (cf. point 4.1.2), en réduisant l'asymétrie entre le gestionnaire et le décideur grâce à l'intervention d'un tiers.

En matière d'amendement, ensuite, car la LOLF élargit le droit d'amendement parlementaire. Les amendements compensés en matière de charges sont désormais possibles au sein d'une même mission, alors que sous l'empire de l'ordonnance de 1959, seuls les amendements compensés en matière de recettes étaient permis.

Lors du débat sur le PLF pour 2006, 1 449 amendements ont été déposés par les parlementaires, dont 82 (moins de 6 %) en matière de charges (Lascombe et Vandenriessche, 2006). Trois familles d'amendements peuvent être distinguées :

- les amendements qui visent à modifier les choix du Gouvernement peuvent avoir pour objet une réduction nette de la dépense publique, et donc

du déficit, ou un redéploiement de crédits d'un budget vers un autre. Ils sont clairement guidés par le souci d'identifier (1^{er} cas) et d'exploiter (2^e cas) des marges de manœuvre budgétaires ;

- les amendements qui visent à attirer l'attention du Gouvernement sur un point particulier, laissant à ce dernier le soin d'y apporter une réponse. Il en va ainsi des amendements qui demandent une modification de l'imputation d'une dépense entre deux missions ou la création d'un programme, à des fins de plus grande lisibilité. Ces amendements, plus techniques, sont sans portée directe à court terme sur la réallocation des ressources publiques, mais peuvent permettre, dans un second temps, de questionner sous un nouveau jour une politique publique ;
- les amendements qui demandent la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur un point précis, afin de mieux éclairer les choix des parlementaires.

La LOLF génère donc une dynamique, en incitant les parlementaires à se saisir de leurs compétences. Elle place le Parlement face à ses responsabilités. Pour participer pleinement au débat budgétaire, le Parlement pourrait progressivement s'affirmer comme un vrai organe d'évaluation et d'éclairage des choix publics (Lambert et Migaud, 2006). Le Parlement paraît en effet mieux armé pour alimenter, en amont de la préparation du PLF, la réflexion sur la budgétisation de la dépense et les grandes réformes structurelles, plutôt que pour modifier le PLF une fois qu'il est déposé.

4.1.4. Des souplesses de gestion pour les managers publics

Responsabilité et liberté de gestion sont un des axes forts de la LOLF. L'objectif est simple : accroître la marge de manœuvre des gestionnaires. Tout y contribue : fongibilité, globalisation, déconcentration, allègements des contrôles *a priori*, etc.

En ouvrant ainsi un espace de liberté de gestion pour les managers publics, la LOLF va favoriser les redéploiements et, en définitive, contribuer à « agiliser » l'État.

4.3. Une dynamique à accompagner par des changements plus profonds

4.3.1. Les autres outils institutionnels de la réallocation des ressources

Parmi ces outils peuvent être mentionnées les règles de discipline budgétaire, les revues de programme et la pluriannualité budgétaire.

4.3.1.1. Les règles de discipline budgétaire

La vocation essentielle de toute règle de politique budgétaire est de promouvoir une croissance économique régulière en maîtrisant l'augmentation de la dette publique (OCDE, 2006). Il y a donc un équilibre à trouver entre

la responsabilité et la viabilité budgétaires à long terme, d'une part, et la stabilisation économique à court terme, d'autre part. La soumission de la politique budgétaire à des règles peut également représenter un moyen efficace pour améliorer la crédibilité de cette politique, comme l'ont montré Kydland et Prescott dans leur article fondateur de 1977. De par leur effet dissuasif, elles composent en effet une forme de protection contre nous-mêmes (Buchanan, 1987).

En la matière, il apparaît un consensus possible autour de trois éléments. Premièrement, ces règles peuvent être utiles, même si elles se prêtent à des manœuvres (Schick, 2004). Deuxièmement, ces règles doivent être adaptées à la conjoncture économique, afin d'éviter que l'adhésion stricte à un objectif annuel de déficit par exemple ne conduise à prendre des mesures déflationnistes lors d'une récession ou, inversement, à dépenser les plus-values fiscales en période de reprise. Troisièmement, ces règles pourraient faire un sort à part aux dépenses d'investissement, ainsi qu'aux dépenses appelées par la mise en œuvre des réformes structurelles⁽⁸⁶⁾.

Pour retrouver des marges de manœuvre, des plafonds de dépenses ont pu être établis. Le pilotage par la « norme » de dépense peut constituer une mesure d'incitation à la maîtrise de la dépense, en dépit de ses limites (Wildavsky, 2003). Anticyclique du fait des stabilisateurs automatiques, ces règles de dépenses sont relativement transparentes, ce qui est un gage de crédibilité. Cependant, elles peuvent être contournées, et leur impact budgétaire est contrasté : si elles exigent d'épargner en cas d'excédent, les règles de dépenses permettent au déficit de s'accroître en phase de récession. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, la Suède a ainsi largement repris son destin budgétaire en mains en s'appuyant sur des plafonds de dépenses. Toutefois, le dispositif suédois présente des faiblesses, comme la tendance à exploiter intégralement les marges sous plafond, le recours aux dépenses fiscales pour contourner les plafonds ou offrir des mesures compensatoires aux secteurs et agents affectés par une baisse des dépenses, ou la poursuite de la croissance de la dépense dans les administrations locales. La norme de dépenses suivie en France connaît les mêmes difficultés.

Au-delà des limites posées, au sein de l'Union économique et monétaire, en matière de déficit et de dette publics, il sera peut-être également nécessaire de fixer une nouvelle règle de comportement en matière de déficit public qui prenne mieux en compte à la fois la situation économique et la nature des dépenses. Sur le plan de la responsabilité budgétaire, le respect

(86) C'est la « courbe en J » des réformes structurelles : à court terme, les coûts de la réforme sont supérieurs aux gains (compte tenu de l'investissement nécessaire dans la réforme, de la durée de mise en œuvre, et des contreparties nécessaires à distribuer) ; à moyen terme, les gains commencent à apparaître ; à long terme, le rendement de la réforme est avéré. La réforme des retraites de 2003 offre une bonne illustration de ce phénomène : à court terme, la réforme engendre des surcoûts, liés notamment à la mise en place d'un dispositif spécifique de retraites anticipées pour les personnes à longue carrière ; à horizon 2020, en revanche, la réforme apporte une première solution au problème de financement des retraites, à hauteur d'un tiers du besoin de financement dans le secteur privé et de 50 % dans le secteur public.

d'une règle de déficit peut en effet inciter à laisser filer le déficit en phase d'expansion, et risque d'imposer une réduction de celui-ci en phase de récession. Afin d'éviter le caractère pro-cyclique de la règle de déficit, elle devrait être corrigée des effets conjoncturels afin que le déficit budgétaire puisse fluctuer au cours du cycle économique. Dans ces conditions, une telle règle peut prêter à contestation et n'est pas d'une gestion aisée, comme le montre bien l'expérience américaine de 1985 à 1990, au cours de laquelle l'objectif de limiter le déficit de l'exercice en cours n'a jamais été respecté, ou les difficultés du pacte de stabilité et de croissance en Europe.

Par ailleurs, si une règle de déficit doit encadrer les dépenses de fonctionnement et d'intervention, elle peut protéger l'investissement public. Il n'est en effet pas acceptable qu'à moyen terme les budgets de l'État et de la Sécurité sociale aient une section de fonctionnement déficitaire, c'est-à-dire qu'ils empruntent pour couvrir leurs dépenses courantes. De la même manière, il convient de s'assurer d'une stabilité - puis d'une diminution - de la dette publique à moyen terme, car la dette publique n'est en effet qu'une créance que les citoyens-contribuables détiennent sur eux-mêmes, non une richesse nette (Barro, 1974).

4.3.1.2. Les revues de programmes

Elles constituent également un puissant levier institutionnel pour identifier et, le cas échéant, exploiter des marges de manœuvre budgétaire. L'expérience traditionnelle du secteur privé en ce domaine et les expériences réussies menées par certains de nos partenaires, comme le Canada, soulignent l'intérêt de la formule. Cette objectivation des viviers d'économies ou de redéploiement ne suffit cependant pas : l'appropriation de la démarche et de ses résultats par les acteurs du système est décisive.

4.3.1.3. La pluriannualité budgétaire

L'annualité budgétaire fait l'objet de critiques récurrentes. En effet, dans un cadre annuel, les décisions prises pour accroître les marges de manœuvre peuvent être de faible portée (réduction limitée ou ponctuelle de dépenses), artificielles (diminution superficielle de dépenses, avec transfert de la charge sur un autre acteur public), voire dangereuses (remise en cause d'interventions entraînant un effet boomerang, par exemple une baisse de dépenses d'entretien qui se traduit à terme par un surcoût en investissement).

D'où l'idée d'ancrer les choix dans le cadre d'une programmation pluriannuelle plus détaillée que la programmation pluriannuelle des finances publiques annexée au PLF et, à terme, de fixer un cadre pluriannuel intégré à la procédure budgétaire, voire des budgets pluriannuels en tant que tels.

L'inscription des finances publiques dans une perspective pluriannuelle permettrait d'améliorer la visibilité sur la trajectoire des finances publiques, de mieux évaluer les conséquences à moyen et à long terme des décisions,

et de faire jouer à plein les marges de manœuvre permises par la LOLF. La pluriannualité peut en effet offrir un horizon pertinent et un espace de liberté élargi aux gestionnaires publics pour définir et mettre en œuvre les changements nécessaires, accroître la qualité de la gestion et développer l'efficacité de la dépense (Tarschys, 2002).

4.3.2. Les facteurs favorables à la réallocation des ressources

Au-delà de ces outils institutionnels, la réallocation des ressources peut se développer sous l'influence d'un contexte favorable. Ces facteurs peuvent être de trois ordres.

Le premier tient à la contrainte de rareté. Un déséquilibre global des finances publiques constitue naturellement un puissant aiguillon à la recherche de nouvelles marges de manœuvre. L'histoire récente des finances et de la gestion publiques du Canada en témoigne. De tels programmes d'ajustement n'ont d'ailleurs pas forcément d'effet récessif. En fonction du mode d'ajustement retenu, de la crédibilité du programme, de son inscription dans le temps et des comportements des acteurs, l'impact macroéconomique d'un ajustement budgétaire peut même avoir des effets expansifs, comme le montrent les expériences danoise ou néerlandaise dans les années quatre-vingt (Giavazzi et Pagano, 1990).

Le deuxième facteur favorable renvoie aux impératifs politiques. L'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement et l'affirmation d'une nouvelle priorité politique sont également une puissante invitation à dégager des marges de manœuvre. Ainsi, depuis 2002, les lois de programme en matière de Défense, de Police et de Justice ont fait figure de priorités budgétaires incontestables, au service desquelles des marges de manœuvre ont été dégagées.

Les opportunités de nature technologique constituent un troisième facteur non négligeable. La réforme des modalités d'intervention et/ou de gestion publique offre également des capacités de redéploiements, en modifiant les *inputs* mobilisés pour produire un service public au sein d'un même programme (facteurs de production, consommations intermédiaires, etc.).

Cette substitution des facteurs de production peut permettre d'améliorer l'efficacité du « processus de production » administratif, par exemple en valorisant un changement du prix des *inputs*. La nouvelle politique immobilière de l'État engagée depuis 2004 a permis d'afficher la vérité des prix et des coûts. Elle facilite ainsi les arbitrages entre l'utilisation du patrimoine public, en contrepartie du paiement d'un loyer budgétaire, et la location d'un patrimoine privé, soumis à un prix de marché. De la confrontation de ces deux prix, dans un environnement budgétaire contraint, est née une dynamique de cessions d'actifs auparavant peu valorisés et s'est enclenché un cercle vertueux de bonne gestion.

Cette substitution peut également s'appuyer sur un changement technologique. Le développement de l'administration électronique permet ainsi de

réduire les coûts du service à l'utilisateur tout en améliorant la qualité de ce service.

Cette substitution peut enfin être rendue possible par les nouvelles marges de manœuvre offertes aux gestionnaires, en leur permettant de procéder à de telles opérations de substitution. C'est par exemple visible dans le cas des préfetures, qui bénéficient, à titre expérimental depuis 2001 et de façon généralisée depuis 2004, d'une forte autonomie de gestion. Cette expérimentation a confié au préfet le pilotage d'un budget globalisé (fonctionnement courant et masse salariale). Ce dispositif repose sur une plus grande responsabilisation des gestionnaires locaux, une rénovation des pratiques de gestion publique (réforme de l'organisation hiérarchique ; plan de qualifications des agents ; externalisation de certaines tâches, etc.) et une refonte des contrôles externes. En pratique, ces libertés de gestion ont été utilisées pour dégager des marges de manœuvre et réallouer des ressources.

Naturellement, ce cadre favorable à l'assainissement des finances publiques nécessite un engagement constant et résolu du politique, pour transformer les potentialités de la LOLF en réalité, en mobilisant les agents.

Avec la LOLF, la France s'est donc dotée d'un instrument complet de réorganisation du mode de fonctionnement de l'État, qui dépasse le seul cadre budgétaire et comptable. Il est cependant prématuré de considérer que la LOLF a déjà réformé en profondeur notre État. Certes, elle a modifié la manière de construire le budget et a introduit des concepts ainsi que des mécanismes très nouveaux et porteurs d'avenir. Cependant, même si le processus est lancé, la LOLF n'a pas encore eu d'effet de grande ampleur sur les organisations administratives, les marges de manœuvre macro-budgétaires⁽⁸⁷⁾ ou la performance de l'action publique.

La somme des travaux techniques à conduire pour réaliser le basculement du cadre budgétaire ancien au nouveau, la difficulté pour l'administration française d'utiliser des concepts très nouveaux pour elle, car issus d'écoles de pensée éloignée des traditionnels modèles issus du droit administratif, la nécessité pour les hommes politiques et les observateurs de s'approprier ce nouveau cadre, expliquent en grande partie cette impression que les principaux effets de la LOLF sont à venir. Il convient donc d'en favoriser la survenue et d'en accentuer l'ampleur.

(87) Le projet de loi de finances pour 2007 a quand même été marqué par les premiers effets du dispositif, la dépense de l'État devant ainsi évoluer, pour la première fois, moins vite que l'inflation.

Chapitre 4

Propositions pour concrétiser les potentialités offertes par la LOLF

La mise en œuvre de la LOLF est peut-être l'acte politique le plus important des cinq prochaines années. La difficulté porte plus sur la mise en œuvre que sur la LOLF elle-même. Cette dernière fut, on l'a rappelé, l'objet d'un large consensus et ce consensus, quasi miraculeux, et qui perdure, est un formidable levier pour agir.

De nombreux rapports sont venus rappeler, fort opportunément, que la France ne pouvait continuer à vivre avec un déficit aussi important et chacun a admis qu'il s'agissait là de bon sens, qu'il fallait mettre un terme à ces dérives dangereuses. La LOLF est apparue à ce moment-là comme une véritable aubaine, celle d'une réforme cartésienne dont l'intelligence allait imposer des comportements vertueux aux uns et aux autres. Mais c'est là bien mal connaître le fonctionnement des organisations qui sont le produit de leur histoire propre et de compromis implicites entre les différentes parties prenantes défendant chacune leurs prérogatives, revêtues souvent des habits de l'intérêt général. Cela n'est évidemment pas propre à la France. Lorsqu'on analyse, comme nous l'avons fait, les exemples étrangers, nous nous sommes aperçus que, tant en Suède qu'au Canada, pour prendre les exemples emblématiques, il s'était agi de véritables révolutions culturelles.

En un mot, les résultats stupéfiants, obtenus en matière de baisse de déficit, étaient liés à deux points clés : la révélation des préférences et la réorganisation des systèmes publics. Révéler les préférences, c'est obliger chacun à afficher ses priorités et cela de manière crédible ; réorganiser l'État, c'est redéfinir la réalité des responsabilités, des sanctions et des incitations à tous les niveaux des organismes publics. On le voit, la tâche n'est pas facile et l'objectif de nos propositions est de fixer avec conviction ce qu'il faudrait faire pour que la LOLF quitte le domaine virtuel et redonne à nos politiques économiques une consistance perdue depuis longtemps. Du fait des potentialités qu'elle ouvre pour la réforme de l'État et, indirectement, la compétitivité de notre économie, il faut tout faire pour que la LOLF ne connaisse pas le sort de la RCB il y a plus de trente ans. Une RCB qui avait suscité des espoirs (voir le complément), mais qui en pratique n'a pas résisté aux vicissitudes économiques, financières et politiques.

Nous présentons dix-neuf propositions. Prolongeant les développements des chapitres précédents, elles s'organisent en quatre grandes catégories :

- assurer une authentique révélation des préférences ;
- réorganiser l'État ;
- gérer de manière efficace les finances publiques ;
- modifier les comportements par la transparence et l'évaluation.

1. Assurer une authentique révélation des préférences

Pour cela, nous avons une idée simple : il faut obliger l'État et ses composants à expliciter les choix en les comparant à des propositions alternatives.

Proposition 1. Systématiser l'évaluation *a priori* des décisions publiques

Ceci concerne les nouveaux programmes. Tout engagement financier nouveau devra s'insérer dans une politique explicite dont les moyens auront été confrontés à d'autres possibilités de dépenses concourant au même objectif.

En effet, l'efficacité de l'action publique gagnerait à pouvoir s'appuyer sur des études d'impact et d'options, systématiques et rendues publiques, afin de favoriser la transparence du processus de concertation. L'évaluation *ex ante* permet de poser les bonnes questions :

- faut-il une intervention publique ?
- quels sont les avantages et inconvénients de la mesure, ses gains attendus, ses coûts estimés et ses risques potentiels, dans le cadre d'une étude d'impact ?
 - le levier d'action envisagé est-il pertinent dans la panoplie des instruments à la disposition des pouvoirs publics (réglementation, subvention, fiscalité, etc.), dans le cadre d'une étude d'options ?
 - comment se compare l'orientation envisagée avec les politiques conduites par nos partenaires de l'OCDE en général et de l'Union européenne en particulier ?

Pour obliger les administrations à se poser effectivement ces questions, un cadre législatif est vraisemblablement nécessaire, voire un cadre constitutionnel, s'il s'agit de soumettre la loi à l'étude d'impact. Ce questionnaire devrait être systématiquement mis en œuvre, comme préalable à la décision. Une loi organique, avec une accroche constitutionnelle, pourrait imposer la réalisation d'une telle évaluation *a priori* pour toute mesure législative et réglementaire. Le dernier rapport du Conseil d'État (2006) a démontré la nécessité et la faisabilité d'une telle réforme. De telles initiatives ont

déjà été engagées par certains de nos partenaires, à l'image du questionnaire d'évaluation *a priori* des mesures fiscales aux Pays-Bas. L'intérêt de cette évolution serait double : objectiver le processus de décision ; apaiser, également, un processus décisionnel dans lequel l'urgence de la réponse prime, trop souvent, sur sa pertinence.

Proposition 2. Rendre crédibles et cohérents les objectifs et les moyens

La démarche de performance est exigeante. Il s'agit de fixer des objectifs ambitieux et de définir des indicateurs pertinents pour en suivre la réalisation. Pour changer l'action publique et ne pas dévoyer la LOLF, ces objectifs et indicateurs doivent être résolument ambitieux et non frappés du sceau de la timidité. Il convient donc de s'assurer que les objectifs et indicateurs sont « vrais » :

- dire ce que l'on veut faire, afin de lutter contre le mensonge par omission, l'absence d'engagement ou un engagement trop vague : chaque action publique doit être associée à un objectif clair dont le suivi est assuré par un ou des indicateurs pertinents ;
- dire ce que l'on peut faire, afin d'éviter de générer de l'impuissance publique, faute de cohérence entre les objectifs et les moyens : à chaque objectif doit correspondre des leviers d'action ;
- vérifier la sincérité des objectifs et indicateurs afin d'échapper au formalisme de la démarche de performance : outre la pertinence technique des objectifs et indicateurs, il importe d'en vérifier la bonne foi, la portée et le caractère opérationnel.

Afin d'asseoir solidement ces bases de la démarche de performance, il est nécessaire d'instituer un contrôle des objectifs et une véritable certification des indicateurs de l'administration. Une telle logique de contrôle externe existe aujourd'hui, mais de manière diffuse – rôle du Parlement, de la Cour des comptes, du comité interministériel d'audit des programmes, etc. – et dans un cadre peu formel (avis consultatif).

Compte tenu de leur différence de nature, les objectifs – politiques – et les indicateurs – techniques – relèvent d'un cadre de contrôle différent. Les objectifs seraient présentés au Parlement, qui pourrait les réfuter s'ils sont trop vagues ou sans portée, peu pertinents ou incohérents entre eux, ou mal articulés avec la stratégie. La définition d'une stratégie est en effet un préalable à la mesure de la cohérence des objectifs. C'est pourquoi, à compter du PLF 2007, chaque responsable de programme doit préciser sa stratégie dans le PAP annexé au PLF. Il conviendrait également de veiller à ce que les objectifs effectivement poursuivis par l'État soient bien formalisés, afin d'éviter les « passagers clandestins » – les politiques publiques qui ne disent pas leur nom.

Pour leur part, les indicateurs associés à chaque politique publique feraient l'objet d'un questionnement systématique dans le cadre d'un comité

interministériel d'audit des programmes (CIAP) profondément rénové. Dans sa composition tout d'abord : il serait ouvert à des personnalités politiques et de la société civile. Dans ses compétences ensuite : les objectifs et indicateurs réfutés par le comité ne pourraient plus être introduits dans les projets annuels de performance (avis conforme). La direction du budget, qui s'est résolument engagée dans la prise en compte de la performance dans tous ses travaux serait, de manière logique, étroitement associée à ce CIAP rénové, dont elle pourrait assurer le secrétariat. Ce CIAP rénové pourrait notamment :

- *veiller à l'adéquation entre les objectifs et les indicateurs ;*
- *s'efforcer de recommander la réduction du nombre des indicateurs en éliminant en particulier les indicateurs non renseignés, de pure activité, dont le coût de collecte est trop élevé, non fiables ou entraînant des biais manifestes ;*
- *auditer les cibles retenues pour chaque indicateur ;*
- *distinguer les actions relevant d'indicateurs de performance chiffrés et celles appelant une démarche plus qualitative d'évaluation de politiques publiques (cf. proposition 16).*

Proposition 3. Décliner tous les indicateurs dans les systèmes de gestion des programmes

Le volet performance du budget de l'État a deux objectifs : révéler les préférences en hiérarchisant des priorités et en prenant des engagements précis ; piloter l'action administrative de telle sorte que ces engagements pris soient respectés.

Le premier volet a, le premier, été mis en place. Non seulement il constitue le préalable de la démarche, mais en plus il s'agissait d'une formalité obligatoire pour l'examen et l'entrée en vigueur de la loi de finances depuis le 1^{er} janvier 2006.

Le second est tout autant nécessaire et il convient donc de se donner des objectifs ambitieux en la matière pour s'assurer :

- que la stratégie de chaque programme est bien connue et appropriée des agents amenés à la mettre en œuvre ;
- que tous les indicateurs des projets annuels de performance sont déclinés dans l'ensemble du programme, en les adaptant aux priorités locales et aux tâches de chacun des agents ;
- que des systèmes d'information fiables et l'organisation du contrôle de gestion permettent aux responsables opérationnels et au responsable de programme de partager l'information et de disposer des données nécessaires pour piloter l'ensemble.

2. Transformer l'État

C'est sans doute là que les choix politiques sont les plus importants. De quel concept ou instrument de politique économique disposons-nous pour imaginer réellement ce que pourraient être une mise en œuvre de gauche et une mise en œuvre de droite de la LOLF ?

Le premier aspect porte évidemment sur le rôle des agents et institutions nouvelles dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Il s'agirait de dépasser une simple déconcentration et d'aboutir à une pleine responsabilisation, notamment avec le développement des agences.

Évidemment droite et gauche n'auraient pas la même vision d'un tel développement quant à son impact sur les gains de productivité attendus. La première vision consiste à rendre les moyens, notamment en personnel, en adéquation avec les gains de productivité. C'est ainsi qu'une vision de Droite essaiera de progressivement réduire le nombre de fonctionnaires et d'agents publics en fonction de l'amélioration de l'efficacité. Peu de remplacement aux départs des fonctionnaires, tel sera la règle d'une logique de limitation des dépenses budgétaires. *A contrario*, la Gauche, constatant ses gains de productivité, s'efforcera au maximum d'en profiter pour améliorer une quantité de service produit sans limitation significative des personnels.

Encore plus importantes peut être seront les différences de logique dans la révélation des préférences publiques. La généralisation des agences amènera celle-ci, dotée chacune d'objectifs propres, à être au cœur même des propositions d'objectifs pour les années à venir. La Gauche, elle, veillera à préserver soigneusement le primat du politique et à faire apparaître la hiérarchie des objectifs dans le cadre d'une procédure budgétaire plus traditionnelle. On le voit, des politiques s'appuyant sur un même instrument technique, ont vocation à diverger de manière très sensible et à faire évoluer l'appareil public dans des directions très éloignées. C'est peut-être là que le rôle du politique, en France comme ailleurs, va jouer de la manière la plus significative tout simplement parce que l'organisation publique va être profondément modifiée et que, derrière cela, c'est à la fois le niveau des dépenses publiques et les processus de production des biens et des services publics qui vont se trouver déterminés.

Au-delà de ces clivages, nous jugeons que les propositions suivantes doivent être faites.

Proposition 4. Réorganiser l'administration selon la nature des missions exercées

L'organisation du système public français reste au milieu du gué. Depuis une trentaine d'années, le secteur public « se cherche ». Décentralisation, déconcentration, délégation de gestion aux partenaires sociaux ou à des opérateurs privés, multiplication des établissements publics... Ces changements institutionnels, répondant à des soucis d'efficacité, d'autonomie de

gestion et de responsabilisation, d'économies, d'amélioration du service public, et de rapprochement du secteur public avec les citoyens, se doublent de risques tout aussi évidents : perte de contrôle politique, affaiblissement de la responsabilité politique, fragmentation de la prise de décision, multiplication des structures, doublons, coûts de coordination, etc. Les évolutions semblent se faire au coup par coup, guidées par de mauvaises raisons budgétaires – débudgétisations par décentralisation ou création d'établissements publics – ou des motivations d'affichage politique – création médiatique de structure *ad hoc*.

La LOLF ne réussira pas sans une profonde réforme de l'organisation administrative. C'est tout le sens de l'adéquation entre une politique publique, un programme budgétaire et un responsable de programme gestionnaire. Il est donc urgent d'adapter l'organisation administrative à la nature des missions exercées par les pouvoirs publics pour chaque politique publique, en se posant, là encore, des questions simples :

- dans quels domaines la puissance publique doit-elle intervenir ? (rôle de l'État) ;
- est-ce que cette mission relève de l'État ou d'un autre acteur public ? Quel est le mieux placé pour s'en occuper ? (principe de subsidiarité) ;
- quel est le degré d'autonomie nécessaire pour mener cette mission ? (logique d'efficacité).

À travers ces questions, un nouveau paysage administratif pourrait se dessiner en partant des missions.

14. Trois approches du paysage administratif

Missions	Organisation	Caractéristiques
Activités régaliennes Fonction d'état-major (conception, pilotage, évaluation)	Administration centrale ou services déconcentrés	Pas de personnalité morale Relations hiérarchisées
Fonction de mise en œuvre des politiques publiques Gestion de service public	Établissement public	Personnalité morale Autonomie (sous tutelle)
	Agence	Pas de personnalité morale Autonomie (sous tutelle)
	Secteur privé	Personnalité morale Relations contractuelles
Régulation	Autorité administrative (ou publique) indépendante	Personnalité morale (ou non) Indépendance
Production de biens et services marchands	Secteur privé	Personnalité morale Relations contractuelles

Source : Auteurs.

Une telle démarche systématique de révision de l'organisation permettrait de dépasser le mode traditionnel utilisé pour dégager des marges de manœuvre (contrainte macro et régulation) pour aller vers une profonde remise en cause du champ d'intervention de l'État et de ses modalités de fonctionnement.

Proposition 5. Adapter les organigrammes aux programmes

Au terme de cette révision des organisations, à chaque mission de l'État, correspondraient une organisation donnée et un programme budgétaire. Le programme a été conçu comme le point de rencontre entre des moyens et une démarche de performance. Pour produire ces effets, la LOLF doit aussi se traduire au plan organisationnel.

Dans ce cadre, la mise en place d'agences à l'intérieur de l'État apparaît indispensable. Certes, il n'existe pas de notion d'agence en droit administratif français, mais chacun comprend que l'on évoque ici une structure très autonome systématiquement gérée selon une forme contractuelle et dont le directeur agit de manière totalement responsable en matière budgétaire et de gestion du personnel. La véritable nouveauté porterait sur le caractère pluriannuel des ressources et sur le fait qu'elles sont liées aux résultats obtenus chaque année. Pour prendre un exemple, ceci reviendrait à considérer une université comme totalement autonome dans la gestion de ses ressources et notamment en charge des contrats de travail des personnels universitaires. Bien évidemment, les agences, dans cette forme, ne peuvent prendre en charge des services régaliens. Mais on peut penser que de nombreuses fonctions, assurées aujourd'hui par des départements ministériels, plus ou moins déconcentrés, pourraient être dévolues à ces nouvelles structures.

Ces agences permettraient d'assurer un meilleur service public au meilleur coût, compatible avec chaque choix politique.

Proposition 6. Confier les structures publiques à de véritables patrons

Il ne faut naturellement pas considérer que la réforme de la gestion publique se fera sous la seule impulsion des responsables des programmes. Mais la responsabilité de ces derniers constitue un impératif.

La mise en place d'un nouveau mode de fonctionnement plus responsabilisant et invitant les managers publics à s'emparer de libertés nouvelles suppose un effort soutenu pour placer la gestion des ressources humaines – particulièrement des hauts fonctionnaires – à la hauteur de ces ambitions. Ces questions ne sont cependant pas fondamentalement différentes dans l'État et dans les autres grandes organisations, sinon par une formalisation peut-être plus forte des modes de rémunération et de recrutement.

Une gestion plus efficace des titulaires des postes à responsabilité passe ainsi par des mesures assez simples :

- *élargir le vivier de recrutements* des responsables de programme, dans le cadre d'un processus transparent d'appel à candidatures au sein de l'administration, comme en dehors, en mobilisant des compétences du secteur privé ; laisser un délai – adapté – pour permettre à des candidatures de se faire connaître ; développer le recours aux cabinets de chasseurs de têtes ; lever les quelques contraintes statutaires subsistant sur l'accès aux postes de directions et aux principaux postes locaux ; mettre en place des comités de nomination pour les postes intermédiaires ;

- *clarifier la mission des hauts fonctionnaires* : passer un contrat entre le responsable de programme et le ministre, dans le cadre d'une lettre de mission en début de mandat, précisant clairement les objectifs assignés, les priorités poursuivies, les indicateurs utilisés et la méthode d'évaluation, et dans le cadre d'une lettre d'objectifs, adressée chaque année ; prévoir (et respecter) des rendez-vous réguliers ; transmettre ces lettres au SGG pour les hauts responsables, et au comité des nominations pour les autres ;

- *donner une autonomie de gestion* aux responsables de programme, notamment par rapport aux cabinets, aux directeurs des affaires financières et aux secrétaires généraux des ministères. Il convient de leur confier les compétences les plus larges possibles en matière de pilotage des crédits, mais également des emplois et de la performance ;

- *lier une partie de la rémunération* du responsable de programme à l'atteinte de ces objectifs. Il s'agit de développer une vraie rémunération par la performance, avec une enveloppe fermée à répartir au sein du programme/du ministère, des ratios de dispersion des bonus de nature à éviter que la part variable devienne un élément fixe de rémunération systématiquement calé sur son niveau supérieur ; adjoindre de façon systématique un volet de rémunération collective par la performance en cas de signature d'un contrat de performance. À cet égard, le dispositif actuel sanctionne peu les échecs. En effet, la part variable de rémunération est un bonus qui s'ajoute à la rémunération classique (traitement + indemnités « statutaires »). Le remplacement d'une rémunération complètement fixe par une rémunération comportant une part majoritaire de variable est relativement lourd à mettre en œuvre. Il pourrait néanmoins être envisagé de déterminer une rémunération fixe à un niveau inférieur à ce qui est actuellement garanti, en augmentant en revanche très sensiblement la part variable. L'effet incitatif serait accru.

Proposition 7. La nouvelle gouvernance de l'administration

L'État est traditionnellement caractérisé par une culture du secret. Mais les transformations des sociétés s'accompagnent d'une profonde redéfinition des relations entre les citoyens et l'État. L'administration s'ouvre. Elle doit être plus transparente sur ses activités, plus accessible pour les citoyens,

plus réceptive aux attentes. Cette dynamique n'est pas neutre : en contribuant à la confiance du public dans l'administration, elle participe à l'efficacité globale des politiques publiques et à la croissance économique (Kaufmann, 2003).

La France a beaucoup fait pour garantir le droit de regard des citoyens, avec un cadre juridique favorable à l'accès aux documents administratifs mis en place dès la décennie soixante-dix. L'ouverture en matière de performance de l'administration est plus récente : la LOLF impose ainsi d'établir des projets et rapports annuels de performance. Ces travaux ont été salués par la dernière étude du *Center on Budget and Policy Priorities* portant sur le degré de transparence budgétaire dans une cinquantaine de pays du monde, et classant la France première, devant des références traditionnelles comme le Royaume-Uni, les États-Unis, la Suède, et la Nouvelle-Zélande⁽⁸⁸⁾. En revanche, l'information des citoyens sur les décisions à venir est quasi-absente, alors qu'elle peut contribuer à l'élaboration de politiques publiques plus pertinentes (cf. proposition 1 : systématiser l'évaluation *a priori* des politiques publiques). De même, rares sont les intervenants extérieurs à pouvoir surveiller l'action présente de l'administration.

Pour faciliter cette transparence sur l'action publique « en train de se faire », *chaque administration pourrait être dotée d'un « Board » ou conseil de surveillance*. Cet organe aurait vocation à diffuser une culture différente de celle de l'administration, afin de contribuer à l'amélioration de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques. Il pourrait également veiller à la bonne mise en œuvre du processus de consultation, en amont de la décision publique. Il pourrait enfin être investi d'une mission de conseil sur certains points particuliers, sur saisine du responsable du programme. Une telle instance serait nécessairement resserrée (une dizaine de membres tout au plus), majoritairement ouverte à des membres non issus du secteur public et provenant des secteurs privés et universitaires, et comprendrait quelques membres minoritaires du secteur public. Son président serait désigné par les membres non issus du secteur public. Chaque membre du *Board* ferait une déclaration d'intérêts et devrait se déporter en cas de discussion sur une question pouvant l'impliquer à titre personnel et/ou professionnel. Un tel dispositif serait particulièrement utile pour développer les liens entre l'administration et le monde extérieur, dans les secteurs où l'administration légifère et réglemente beaucoup, à l'image du *Board of Taxation* australien, qui a permis de formaliser les processus de concertation en matière fiscale.

Mais tout cela ne va pas sans sanctions qu'elles soient positives ou négatives.

88) Étude disponible sur le site du *Center on Budget and Policy Priorities* (www.cbpp.org).

Proposition 8. Mettre sous tutelle les administrations défaillantes

Les plus beaux mécanismes de contractualisation, de responsabilisation, de pilotage par le biais d'indicateurs, ne peuvent fonctionner sans prévoir un moyen de sanctionner les défaillances. Il convient donc de mettre au point, parallèlement au développement des contrats et des logiques d'agence, des mécanismes de mise sous tutelle en cas de non-respect prolongé des résultats assignés.

Ce mécanisme existe déjà pour les collectivités territoriales et, désormais, pour les établissements hospitaliers connaissant de graves difficultés financières. Il pourrait s'appliquer aux programmes dès lors que leurs responsables ne tiennent pas dans leur enveloppe budgétaire, par exemple deux années de suite, ou que les résultats sont, sans raison exogène, en deçà des objectifs fixés. Cette mise sous tutelle pourrait prendre des formes variables : mise en jeu de la responsabilité managériale du responsable de programme, et de certains de ses responsables opérationnels ; mise en place d'une « administration provisoire » par le ministère des Finances ; mesures conservatoires sur les coûts du programme, notamment les coûts de personnel, étalement des dettes, gel des nouveaux projets, etc. Rien n'empêche que ces mesures classiques dans toutes les organisations ne s'appliquent pas au sein de l'État.

Au-delà des modalités pratiques variables, et qui pourraient être précisées dans le contrat de performance s'il existe, ou la lettre de mission du responsable de programme, il convient d'éviter à tout prix l'aléa moral consistant à toujours donner davantage de moyens quand les résultats ne sont pas atteints ou quand des dettes sont constatées.

3. Gérer de manière efficace les finances publiques

Il s'agit là beaucoup de méthodes et de généralisation de la LOLF. Ceci prend la forme suivante.

Proposition 9. Pour un pacte national des finances publiques

Pour être assumés et mis en œuvre, les choix de finances publiques doivent nécessairement être partagés. Or, notre système public, ce que l'on appelle souvent improprement « l'État », est éclaté entre de très nombreux acteurs : l'État et ses établissements publics, les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales.

La compréhension des enjeux globaux des finances publiques progresse, avec l'approche « toutes administrations publiques », c'est-à-dire tous acteurs publics confondus, prônée par les institutions internationales, et notamment l'Union européenne. Mais le programme de stabilité français reste un

engagement de l'État, « pour le compte » des autres acteurs publics, sans concertation. L'approche globale des finances publiques évolue également favorablement depuis le début de 2006, avec le rendez-vous de la conférence nationale des finances publiques, désormais éclairée par les travaux du conseil d'orientation des finances publiques. Les structures *ad hoc* sont donc en place et commencent à fonctionner. Il est impératif que leurs membres se sentent liés par un objectif commun plutôt que de représenter les seuls intérêts de leurs mandants. Cela permettrait d'ouvrir la voie à une formalisation des engagements des « familles » d'acteurs du système public.

Un pacte national des finances publiques pourrait favoriser une telle formalisation, autour notamment d'une fixation de la dynamique des dépenses, des recettes et des soldes pour chaque « famille » d'acteurs publics, et du choix de grandes réformes structurelles partagées pour répondre à des enjeux intéressant l'ensemble des acteurs, comme, par exemple, le vieillissement. Ce pacte pourrait associer l'État, les représentants des associations d'élus locaux (AMF, ADF, ARF) et les représentants des caisses de sécurité sociale du régime général, de l'assurance-chômage et des régimes de retraite complémentaire. Il pourrait, *a minima* en l'absence d'une réforme constitutionnelle, faire l'objet d'une déclaration du Gouvernement devant les deux chambres du Parlement, suivie d'un débat.

Il conviendrait également de renforcer, au plan opérationnel, le pilotage global des finances publiques. À cet égard, un rapprochement de la loi de finances et de la loi de financement de la Sécurité sociale serait souhaitable⁽⁸⁹⁾.

Proposition 10. Généraliser la LOLF à toute la sphère publique

Le pacte de stabilité constitue aujourd'hui le seul élément de consolidation entre les finances de l'État, des administrations de sécurité sociale et des collectivités locales. Indépendamment de ses caractéristiques propres, il ne renseigne en rien sur l'emploi de l'argent public réalisé par ces différents types de collectivités. Il y a donc la place, au côté de la consolidation maastrichtienne de la dette et du déficit publics, pour une consolidation par la performance des politiques publiques financées par les acteurs publics. Ceci passe par l'extension progressive des principes de la LOLF au-delà de la seule sphère de l'État, et l'harmonisation des travaux.

C'est déjà engagé pour les près de 800 opérateurs de l'État. En théorie, ceux-ci doivent produire un document de performance annuel, qui formalise la stratégie, les objectifs et indicateurs associés à son budget de l'année, après dialogue de gestion avec ses tutelles et vote de leur conseil d'administration. L'ensemble des activités d'un opérateur peut faire l'objet d'engagements de performance, y compris celles comme les activités commerciales

(89) Cette proposition figure en bonne place dans le rapport d'Alain Lambert et Didier Migaud sur la mise en œuvre de la LOLF, novembre 2006.

qui dépassent les missions de l'État. Les projets annuels de performance des programmes, qui incluent déjà des informations sur les crédits, les ressources et les emplois des opérateurs, pourraient reprendre ces informations sur la performance permettant chaque année au Parlement de s'assurer la cohérence des actions.

La nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale a également mis en place un volet performance pour les lois de financement⁽⁷⁴⁾. L'annexe 1 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 en a été la première manifestation et donne une vision de l'action publique dans ce secteur. Cependant ce volet performance, quoique conçu après celui de l'État et dans des délais bien plus brefs, n'a pas donné lieu à un véritable partage de doctrine entre les administrations concernées et n'est pas comparable à la démarche engagée sur le budget de l'État, puisque les indicateurs de contexte sont, en pratique, plus nombreux que les indicateurs d'efficacité ou d'efficience. C'est regrettable parce que cela nuit à la comparabilité des actions quand bien même il y aurait une très forte interaction entre elles. Là aussi, ce volet performance doit s'inspirer de ce qu'a fait l'État et pouvoir être comparé à lui.

Plusieurs collectivités territoriales ont, quant à elles, mis en place un volet performance dans leur budget local. Ceci est facilité par le fait que les budgets des collectivités les plus importantes peuvent être présentés par destination. Cependant, là aussi aucune consolidation n'est possible : la description des politiques publiques n'est pas la même, les volets performance ne sont pas comparables et ces initiatives restent isolées. Il doit être possible de généraliser la démarche sur des bases communes et partagées avec l'État faisant émerger au moins à un niveau agrégé des informations communes. Il convient donc :

- *de développer dans toutes les administrations la démarche de performance* obligeant à décrire les politiques publiques conduites, à identifier leurs objectifs et à déterminer des indicateurs avec des valeurs cibles pour en mesurer les résultats ;

- *d'étendre la doctrine de la performance appliquée dans l'État aux autres administrations pour rendre consolidable et, le cas échéant, comparable, la mesure de la performance des politiques publiques.* L'identification d'une description commune des missions et la formalisation d'instruments de mesure de la performance comparables constituent ainsi les préalables à toute réflexion sur la pertinence de l'intervention publique selon les niveaux de collectivités et à toute décision sur une évaluation des politiques publiques avec toutes les parties prenantes.

Proposition 11. Associer programmation des dépenses publiques et pluriannualité

L'esprit de la LOLF incite l'action publique à s'inscrire dans la durée et à se projeter dans le temps long : formulation d'une stratégie, développement des contrats, mise en place d'objectifs et d'indicateurs avec des va-

leurs cibles pluriannuelles, promotion du management administratif plutôt que le pilotage politique hebdomadaire, etc.

Malheureusement, la lettre de la LOLF reste très marquée par l'annualité budgétaire. Les outils de pluriannualité sont rares, techniques (par exemple la généralisation des autorisations d'engagement) et parfois ambivalents (les reports de crédits d'un exercice sur l'autre sont organisés mais très sévèrement encadrés). Ceci s'explique de deux façons : le travail à cadre constitutionnel inchangé a obligé le législateur organique à rester dans l'exercice annuel ; les instruments techniques de pluriannualité disponibles en 2001 étaient à un niveau trop macro-budgétaire (pacte de stabilité décomposé par type d'administrations).

Or, il manque à la fois aux responsables politiques et aux responsables opérationnels la visibilité pluriannuelle sans laquelle il est impossible de conduire l'action, et de se moderniser, surtout dans un cadre administratif. L'absence de pluriannualité est aujourd'hui un vice du système qu'il est possible de corriger de deux manières. Ce constat a été établi avec force par les anciens rapporteurs du texte organique, Alain Lambert et Didier Migaud, dans la plupart de leurs travaux sur la LOLF.

À LOLF inchangée, le Gouvernement pourrait *formuler, par exemple au moment du débat d'orientation budgétaire, un objectif triennal d'évolution des grandes enveloppes* (sinon par programme du moins par mission, qui correspond au niveau de l'arbitrage rendu par le Premier ministre). Le caractère public du DOB et, ensuite, du vote des crédits permettrait d'avoir un débat sur cette déclinaison triennale ; leur caractère annuel permettrait de l'ajuster à l'évolution du contexte ou de la stratégie. Il est essentiel que cette déclinaison ait le même périmètre que celui de vote des crédits pour que, au sein de chaque ministère, chaque ministre réalise la même projection pluriannuelle tout au long de la chaîne de gestion.

Dans un second temps, à l'occasion d'une modification de la LOLF, voire de la Constitution, il pourrait être envisagé de *distinguer, comme le font les Britanniques, des enveloppes budgétaires de deux types : des enveloppes pluriannuelles fermées* sur des actions bien précises avec examen régulier de la soutenabilité de l'emploi des fonds pour éviter l'aléa moral qui consisterait à tout dépenser immédiatement ou à engager excessivement les générations futures ; *des enveloppes discrétionnaires remises en cause annuellement*. Évidemment, dans un tel système, le législateur doit pouvoir reprendre la main en permanence et les plus grandes garanties doivent être apportées sur l'emploi des fonds.

Proposition 12. Effacer les « points de fuite » budgétaire du cadre de nos finances publiques

La vertu budgétaire est censée s'épanouir au sein du cadre de nos finances publiques. C'est pourquoi la LOLF impose une pleine transparence sur

le nombre d'agents de l'État, en faisant voter par le Parlement un plafond d'autorisations d'emploi, pour chaque ministère, ou encore sur les changements de présentation budgétaire d'un projet de budget à l'autre, en présentant dans le projet de loi de finances de l'année les effets des changements de la présentation budgétaire sur les recettes, les dépenses et le solde. C'est aussi pourquoi une norme de progression des dépenses de l'État a été fixée.

Ce cadre contraignant a cependant généré des « points de fuite », qui permettent de retrouver des marges de manœuvre budgétaires par d'autres moyens et de contourner l'obstacle du taux de progression de la norme des dépenses : création d'emplois dans les opérateurs de l'État ; affectation de recettes à des opérateurs de l'État qui, en contrepartie, vont faire de la dépense publique au-delà de ce qui est imposé à l'État ; développement des dépenses fiscales en substitution à des dépenses budgétaires, ces dernières étant, contrairement aux premières, soumises à la norme de dépenses, etc. Ces points de fuite représentent des solutions de facilité. Ils permettent de « boucler » un budget vertueux en affichage, en s'évitant d'assumer les mesures nécessitées pour y parvenir en réalité. Ils entretiennent le sentiment que l'on trouve toujours une solution à moindre coût politique, alors, qu'en pratique, ils reportent à demain les ajustements nécessaires.

Une correcte appréciation de la dynamique de l'emploi public exigerait de faire voter le Parlement sur les plafonds d'emplois des opérateurs de l'État, qui sont financés et/ou contrôlés par lui. Dans la plupart des ministères, on compte en effet plus d'agents dans la multitude d'opérateurs aux formes juridiques variées que dans les administrations centrales ou déconcentrées. Comment, dans ces conditions, assurer un contrôle de l'emploi public en s'en tenant à la partie immergée de l'iceberg, c'est-à-dire celle qui transparaît en loi de finances ?

De même, pour redonner à la norme plus de transparence et un caractère plus contraignant, il est nécessaire d'étendre son champ à l'ensemble des catégories de dépenses de l'État, qu'elles transitent par des crédits budgétaires classiques ou par d'autres canaux : prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne, dépenses fiscales, remboursements et dégrèvements d'impôts, dépenses des opérateurs financés par affectation de recettes de l'État, etc. La norme de dépense serait beaucoup plus représentative de la réalité de la dépense financée par l'État si elle était plus largement définie et englobait ces formes alternatives d'intervention.

Proposition 13. Aller vers une règle d'or budgétaire : réserver le recours à l'emprunt aux seules opérations d'investissement

L'appropriation de la contrainte budgétaire par les décideurs politiques reste limitée. C'est pourquoi des règles budgétaires macroéconomiques – consistant à encadrer les déficits, les dépenses, les recettes ou les dettes

publics – ont été instaurées ou renforcées dans de nombreux pays de l'OCDE dans le but de faciliter l'assainissement des finances publiques et d'enrayer la dynamique des dépenses publiques. Ces règles sont cependant difficiles à mettre en œuvre tout au long du cycle économique. L'expérience donne d'ailleurs à penser qu'elles n'entraînent pas à elles seules une allocation efficiente des fonds aux divers programmes de dépenses si les décideurs perdent de vue les coûts futurs de leurs décisions. C'est pourquoi la question d'un cadre de finances publiques à moyen terme est stratégique (cf. proposition 11 sur la pluriannualité).

Les règles instituées par l'Union européenne en matière de dette et de déficit publics (les critères dits de Maastricht)⁽⁹⁰⁾ gagneraient à cet égard à être complétées par une « règle d'or budgétaire ». Sur l'ensemble du cycle économique, il conviendrait de réserver le recours à l'emprunt aux seules opérations d'investissement, qui bénéficient aux générations futures et dont il n'est dès lors pas illégitime qu'elles en supportent partiellement le coût. L'État britannique s'impose un tel code de stabilité budgétaire depuis 1997. Les collectivités locales françaises l'expérimentent depuis l'origine.

Une telle règle n'a pas pour objet d'exclure de toute contrainte budgétaire les dépenses d'investissement : ces « dépenses d'avenir » resteraient naturellement soumises à une contrainte de progression annuelle, au sein de « la norme » de dépenses. En revanche, il s'agit clairement d'interdire le recours à l'emprunt pour financer des dépenses courantes, qui ne profitent qu'aux générations actuelles.

Cette règle, dont l'application serait suivie au cours du cycle économique, pourrait constituer *un véritable contrat de législature, sur cinq ans*. En 2007, le déficit de la section de fonctionnement de l'État s'élève à près de 23 milliards d'euros. Autrement dit : l'État français doit emprunter 23 milliards d'euros pour payer des dépenses de fonctionnement, comme les traitements des fonctionnaires. En cinq ans, à raison d'un redressement de 4,6 milliards d'euros par an, ce déficit pourrait être comblé. Ce scénario n'est pas hors de portée : le déficit budgétaire a été amélioré de près de 16 milliards d'euros ces trois dernières années, entre 2003 et 2006. La France aurait alors repris son destin budgétaire en main.

Proposition 14. Piloter les structures publiques par contrat

L'État a développé depuis plusieurs années l'instrument du contrat pour piloter l'action de ses opérateurs d'abord, puis de certaines de ses directions (Impôts, Trésor public, Affaires étrangères, Équipement, réseau international du ministère des Finances, Douanes, DGCCRF).

(90) Le déficit de l'ensemble des administrations publiques ne doit pas dépasser 3 % du produit intérieur brut (PIB), tandis que la dette publique doit rester inférieure à 60 % du PIB.

Le principe du contrat de performance est de réunir, dans un document commun et pour une durée fixée (généralement 3 ans), une stratégie et des objectifs (généralement ceux du projet annuel de performance), un engagement sur des moyens, l'identification de réformes, et des indicateurs permettant de mesurer l'atteinte des objectifs. Avec ces contrats de performance, l'organisation bénéficiaire s'engage ainsi à des efforts significatifs de productivité et le ministère des Finances offre, en contrepartie, un cadre pluriannuel et des mécanismes d'intéressement.

Un contrat de performance, pour être utile, doit s'appliquer à un périmètre administratif cohérent, ayant à sa tête un responsable disposant de leviers d'action réels et d'une organisation fiable et ayant déjà une culture et une pratique de la gestion par la performance. Son élaboration prend du temps et son exécution prévoit des clauses de rendez-vous régulières, ainsi qu'une évaluation externe.

Avec la mise en œuvre de la LOLF, ce type de contrat doit se systématiser pour les opérateurs et pour les structures administratives identifiées comme correspondant à des agences (*cf.* proposition 4 sur la réorganisation de l'administration).

4. Modifier les comportements par la transparence et l'évaluation

Les propositions suivantes touchent plus encore la sociologie profonde de l'État. C'est la raison pour laquelle il s'agit de les traduire de la manière la plus concrète possible pour éviter incantation et bonne intention.

Proposition 15. Mettre en place une revue de programme à la française

L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'aucune action de rétablissement des finances publiques ne peut se faire sans un réexamen significatif, exhaustif et sans tabou des dépenses publiques dès le premier euro. Ceci peut être préparé et facilité par des actions d'audits systématiques, portant notamment sur la gestion des services de l'État, à caractère opérationnel, et destinés également à proposer des actions de modernisation. C'est le sens des audits de modernisation lancés depuis octobre 2005 par Jean-François Copé. Mais, fonctionnant à cadre inchangé, si ces exercices d'audits débouchent sur des gains de productivité et des projets de modernisation, ils ne remettent pas encore en cause des politiques publiques.

La situation de la France, marquée depuis plusieurs années par un niveau élevé de dépenses, de déficit et de dette publique, amène à considérer qu'une telle revue de programmes est le préalable nécessaire au retour à l'équilibre des finances publiques. Il est bien sûr possible d'imaginer de conduire cette revue sous forme d'une action coup-de-poing conduite sur une durée très courte, avec un mandat politique ferme en termes de réduction

des dépenses. Mais ce type de fonctionnement semble peu adapté au climat politique français et à la relation qu'ont les Français avec la dépense publique.

Il est possible de proposer un mécanisme moins symbolique mais potentiellement tout aussi efficace qui reviendrait à faire examiner chaque programme en profondeur, de façon collégiale, publique et externe à l'administration en cause, selon une périodicité fixée à l'avance, qui ne devrait être ni trop longue (pour permettre des arbitrages entre programmes et une appropriation politique) ni trop brève (pour éviter les moments de crise). Chaque programme serait alors démonté, le contenu, les déterminants et les résultats de ses dépenses passés au crible, les modes d'organisation comparés à d'autres solutions, et l'efficacité de l'ensemble évaluée. Un organe spécialement dédié s'y consacrerait spécialement. La direction du budget, compte tenu des réorganisations qu'elle a entreprises, pourrait aussi jouer ce rôle.

Proposition 16. Systématiser l'évaluation *ex post* des politiques publiques

L'évaluation rend possible le débat. Elle fait sortir le champ de la dépense publique du terrain subjectif et moralisateur, des fantasmagories ou des querelles de principe. Faute d'être véritablement évalué, le système public français peine à évoluer.

Symétrique de l'évaluation *ex ante*, l'évaluation *ex post* de toute politique devrait être obligatoire :

- pour tirer le bilan d'une mesure, en fonction de multiples critères : résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, impact sur l'allocation des ressources, équité dans la répartition, simplicité et coût de gestion, etc. ;
- pour corriger dans les meilleurs délais ses éventuels dysfonctionnements ;
- pour adapter ses grandes lignes aux changements économiques et sociaux et à l'évolution du contexte international ;
- pour la supprimer, le cas échéant.

L'évaluation devrait être une étape incontournable du cycle de vie d'une politique publique. L'important est que l'évaluation soit intégrée au processus décisionnel. Ainsi, aux États-Unis, le Congrès adopte des *Sunset Legislations*. N'entrant en vigueur que pour une durée déterminée, elles obligent à évaluer une politique publique avant d'envisager sa reconduction.

Divers modèles institutionnels d'évaluation existent à l'étranger : implication forte du Parlement aux États-Unis, avec l'appui du *General Accounting Office*, ou en Grande-Bretagne, à travers le *National Audit Office*, recours à des commissions d'experts *ad hoc*, comme en Suède ou au Canada, etc. L'évaluation *ex post* des politiques publiques est pour sa part très diffuse en France. Elle s'appuie sur des intervenants divers : administration, corps d'inspections, organismes statistiques, comme l'INSEE, Parlement, Conseil économique et social, comités et conseils d'experts divers, Cour des comptes, etc. Diffuse, l'évaluation est tout sauf obligatoire.

Une réflexion sur le positionnement de la Cour des comptes par rapport au Parlement pourrait à cet égard être engagée. Le Parlement français peine à se saisir de sa compétence de contrôle et d'évaluation, faute de moyens adaptés. Dans les grandes démocraties américaine, anglaise ou suédoise, le Parlement s'est affirmé en ces matières en s'appuyant sur un organisme de contrôle relevant du Parlement

Proposition 17. Donner suite aux recommandations des évaluations et des audits

Les audits de programmes et les évaluations de politique publique aboutissent, dans l'immense majorité des cas, à des recommandations de changement. La question des suites données à ces rapports et donc aux effets des interventions des évaluateurs et des auditeurs est importante à plus d'un titre. En effet, à travers ces suites se joue la crédibilité même de l'exercice d'évaluation et d'audit, et, d'une certaine manière, des évaluateurs et des auditeurs. Ces suites témoignent aussi du degré de responsabilité et d'appropriation d'une culture de reddition des comptes (*accountability*) des responsables de programme. En définitive, une préconisation qui reste sans suite est souvent la marque de l'interie, du fatalisme ou de l'éloignement des questions de gestion publique des décideurs publics.

Pour que les préconisations de changement ne restent pas lettre morte et soient mises en œuvre de manière transparente et systématique, plusieurs conditions doivent être réunies :

- les résultats des audits et des évaluations doivent être publics et transmis parallèlement au Parlement ;
- un mois après la publication d'un rapport d'audit ou d'évaluation, le gouvernement doit indiquer au Parlement les recommandations qu'il entend suivre et celles auxquelles il ne souhaite pas donner suite ;
- dans les trois mois, *un plan de mise en œuvre des recommandations doit être établi* par l'administration ou l'organisme concerné, également déposé au Parlement ;
- tous les ans, *un comité des suites vérifie l'état d'avancement des mesures réalisées ou en voie de l'être*. Ce comité pourrait avoir une composition relativement ouverte : présidé par le Premier ministre, il associerait des représentants de l'administration et des corps d'inspection, du Parlement, de la Cour des comptes mais également de la société civile.

Le processus des audits de modernisation constitue la base sur laquelle il conviendra de s'appuyer pour amplifier l'effort (*cf.* Arthuis, 2006-2007).

On ne peut conclure cet éventail de propositions sans évoquer deux aspects transversaux, l'un de philosophie politique, l'autre plus technique.

Proposition 18. Pour un usage raisonné de la loi fiscale

La Constitution de 1958 prévoit que la loi fixe les règles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures », la loi de finances autorisant à les percevoir pour l'année. Cela signifie que n'importe quelle loi peut contenir des dispositions fiscales, les lois de finances et les lois de financement intervenant par la suite pour tirer les conséquences de ces dispositions pour l'année suivante.

Cette facilité de législation fiscale⁽⁹¹⁾, qui contraste avec le très fort encadrement des procédures de dépenses, produit de nombreux inconvénients : absence de débat cohérent sur l'ensemble des prélèvements obligatoires ; absence d'évaluation sur le levier optimal d'intervention de l'action publique (arme fiscale contre arme budgétaire par exemple) ; forte instabilité de la norme fiscale, nourrissant des coûts et une insécurité juridique ; complexification croissante des législations ; tendance à la perte de substance fiscale et à la contraction de l'assiette des ressources de l'État et des administrations sociales. Certes il existe des mécanismes destinés à fournir une vision consolidée (par exemple la récapitulation des impositions de toutes natures dans la loi de finances, ou bien l'ajout d'indications sur les dépenses fiscales annexées aux projets annuels de performance), mais ils sont de faible portée, peu utilisés par les parlementaires et ne résolvent pas toutes les difficultés.

Dès lors, il existe plusieurs solutions pour revenir à un usage raisonné de la loi fiscale :

- la première, la plus simple, reviendrait à *donner à la loi de finances le monopole de la loi fiscale*. Envisagée au moment de la rédaction de la LOLF, cette réforme, qui supposerait une révision constitutionnelle, est la meilleure solution car elle résout toutes les difficultés mentionnées. Elle se heurte à des difficultés politiques (plusieurs ministres et parlementaires y verraient un monopole trop fort donné aux financiers), constitutionnelles (comment l'articuler s'agissant des ressources d'organismes sociaux relevant de la loi de financement de la sécurité sociale ?) et techniques (elle susciterait un alourdissement significatif des lois de finances). Cette proposition peut se voir opposer le reproche de faire perdre en lisibilité et en cohérence des réformes qui comportent un volet fiscal ;
- la deuxième serait de *partager ce monopole entre la loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale* selon la nature des organismes bénéficiaires des impositions. Cette solution, qui suppose aussi une révision constitutionnelle, préserverait l'autonomie de chaque type d'administration, mais ne résout pas toutes les difficultés mentionnées ;
- enfin, on pourrait imaginer, là aussi après révision constitutionnelle, tout en laissant à la loi la possibilité d'intervenir dans le champ fiscal, de

(91) Bien identifiée comme telle par les auteurs des projets et propositions de loi qui y voient l'occasion de nourrir de mesures concrètes des projets de textes nés d'un phénomène exogène ou jugés trop « minces » pour être crédibles.

soumettre l'entrée en vigueur de ladite mesure à un mécanisme de ratification dans la loi de finances de l'année. Cela permettrait de corriger des imperfections résiduelles, de s'assurer de la cohérence d'ensemble, de permettre des arbitrages raisonnés entre les leviers fiscal et budgétaire et de donner le temps de prendre d'ici à l'entrée en vigueur toutes les mesures d'application nécessaires.

Proposition 19. Accompagner la mise en œuvre de la LOLF

Sans méconnaître le caractère exceptionnel – et salué ainsi par de nombreux observateurs – de la mise en place du nouveau cadre budgétaire et comptable de l'État dans les délais très contraints prévus par le législateur organique, ce travail n'est pas encore achevé, comme l'ont encore remarqué les rapports des commissions des finances du Parlement, et Alain Lambert et Didier Migaud, parlementaires en mission sur la mise en œuvre de la LOLF. Plusieurs points bloquants apparaissent ainsi :

- *la mise en œuvre de la LOLF peut être simplifiée* : la cartographie des 3 200 BOP et des 18 000 UO, qui déclinent les programmes, est trop complexe. Il est possible de réduire le nombre de BOP, en se fixant quelques règles simples, comme la suppression des BOP destinés à « flécher » des crédits, la suppression des BOP centraux qui visent à recentraliser la dépense, en contradiction avec l'objectif de déconcentration, ou fixant une masse critique minimale pour les plus petits BOP ;

- *les outils informatiques doivent encore être améliorés* : le calendrier de mise en place des nouveaux systèmes d'information budgétaire et comptable intégrés permettra aux gestionnaires de disposer d'instruments modernes et partagés entre tous les acteurs à partir de 2009 pour les premiers d'entre eux et de 2010 dans l'ensemble de l'État. Le rythme sera plus lent et surtout la mise en place plus différenciée entre les programmes pour donner aux responsables opérationnels des systèmes d'information de contrôle de gestion ou de pilotage. Ces outils ne constituent pas seulement la tuyauterie d'application des décisions. Ils fournissent surtout l'information complète, fiable et partagée sans laquelle aucun système fondé sur la performance ne peut fonctionner, à tous les niveaux (citoyens, Parlement, Gouvernement, responsables de programmes, responsables opérationnels). Parallèlement, la conception et le mode de déploiement de ces outils sont en eux-mêmes porteurs de choix d'organisations et de dynamiques de modernisation. Le calendrier doit donc absolument être respecté et la mise en œuvre réalisée en pensant non pas à dupliquer le présent mais à se projeter dans l'avenir ;

- *l'inadéquation entre organigrammes et programmes doit désormais être corrigée* : après la phase d'identification des programmes (2004-2006) et au regard notamment des propositions d'évolution des organisations formulées ci-dessus (propositions 4 et 5), le Gouvernement devra dès l'an prochain s'appliquer à adapter l'organigramme des programmes ; il y a là une suite logique du travail accompli qui, si elle ne devait pas avoir lieu, bloquerait l'ensemble du processus ;

- le poids disproportionné des contrôles et de l'effervescence formelle par rapport au degré d'*appropriation, par les acteurs, du nouveau cadre budgétaire* et du niveau encore trop faible de l'*aide opérationnelle apportée par les ministères*. Les opérationnels n'ont pas fini de se fondre dans leurs nouveaux habits, de régler les nouvelles procédures et d'ajuster les nouveaux outils, que déjà se déploient les contrôles externes et internes les plus divers, tous pétris d'une forte légitimité et certains généralement animés des meilleures intentions. Il faut sinon une année blanche des contrôles du moins une organisation et une harmonisation de ceux-ci. Ceci suppose de mettre entre parenthèses, le temps de quelques mois, les logiques institutionnelles au nom de l'intérêt général de l'enracinement et du succès de la réforme ;

- le faible degré d'appropriation, des nouveaux *mécanismes de responsabilité notamment budgétaire* : tous les acteurs n'ont pas quitté les habits de l'ordonnance de 1959. Depuis le 1^{er} janvier 2006, les responsables de programme et les responsables opérationnels doivent pouvoir affronter eux-mêmes les aléas de gestion et procéder à des arbitrages. Ils doivent s'emparer de leurs responsabilités nouvelles. Ceci suppose d'en avoir conscience et d'être en mesure de le faire, sans être soumis à une trop forte sous-budgétisation, ou à un poids trop marqué des exigences du temps court ;

- l'imparfaite *déclinaison opérationnelle des objectifs et des indicateurs* : si la qualité du volet performance du budget de l'État est reconnue, il ne descend pas encore suffisamment dans les organisations administratives. Il convient donc d'accélérer le travail de déclinaison opérationnelle et de pédagogie sur le double sens de ce volet performance, instrument de révélation des préférences et de management ;

- il convient enfin de *préparer dès maintenant la nécessaire « révision technique » de la LOLF*. Alors que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 n'avait connu qu'une retouche technique en 42 ans, la LOLF a déjà été modifiée en 2005, soit quatre ans après son adoption et six mois avant son entrée en vigueur pleine et entière. Tout en préservant l'autorité du texte organique, opposable aux autres lois et qui régit le fonctionnement des administrations, il est naturel d'en prévoir une « révision technique »⁽⁹²⁾ à l'aune des premiers temps de fonctionnement, tout en le faisant évidemment « d'une main tremblante ». Outre la correction des malfaçons et la précision des points flous, elle pourra aborder certaines des questions évoquées dans les propositions qui précèdent, notamment sur la pluriannualité, les responsables de programme, la qualité et la cohérence des objectifs et des indicateurs, la règle d'or, l'évaluation préalable, le monopole de la loi fiscale, la correction des « points de fuite » budgétaire, etc. Ce rapport a ainsi l'ambition d'alimenter les travaux préparatoires de la future révision technique de la LOLF qui lui permettra de donner tous ses fruits.

(92) Au cours de l'examen de la LOLF en deuxième lecture au Sénat, le 28 juin 2001, Alain Lambert, alors rapporteur du texte, a plusieurs fois mentionné la nécessité de réintervenir sur le texte organique au vu des premières expériences de fonctionnement. Parlementaire en mission avec Didier Migaud en 2005 il en a rappelé la possibilité.

En conclusion, il faut continuer à réfléchir sur l'économie générale de la LOLF.

La mise en œuvre des différentes propositions évoquées plus haut relève très largement des pouvoirs publics : administration, gouvernement et Parlement. On ne peut qu'inciter les acteurs publics à s'emparer de ces recommandations. Mais il appartient également aux acteurs économiques, aux citoyens contribuables comme aux universitaires de participer à la réflexion et à l'évolution de notre gouvernance et de la gestion publique.

La gestion publique reste une terre encore peu explorée dans notre pays. Le rattachement des finances publiques au droit et non à la science économique à l'Université explique certainement une partie de ce constat. Or, la LOLF n'est pas neutre. Elle repose en effet sur *une économie générale favorable à la dynamique du changement dans la sphère publique*. Elle offre ainsi un champ d'expérimentations pour « tester » des théories économiques : révélation des préférences ; gestion des organisations ; dispositifs d'incitations et de sanctions ; vertu des règles budgétaires, etc.

Il faudra donc continuer à investir le champ de l'économie politique de la LOLF. Ce rapport, qui s'inscrit dans la lignée des précédents travaux du Conseil d'analyse économique sur les mutations en cours dans la sphère publique⁽⁹³⁾, constitue une première contribution à cette réflexion.

Mais rien ne se fait sans les hommes. Il est donc nécessaire de soutenir sans cesse les quelques « héros anonymes » de la LOLF : les agents des services déconcentrés, des directions financières des ministères, ou encore de la direction du budget qui se frottent à des nouveaux concepts, à de nouvelles procédures, à des outils informatiques encore perfectibles, qui découvrent la performance, ceux qui travaillent dans ce nouveau contexte et sans l'adhésion de qui tout ce qui suit n'est que littérature. Ces agents ont vu dans la LOLF une espérance pour retrouver des marges de manœuvre, pour résoudre les difficultés d'un système budgétaire et administratif qui ne leur faisait pas confiance. Tout ce qui est proposé est destiné à alimenter cette espérance et pas à complexifier leur vie quotidienne.

Enfin, il ne faut cesser de réaffirmer en permanence la nature politique de ce chantier : la LOLF est née du politique, a été mise en œuvre sous son contrôle permanent et étroit ; maintenant que le 1^{er} janvier 2006 est passé, le politique doit continuer son œuvre. Il ne s'agit pas seulement de maintenir une pression légitime, mais surtout d'inviter le politique à s'emparer de l'instrument qu'il a conçu. La LOLF lui donne des moyens supplémentaires de révéler et d'expliquer ses choix, de moderniser le mode de fonctionnement de l'État, mais elle ne le dispense pas de choisir. La LOLF n'est pas une machine technocratique à enfermer le politique dans une bureaucratie de la performance, maniant une « technolanguage » et s'appuyant sur les indicateurs pour mettre en équation la vie de la cité. La LOLF est un levier utile pour hiérarchiser des priorités, se fixer des objectifs et venir en rendre compte.

(93) *Service public/Secteur public* (1997), *État et gestion publique* (2000) et *Enchères et gestion publique* (2001).

15. Synthèse des principales propositions du rapport

1. Jouer le jeu de la révélation des préférences

1. Systématiser l'évaluation *a priori* des décisions publiques
2. Rendre crédibles et cohérents les objectifs et les moyens
3. Décliner tous les indicateurs dans les systèmes de gestion des programmes

2. Réorganiser l'État

4. Réorganiser l'Administration selon la nature des missions exercées.
5. Adapter les organigrammes aux programmes
6. Confier les structures publiques à de véritables patrons
7. La nouvelle gouvernance de l'Administration
8. Mettre sous tutelle les administrations défaillantes

3. Gérer de manière efficace les finances publiques

9. Pour un pacte national des finances publiques
10. Généraliser la LOLF à toute la sphère publique
11. Associer programmation des dépenses publiques et pluri-annualité.
12. Effacer les « points de fuite » budgétaire du cadre de nos finances publiques
13. Aller vers une règle d'or budgétaire : réserver le recours à l'emprunt aux seules opérations d'investissement
14. Piloter les structures publiques par contrat

4. Modifier les comportements par la transparence et l'évaluation

15. Mettre en place une revue de programme à la française.
16. Systématiser l'évaluation ex post des politiques publiques
17. Donner suite aux recommandations des évaluations et des audits
18. Pour un usage raisonné de la loi fiscale
19. Accompagner la mise en œuvre de la LOLF

En conclusion, il faut continuer à réfléchir sur une « économie politique » de la LOLF.

Annexe

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

TITRE I^{er} : DES LOIS DE FINANCES

Article 1

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

L'exercice s'étend sur une année civile.

Ont le caractère de lois de finances :

- 1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;
- 2° La loi de règlement ;
- 3° Les lois prévues à l'article 45.

TITRE II : DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ÉTAT

Article 2

Les ressources et les charges de l'État comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie.

Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51.

Chapitre I^{er} : Des ressources et des charges budgétaire

Article 3

Les ressources budgétaires de l'État comprennent :

- 1° Des impositions de toute nature ;
- 2° Les revenus courants de ses activités industrielles et commerciales, de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits, les rémunérations des services rendus par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, les versements d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations

de trésorerie, et les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'État ;

3° Les fonds de concours, ainsi que les dons et legs consentis à son profit ;

4° Les revenus courants divers ;

5° Les remboursements des prêts et avances ;

6° Les produits de cession de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits ;

7° Les produits exceptionnels divers.

Article 4

La rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

Article 5

I. – Les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants :

1° Les dotations des pouvoirs publics ;

2° Les dépenses de personnel ;

3° Les dépenses de fonctionnement ;

4° Les charges de la dette de l'État ;

5° Les dépenses d'investissement ;

6° Les dépenses d'intervention ;

7° Les dépenses d'opérations financières.

II. – Les dépenses de personnel comprennent :

– les rémunérations d'activité ;

– les cotisations et contributions sociales ;

– les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprennent :

– les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;

– les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'État comprennent :

– les intérêts de la dette financière négociable ;

– les intérêts de la dette financière non négociable ;

– les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement comprennent :

– les dépenses pour immobilisations corporelles de l'État ;

– les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État.

Les dépenses d'intervention comprennent :

– les transferts aux ménages ;

– les transferts aux entreprises ;

– les transferts aux collectivités territoriales ;

– les transferts aux autres collectivités ;

– les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières comprennent :

– les prêts et avances ;

– les dotations en fonds propres ;

– les dépenses de participations financières.

Article 6

Les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

Chapitre II : De la nature et de la portée des autorisations budgétaires

Article 7

I. – Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

II. – Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5.

La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

III. – A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

IV. – Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres.

Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 11 à 15, 17, 18 et 21.

La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 12.

Article 8

Modifié par Loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005 art. 7 (JORF 13 juillet 2005).

Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

Article 9

Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24. Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de loi de finances.

Les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs.

Article 10

Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Les crédits prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 12 et 13 ni des mouvements de crédits prévus à l'article 15.

Article 11

En tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Article 12

I. – Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.

II. – Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

III. – Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 4° de l'article 54.

IV. – Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.

Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

Article 13

En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Article 14

I. – Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions.

Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées.

Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

II. – Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses à compter de son dépôt jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel interdisant la mise en application de ces annulations en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution.

III. – Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Article 15

I. – Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

II. – Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel.

Sous réserve des dispositions prévues à l'article 21, les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes :

1° Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ;

2° Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

III. – Les crédits ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 17 et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Le montant des crédits ainsi reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fondement des dispositions précitées.

Les reports de crédits de paiement effectués en application du présent paragraphe ne sont pas pris en compte pour apprécier les limites fixées aux 1° et 2° du II.

IV. – Les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée.

Chapitre III : Des affectations de recettes

Article 16

Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

Article 17

I. – Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédits.

II. – Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État.

Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.

Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6° du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'État définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

III. – Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.

IV. – Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances :

1° Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;

2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Article 18

I. – Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.

La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

II. – Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 29, les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe.

Article 19

Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes :

1° Les comptes d'affectation spéciale ;

2° Les comptes de commerce ;

3° Les comptes d'opérations monétaires ;

4° Les comptes de concours financiers.

L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Article 20

I. – Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

Sous réserve des règles particulières prévues aux articles 21 à 24, les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.

II. – Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial doté de crédits.

Article 21

I. – Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

II. – Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Article 22

I. – Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

II. – Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.

Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.

Sont déterminés par une disposition de loi de finances :

- la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;
- le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;
- les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert ;
- les conditions générales de fonctionnement du compte.

Article 23

Les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Article 24

Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;
- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;
- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

Chapitre IV : Des ressources et des charges de trésorerie

Article 25

Les ressources et les charges de trésorerie de l'État résultent des opérations suivantes :

- 1° Le mouvement des disponibilités de l'État ;
- 2° L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'État ;
- 3° La gestion des fonds déposés par des correspondants ;
- 4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'État. Les ressources et les charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission.

Article 26

Les opérations prévues à l'article 25 sont effectuées conformément aux dispositions suivantes :

1° Le placement des disponibilités de l'État est effectué conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année ;

2° Aucun découvert ne peut être consenti aux correspondants prévus au 3° de l'article 25 ;

3° Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État⁽¹⁾ ;

4° L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'État sont libellés en euros. Ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale. Les emprunts émis par l'État ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

Chapitre V : Des comptes de l'État

Article 27

L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

En outre, il met en oeuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Article 28

La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :

1° Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;

2° Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance.

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire.

Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 7° de l'article 54.

Article 29

Les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 28.

(1) Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2004.

Article 30

La comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié.

Article 31

Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

TITRE III : DU CONTENU ET DE LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES

Chapitre I^{er} : Du principe de sincérité

Article 32

Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Article 33

(Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001).

Sous réserve des dispositions de l'article 13 de la présente loi organique, lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'État dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.

Chapitre II : Des dispositions des lois de finances

Article 34

Modifié par Loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005 art. 1 (JORF 13 juillet 2005).

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. – Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;

3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;

4° Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds

des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;

7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an ;

10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État.

II. – Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;

6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. – La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

Article 35

Modifié par Loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005 art. 2 (JORF 13 juillet 2005).

Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 10° du I et au 1° à 6° du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 6° et 7° du I de l'article 34.

Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions de l'article 55 leur sont applicables.

Article 36

L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Article 37

I. – La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

II. – La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

III. – La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

IV. – Le cas échéant, la loi de règlement :

1° Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

2° Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;

3° Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;

4° Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

5° Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

V. – La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

TITRE IV : DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES

Article 38

Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres.

Chapitre I^{er} : Du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative

Article 39

Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances.

Toutefois, chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte⁽²⁾.

(2) Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2002 (article 65 de la loi n° 2001-692).

Article 40

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Article 41

Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

Article 42

La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie.

Article 43

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial.

Article 44

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant :

1° Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;

2° Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Ces décrets répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5° et 6° de l'article 51 et au 2° de l'article 53, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique.

Article 45

Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 40, 42, 43 et 47 de la présente loi organique.

Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

Chapitre II : Du projet de loi de règlement

Article 46

Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 54 et aux 4° et 5° de l'article 58, est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

Chapitre III : Dispositions communes

Article 47

Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

TITRE V : DE L'INFORMATION ET DU CONTRÔLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Chapitre I^{er} : De l'information

Article 48

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques

comportant :

1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ;

2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante⁽³⁾.

Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Article 49

Modifié par Loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005 art. 3 (JORF 13 juillet 2005).

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre.

Article 50

Modifié par Loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005 art. 8 (JORF 13 juillet 2005).

Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'État tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.

Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.

Article 51

Modifié par Loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005 art. 4, art. 9 (JORF 13 juillet 2005).

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

(3) Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2005.

4° bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Article 52

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Article 53

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;

3° Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.

Article 54

Modifié par Loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005 art. 5, art. 10 (JORF 13 juillet 2005).

Sont joints au projet de loi de règlement :

1° Le développement des recettes du budget général ;

2° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;

3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'État selon les conventions prévues au 3° de l'article 51 et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 5 ;

4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

d) La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 ;

5° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4° ;

6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ;

7° Le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes parmi lesquelles la présentation du traitement comptable des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8, ainsi qu'une évaluation des engagements hors bilan de l'État. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

Article 55

Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

Article 56

Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au Journal officiel. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères.

Chapitre II : Du contrôle

Article 57

Modifié par Loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005 art. 6 (JORF 13 juillet 2005).

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

Article 58

*Modifié par Loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005 art. 11 (JORF 13 juillet 2005).
(Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001).*

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits⁽⁴⁾ ;

5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées⁽⁵⁾ ;

6° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

Les rapports visés aux 3°, 4° et 6° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

Le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

(4) Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2005.

(5) Idem.

Article 59

Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

Article 60

Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.

TITRE VI : ENTRÉE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

Article 61

Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'État qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation.

Une annexe récapitulant les garanties de l'État qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004.

Article 62

I. – Les dispositions du II de l'article 15 sont applicables aux crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports.

II. – Les dispositions du III de l'article 15 sont applicables aux crédits ouverts dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et disponibles à la fin de l'exercice 2005.

Article 63

A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de la deuxième année suivant celle de la publication de la présente loi organique en application de l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée peuvent être perçues, jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement.

Article 64

L'échéance de l'article 46 et les dispositions du 7° de l'article 54 sont applicables pour la première fois au projet de loi de règlement relatif à l'exécution du budget afférent à la quatrième année suivant celle de la publication de la présente loi organique.

Les projets de loi de règlement afférents aux années antérieures sont déposés et distribués au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel ils se rapportent.

Article 65

Les dispositions des articles 14, 25, 26, à l'exception du 3°, 32, 33, 36, du deuxième alinéa de l'article 39, des articles 41, 42, 49, 50, 52, 53, 55, 57, 58, à l'exception du 4° et du 5°, 59, 60 et 68 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2002.

Les dispositions de l'article 48, à l'exception du 4°, sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2003.

Les dispositions du 3° de l'article 26 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2004.

Article 66

I. – Est joint au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique.

II. – Au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sont informées par le Gouvernement de la nomenclature qu'il envisage pour les missions et les programmes prévus à l'article 7.

Article 67

Sous réserve des dispositions prévues aux articles 61 à 66, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures.

Sous réserve des articles 61 à 66 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Article 68

Des décrets en Conseil d'État pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi organique.

Références bibliographiques

- Abate B. (2000) : *La nouvelle gestion publique*, LGDJ, Paris.
- Antonelli G.B. (1886) : *Sulla Teoria Matematica dell'Economia Politica*, Pisa. Traduction anglaise in *Preferences, Utility and Demand: A Minnesota Symposium*, Chipman, Hurwicz, Richter et Sonnenschein (eds), Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1971, pp. 333-360.
- Arkwright E. (2005) : « Quels changements pour la gestion et le contrôle des dépenses publiques », *Cahiers Français*, n° 329 'Budget de l'État et finances publiques', décembre, La Documentation française, pp. 16-20.
- Armstrong E.W. (1939) : « The Determinateness of the Utility Function », *Economic Journal*, vol. 9, pp. 453-467.
- Arrow (1974) : *Choix collectif et préférences individuelles*, Calmann-Lévy.
- Arrow K. (1951) : *Social Choice and Individual Values*, Éd. Wiley, New York.
- Arthuis J. (2006-2007) : *Réforme de l'État : auditer pour agir*, Rapport d'information du Sénat, n° 45.
- Artus P. (dir.) (avec la participation de J. Mistral, C. Saint-Étienne, A. Lambert et D. Migaud) (2005) : « Réforme de l'État », *Les Cahiers du Cercle des Économistes*, n° 8, octobre.
- Artus P. et M-P. Virard (2006) : *Comment nous avons ruiné nos enfants*, Éd. La Découverte, 2006.
- Aucoin P. (1995) : *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Institute for Research on Public Policy, Montréal.
- Barilari A. (2005) : « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 92, novembre.
- Barro Rob.J. (1974) : « Are Government Bonds Net Wealth ? », *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 82, n° 6, nov.-déc., pp. 1095-1117.
- Bentham J. (1789) : *An Introduction into the Principles of Morals and Legislation*, Hafner Library, New York.
- Blöndal J.R. (2001) : « La procédure budgétaire au Canada », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 1, n° 2, pp. 43-94.
- Blöndal J.R. (2001) : « Le processus budgétaire aux Pays-Bas », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 1, n° 3, pp. 51-94.

- Blöndal J.R. (2003) : « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 2, n° 4.
- Blöndal J.R., D.J. Kraan et M. Ruffner. (2003) : « La budgétisation aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 3, n° 2, pp. 7-62.
- Blöndal J.R., J.K. Kristensen et M. Ruffner (2002) : « La procédure budgétaire en Finlande », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 2, n° 2, pp. 135-173.
- Borda, de, J.C. (1781) : *Mémoire sur les élections au scrutin. Histoire de l'Académie royale des sciences*, Imprimerie royale, Paris.
- Bouckaert G. (2003) : « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs? », *Revue Française d'Administration Publique (ENA)*, n° 105-106.
- Braun G. (2001) : *Étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger*, Rapport d'information du Sénat, n° 348 (2000-2001), 31 mai.
- Buchanan J.M. et G. Tullock (1962) : *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor Paperbacks.
- Buchanan J.M. et R.E. Wagner (1977) : *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press.
- Caillosse J. (2003) : « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État », *Revue Française d'Administration Publique (ENA)*, n° 105-106, pp. 121-134.
- Cercle des économistes (Le) (2006) : *Politique économique de Droite, Politique économique de Gauche*, Perrin.
- Chan M., M. Nizette, L. La Rance, C. Broughton et D. Russell (2002) : « Australie », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 1, n° 4, pp. 39-78.
- Chevallier J. (2005a) : « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue Française d'Administration Publique (ENA)*, n° 117, pp. 715-726.
- Chevallier J. (2005b) : « Liens entre managérialisme et État », *Politiques et Management Public*, vol. 22, n° 2, juin, pp. 1-18.
- Cieutat B. et N. Tenzer (2000) : *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, La Documentation française.
- Condorcet (1785) : *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris, Imprimerie royale, Paris. Réimpression : Chelsea Publishing, New York, 1972.
- Conseil d'analyse économique (1997) : *Service public/Secteur public*, Rapport du CAE, n° 3, La Documentation française, décembre.
- Conseil d'analyse économique (2000) : *État et gestion publique*, Rapport du CAE, n° 24, La Documentation française, juin.

- Conseil d'analyse économique (2001) : *Enchères et gestion publique*, Rapport du CAE, n° 34, La Documentation française, décembre.
- Conseil d'État (2006) : *Rapport public 2006 : sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française.
- Corrales J. (1998) : « Do Economic Crisis Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990's », *Political Science Quarterly*, vol. 112, n° 4, pp. 617-644.
- Deleau M., R. Guesnerie et P. Malgrange (1973a) : « Planification, incertitude et politique économique. L'étude Optimix, une approche de la liaison court terme-moyen terme dans le cas de la France : une adaptation formalisée du Plan à l'aléa », *Revue économique*, n° 24, 5, pp. 802-836.
- Deleau M., R. Guesnerie et P. Malgrange (1973b) : « Planification, incertitude et politique économique. L'étude Optimix, une approche de la liaison court terme-moyen terme dans le cas de la France : résultats numériques », *Revue économique*, n° spécial sur la planification, n° 24, 6, pp. 1072-1103.
- Descamps F. (2005) : « Perspectives cavalières sur le ministère des Finances et la réforme de l'État de 1919 au début des années 1970 », *Revue Française de Finances Publiques 'Réformes au MINEFI : adaptations ou mutations ?'*, n° 89, pp. 235-253, février.
- Dorfman R. (1971) : « Social Decisions Without Social Preferences » in *Planning and Market Relations*, Kaser et Portes (eds), Macmillan, Londres.
- Downs A. (1958) : *An Economic Theory of Democracy*, Harper Collins, New York.
- Drucker P.F. (1978) : *The Age of Discontinuity*, Harper Torchbooks, 233 p.
- Ellis K. et S. Mitchell (2002) : « La gestion axée sur les résultats au Royaume-Uni », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 1, n° 4, pp. 129-138.
- Fauroux R. et B. Spitz (dir.) (2002) : *Notre État*, Robert Laffont.
- Fauroux R. et B. Spitz (dir.) (2004) : *État d'urgence*, Robert Laffont.
- Fernandez R. et D. Rodrik (1991) : « Resistance to Reform Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty », *American Economic Review*, vol. 81, n° 55, pp. 1146-1155.
- Fitoussi J-P. (1995) : *Le débat interdit*, Arléa.
- Giavazzi F. et M. Pagano (1990) : « Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries », *NBER Working Papers*, n° 3372.
- Gill D. (2002) : « De la création d'agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics. Éléments de signalisation », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 2, n° 1, pp. 31-90.

- Gore A. (1993) : *Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Government Printing Office, Washington DC.
- Greffe X. (1999) : *Économie des politiques publiques*, 2^e édition revue et corrigée, Dalloz.
- Greffe X. (1999) : *Gestion publique*, Dalloz.
- Grimault S., J-M. Pernot et P. Ughetto (2005) : « Travailler dans le changement, travailler au changement. Trois directions du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie », *Revue de l'IRE*, n° 48.
- Groszyk W. (2002) : « La gestion axée sur les résultats aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 1, n° 4, pp. 139-164.
- Guenesrie R. et P. Malgrange (1972) : « Formalisation des objectifs à moyen terme. Application au VI^e Plan », *Revue économique*, n° spécial RCB, n° 23, 3, pp. 442-492.
- Guide de la démarche de performance (Le) (2004) : *MINEFI, Secrétariat d'État au Budget et à la Réforme budgétaire, Commission des Finances de l'Assemblée nationale, Commission des Finances du Sénat, Cour des comptes et Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)*, juin.
Disponible sur : www.finances.gouv.fr/performance/pdf/guide_performance.pdf
- Guillaume H., G. Dureau et F. Silvent (2002) : *Gestion publique : l'État et la performance*, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- Hicks J.R. (1958) : « The Measurement of Real Income », *Oxford Economic Papers*, n° 10, pp. 125-162.
- Houthakker H.S. (1950) : « Revealed Preference and the Utility Function », *Economica*, n° 17, pp. 159-174.
- IGPDE (2006) : « 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE : convergence et systémique », *Recherche, Études, Veille*, n° 18, mai.
- Jacob S. (2006) : « Trente ans d'évaluation de programme au Canada : l'institutionnalisation interne en quête de qualité », *Revue Française d'Administration Publique (ENA)*, n° 119, pp. 515-531.
- Jeannot G. (2005) : « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de 'métier' dans la fonction publique d'État en France », *Revue Française d'Administration Publique (ENA)*, n° 117, pp. 595-608.
- Kaufmann D. (2003) : « Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy », *Document de Travail de la Banque Mondiale*, Washington DC, 11 mars.
- Kibblewhite A. et C. Ussher (2002) : « La gestion axée sur les résultats en Nouvelle-Zélande », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 1, n° 4, pp. 93-119.

- Kirschen E.S. et al. (1964) : *Economic Policy in our Time*, North Holland Publishing Company, Amsterdam.
- Koromzay V. (2004) : « Some Reflections on the Political Economy of Reform », *International Conference on Economic Reforms for Europe: Growth Opportunities in an Enlarged European Union*, Bratislava, Slovaquie, 11 mars.
- Kraan D.J. (2004) : « Dépenses hors budget et dépenses fiscales », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4, n° 1, pp. 143-170.
- Kristensen J.K., W.S. Groszyk et B. Buhler (2001) : « L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 1-4, pp. 25-29.
- Kydland F.E. et E.C. Prescott (1977) : « Rules Rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans », *The Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3, juin, pp. 473-492.
- Laffont J.-J. (2000) : « Étapes vers un État moderne : une analyse économique » in *État et gestion publique*, Rapport du CAE, La Documentation française, n° 24.
- Laffont J.-J. et J. Tirole (1993) : *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press.
- Lambert A. (2000) : « Doter la France d'une nouvelle constitution financière », *Rapport d'information au nom de la Commission des Finances du Sénat*, octobre.
- Lambert A. et D. Migaud (2006) : *Rapport au Premier ministre sur la mise en œuvre de la LOLF*, novembre.
- Lascombe M. et X. Vandenriessche (2006) : « Premier bilan du droit d'amendement parlementaire en régime LOLF », *Revue Française des Finances Publiques*, mai.
- Le Clainche C. (coord.) (2006) : « Réformes budgétaires et réformes de l'État », *Revue Française d'Administration Publique (ENA)*, n° 117.
- Le Galès P. (2003) : « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue Française d'Administration Publique (ENA)*, vol. 1/2, n° 105-106, pp. 115-117.
- Lebègue D. (2005) : *Révision du taux d'actualisation des investissements publics*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, mars 2005
- Lipsky M. (1979) : *Street level bureaucracy*, Russel Sage Foundations, New York.
- Lorenzi J.-H. (1975) : *L'efficacité du plan : modèles de contrôle de l'articulation plan-marché*, Thèse d'économie.
- Mestrallet G., M. Taly et J. Samson (2005) : *La réforme de la gouvernance fiscale*, LGDJ.

- Migaud D. (2000) : Proposition de loi organique déposée par Didier Migaud, juillet.
- MINEFI (2004) : *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.
- MINEFI (2005) : *Le guide pratique de la déclinaison des programmes. Les budgets prévisionnels de programme*, février.
- Moss Kanter R. (1983) : *The Change Masters: Innovation for Productivity in the American Corporation*, Simon & Schuster, New York.
- Moss Kanter R. (1989) : *When Giants Learn to Dance*, Simon & Schuster, New York.
- Moynihan D. (2006) : « Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 1, janvier-février, pp. 77-89.
- Musgrave R.A. (1969) : *Fiscal Systems*, Yale University Press, Londres.
- Myerson R.B. (1979) : « Incentive Compatibility and the Bargaining Problem », *Econometrica*, n° 47, p. 61-73.
- Naulleau G. (2003) : « La mise en oeuvre du contrôle de gestion dans les organisations publiques : les facteurs de réussite », *Politiques et Management Public*, vol. 21, n° 3, septembre, pp. 135-146.
- OCDE (2000) : *Résolution du Conseil relative au mandat du Comité de la gestion publique adoptée le 9 décembre 1999*, C(95)175/final.
- OCDE (2004) : *Les informations relatives à la performance dans la procédure budgétaire. Étude sur 27 pays membres*, mars.
- OCDE (2005) : *Moderniser l'État : la route à suivre*, septembre.
- OCDE (2006) : *Choix possibles pour la conception des règles de politique budgétaire*, GOV/PGC/SBO(2006)4.
- OCDE (2006) : *Reallocation: The Role of Budget Institutions*, février.
- OCDE-PUMA (1993) : *Private Pay for Public Work. Performance Related Pay for Public Sector Manager*, Paris, OCDE.
- Olson M. (1965) : *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge MA. Traduction française : *La logique de l'action collective*, PUF, 1987.
- Olson M. (1965) : *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Olson M. (1987) : *La logique de l'action collective*, PUF.
- Osborne D. et T. Gaebler (1992) : *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Books.

- Pareto V. (1906) : *Manuale di economia politica*, Società Editrice Libreria, Milan. Traduction française : *Manuel d'économie politique*, Giard et Brière, Paris, 1909.
- Pébereau M. (2006) : *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Rapport de la Commission présidée par Michel Pébereau, La Documentation française, Coll. 'Rapports officiels/MINEFI', janvier.
- Pernot J-M. (2002) : « Le ministère des Finances et la mission 2003 : regards sur une réforme manquée », *Revue de l'IREs*, n° 39.
- Persson T. et G. Tabellini (2000) : *Political Economics*, MIT Press.
- Petrie M. (2002) : « Cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 1-3, pp. 133-168.
- Pollitt C. (1991) : *Managerialism and the Public Services*, Blackwell.
- Pollitt C. et G. Bouckaert (2004) : *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2^e éd., Oxford University Press.
- Pondaven C. (1994) : *Économie des décisions publiques*, Vuibert.
- Revue française de finances publiques (LGDJ) (2001) : *La loi organique relative aux lois de finances*, n° 76, novembre.
- Revue française de finances publiques (LGDJ) (2003) : *Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances*, n° 82, juin.
- Revue française de finances publiques (LGDJ) (2005) : *Le budget 2006 en régime LOLF*, n° 91, septembre.
- Revue française de finances publiques (LGDJ) (2005) : *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, n° 92, novembre.
- Revue française de finances publiques (LGDJ) (2006) : *La LOLF et les institutions politiques*, n° 94, mai.
- Reynaud J-D. (1989) : *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin (2^e édition : 1993).
- Ridley C.E. et H.A. Simon (1938) : *Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration*, The International City Managers' Association.
- Rieder S. et L. Lehmann (2002) : « Evaluation of New Public Management Reform in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology », *International Public Management Review*, vol. 2, pp. 25-43.
- Rodrik D. (1996) : « Understanding Policy Reform », *Journal of Economic Literature*, vol. 34, n° 1, pp 9-41, mars.
- Rothbard M. (1956) : *Toward a Reconstruction of Utility and Welfare Economics. Économistes et charlatans*, Préf. de F. Hayek. Traduction par F. Guillaumat, Editions Les Belles Lettres, 1991.

- Rouillard L., J. Bourgault, M. Charih et D. Maltais (2004) : « Les ressources humaines : clé de voûte de la réforme du secteur public au Québec », *Politiques et Management Public*, vol. 22, n° 3, septembre, pp. 81-98.
- Ruffner M. et J. Sevilla (2005) : « Modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 4, n° 2, pp. 141-166.
- Samuelson P.A. (1938) : « A Note on the Pure Theory of Consumer's Behaviour », *Economica*, n° 5, pp. 61-71.
- Samuelson P.A. (1950) : « The Problem of Integrability in Utility Theory », *Economica*, n° 17, pp. 355-385.
- Samuelson P.A. (1974) : « Analytical Notes on International Real-Income Measures », *Economic Journal*, vol. 84, pp. 595-608.
- Scheers B., M. Sterck et G. Bouckaert (2004) : « Lessons from Australian and British Reforms in Result-Oriented Financial Management », *Communication à EILASM International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms*, Oslo, Norvège, 7-9 octobre.
- Schick A. (1999) : « Opportunity, Strategy, and Tactics in Reforming Public Management », *Communication à 'The OECD Symposium, Government of the Future: Getting from Here to There'*, Paris, 14-15 septembre.
- Schick A. (2001) : « Getting Performance Measures to Measure Up » in *Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government*, Dall Forsythe (ed.), Rockefeller Institute Press, Albany NY.
- Schick A. (2002) : « Les agences à la recherche de principes », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 2, n° 1, pp. 7-30.
- Schick A. (2002) : « Opportunité, stratégie et tactique pour la réforme de la gestion publique », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 2, n° 3.
- Schick A. (2004) : « Le rôle des règles financières dans la budgétisation », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 3, n° 3, pp. 7-40.
- Scott G., P. Bushnell et N. Sallee (1990) : « Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience », *Governance*, vol. 3, n° 2, pp. 138-167.
- Selden S.C., P.W. Ingraham et W. Jacobson (2001) : « Human Resources Practices in State Government: Findings from a National Survey », *Public Administration Review*, vol. 61, n° 5, pp. 598-607.
- Sen A. (1970) : *Collective Choice and Social Welfare*, Holden-Day, San Francisco.
- Siné A. (2006) : *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, *Economica*, coll. 'Études politiques'.
- Stigler G.J. (1975) : *The Citizen and the State*, University of Chicago Press.

- Talbot C. (2003) : « La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique », *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 105-106, pp. 11-24.
- Tarschys D. (2002) : « L'horizon budgétaire », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 2, n° 2, pp. 89-120.
- Tenzer N. (2004) : *France : la réforme impossible ?*, Flammarion.
- Thompson J. (2000) : « Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review », *Public Administration Review*, vol. 6, n° 6, pp. 508-521, nov.-déc.
- Tixier P-É. (dir.) (2002) : *Du monopole au marché : les stratégies de modernisation des entreprises publiques*, Éd. La Découverte.
- Tullock G. (1965) : *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington DC.
- Usher D. (1981) : *The economic prerequisites of Democracy*, Columbia University Press.
- Uzawa H. (1960) : « Preference and Rational Choice in the Theory of Consumption » in *Mathematical Methods in the Social Sciences, 1959. Proceedings of the First Stanford Symposium*, K.J. Arrow, S. Karlin et P. Suppes (eds), ch. 9, p. 129-148.
- Uzawa H. (1971) : « Preference and Rational Choice in the Theory of Consumption » in *Preferences, Utility and Demand: A Minnesota Symposium*, Chipman, Hurwicz, Richter et Sonnenschein (eds), Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Van Meter I. et C. Van Horn (1975) : « The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework », *Administration and Society*, n° 6, pp. 455-488.
- Van Oosterom R. (2002) : « La gouvernance publique partagée : agences, autorités et autres organismes publics aux Pays-Bas », *Revue de l'OCDE sur La Gestion Budgétaire*, vol. 2, n° 1, pp. 117-136.
- Warren K. et C. Barnes (2004) : « Les incidences des principes comptables généralement admis (GAAP) sur la prise de décision budgétaire : bilan de douze années d'expérience de la budgétisation sur la base des droits constatés et des produits en Nouvelle-Zélande », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 3, n° 4, pp. 7-46.
- Wildavsky A. (1964) : *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown & Company.
- Wildavsky A. (2001) : *Budgeting and Governing*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Wildavsky A.A. (2003) : « Maîtriser les dépenses publiques : la théorie de la limitation des dépenses », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 2, n° 4, pp. 29-56.
- Wilson J.Q. (1994) : « Reinventing Public Administration », *Political Science and Politics*, vol. 27, n° 4, déc., pp. 667-673.

Commentaire

Philippe Herzog

Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

J'ai vécu dans ma jeunesse la préparation de la rationalisation des choix budgétaires. C'était l'époque où Jean Denizet a pu dire – et quelles que soient nos sensibilités politiques nous pensions comme lui – : « avec la Comptabilité nationale, nous allons changer le monde »⁽¹⁾. Puis la déception est venue, mais notre exigence d'une plus grande rationalité de la part de l'État n'a pas faibli. Elle est au contraire encore plus grande aujourd'hui, et l'exigence d'éthique la renforce. Car l'État ne parvient pas à préparer l'avenir, ni à porter un contrat social implicite reliant les Français autour d'impératifs de responsabilité et de solidarité.

L'espoir renaît avec la LOLF. En mobilisant mon expérience politique et ce que j'ai appris en participant à la mission sur la dette publique animée par Michel Pébereau, je veux appuyer cet excellent rapport, enrichi de remarquables contributions. Je n'ai pas de divergence avec lui et je souhaite surtout souligner les conditions de réussite d'une réforme dont le sens est une amélioration significative de la gestion publique. Comme les auteurs je pense que la LOLF n'est pas neutre, car sa mise en œuvre exige des changements de comportement profonds des dirigeants politiques, des fonctionnaires, et des citoyens. Révéler les préférences – et les préjugés – de l'État, expliciter ses objectifs et évaluer l'efficacité de ses actes, plus encore que « substituer un fonctionnement managérial à un fonctionnement juridique (par la norme) », c'est assumer une éthique de responsabilité et un devoir d'efficacité.

(1) Rapporté dans son ouvrage par André Vanoli (2002) : *Une histoire de la Comptabilité nationale*, Éditions La Découverte, Collc. 'Repères'.

1. Deux conditions politiques

Une forte volonté et un vaste effort de consensus : voilà deux conditions politiques requises pour réussir.

L'expérience de tous les pays qui ont réformé leur gestion publique l'atteste. Face à des défis comparables aux nôtres (voir la contribution de Jacques Mistral), et singulièrement la montée alarmante de la dette publique, des gouvernements et des sociétés ont eu le courage de réformes difficiles au Canada, en Suède, en Italie (action du premier gouvernement Prodi, où la contrainte a été acceptée pour pouvoir entrer dans l'euro), ou encore en Belgique (où les voies complexes de recherche du consensus méritent examen).

A contrario l'histoire passée montre l'échec de tentatives positives en raison des carences politiques (voir l'étude de François Écalles sur la RCB et le Comité national d'évaluation). Un consensus gauche-droite – miraculeux ! – a permis de fabriquer la LOLF (merci à Alain Lambert et Didier Migaud). Et c'est à l'unanimité que les membres de la mission Pébereau ont adopté leur rapport pour le retour à l'équilibre des finances publiques. Mais si la LOLF améliore le cadre d'exercice de la politique budgétaire, elle ne peut suffire à changer celle-ci. Quand la presse fait déjà écho d'une « certaine désillusion » des élus⁽²⁾, on a envie de leur dire qu'il vaut mieux agir plutôt que d'attendre : c'est à eux et aux gouvernements de faire vivre la réforme.

La campagne de l'élection présidentielle ne nous rassure qu'à moitié. D'importantes dépenses sociales et publiques sont annoncées alors que la situation économique de la France est dégradée : faible taux d'emploi, faible potentiel de croissance, déficits extérieurs, dette publique élevée et engagements croissants pour les retraites. Le débat est vif sur les conditions du financement. Mais il est très faible sur la politique économique et la réforme de l'État, ce qui n'augure pas bien de la réunion de nos deux conditions – volonté et consensus – quand il s'agit d'améliorer la gestion publique.

Selon les rapporteurs, il y aurait une option de gauche et une option de droite pour mettre en œuvre la LOLF. C'est vite dit. Il faut d'abord un sérieux diagnostic des réalités et des « tendances lourdes » (pour parler comme le regretté Claude Gruson). Il doit être partagé autant que possible, car le déni des réalités est un terrible poison politique. Une guérilla gauche-droite incessante a contribué à négliger cet effort, en lui préférant l'antienne bien connue « Ce n'est pas moi, c'est l'autre ». De sorte que la société n'est pas assez largement avertie des problèmes – heureusement a-t-elle pu entendre les analyses de la mission Pébereau et de la Cour des Comptes, et montrer son intérêt.

Cela étant, les rapporteurs ont raison de pointer une différence d'options gauche/droite portant sur les statuts et la réorganisation de l'État. En somme

(2) Voir *Les Échos* du 31 octobre 2006.

la gauche préférerait une prestation des services d'intérêt général par l'administration publique alors que la droite accepterait de les déléguer plus au secteur privé (sous contrôle public). Soit, mais n'a-t-on le choix qu'entre un conservatisme corporatiste et la privatisation ? En fait, s'il y a bien plusieurs options, chacune doit être responsable : une réforme du public est nécessaire pour assumer mieux la responsabilité d'efficacité, la gestion privée doit assumer des responsabilités sociales, le public et le privé doivent coopérer au lieu de s'opposer. Aucune de ces options n'est facile. Ainsi la réforme du public n'est possible qu'en résolvant des problèmes redoutables : peut-on changer les comportements dans le cadre actuel de la fonction publique ? Provoquer une compétition raisonnable dans le domaine public ? Le poids du corporatisme est tel que toute option exige une légitimité forte, un nouveau contrat social, donc un consensus assez large.

2. À propos de la rationalité de l'État

Le rapport élabore le concept de « révélation des préférences ». Il me paraît équivoque, et d'abord parce que deux enjeux sont mêlés, et non un seul : élaborer des choix collectifs ; accomplir des actes publics. Les rapporteurs écrivent : « fonder les choix publics sur une fonction de bien-être social ». Je dirais autrement : définir (ou re-définir) les choix de société sans ignorer les enjeux économiques ; réformer et gérer les administrations publiques de façon efficace pour réaliser ces choix. Et dans les deux cas, il faut s'interroger sur le couple État-société :

- l'État est-il un Sujet ? Non, c'est un ensemble d'institutions portant des intérêts différents face à une société elle-même plurielle. Référons-nous à la science politique du gouvernement démocratique (Jean Leca) : son rôle, c'est l'agrégation des préférences et la finalisation (réunir la société autour d'objectifs communs). Le défi démocratique est donc plus vaste que le défi de rationalité. Il n'y a pas d'agrégation des préférences et de finalités partagées sans éducation, information, délibération publique fondant une légitimité. Et l'éthique de responsabilité et de solidarité ne se dissout pas dans la raison : elles se combinent. Les choix collectifs puisent dans l'éthique, et celle-ci doit assumer les réalités, sinon elle n'est pas responsable ;

- la rationalité dans la gestion publique ne concerne pas seulement l'État, mais aussi la société. Je renvoie à la théorie économique d'Herbert Simon sur les processus de décision dans les sociétés et environnements complexes : il ne faut pas miser sur la descente *top down* d'une rationalité, mais sur la mise en synergie de stratégies différentes, avec partage d'objectifs et partenariats pour la mise en œuvre. Aujourd'hui tout particulièrement, l'État doit associer la société à l'exercice de redéfinition *ex ante* des missions, et à l'évaluation *ex post* des résultats, avec l'organisation d'un *feed-back* vers les missions. Il faut viser une coresponsabilité État-société.

Cela étant les observations du rapport sur la nécessité au moins de *démontrer* les préférences *ex post* sont bien utiles. Ainsi des « préférences » majeures sont-elles masquées, par exemple l'enseignement secondaire privilégié par rapport au supérieur, le RMI confondu avec l'aide sociale. Et le champ public est tronqué : les administrations sociales et territoriales, non incluses dans l'État, sont actuellement hors de l'exercice de rationalisation. Quant aux avis extérieurs (Cour des comptes, etc.), ils ne lient pas le gouvernement.

Dans cet esprit, la mise en œuvre de la LOLF exigera une très large recherche de rationalité :

- toutes les administrations doivent être mobilisées et coordonnées : étatiques, sociales, territoriales (sachant que le domaine régalien ne représente plus que 30 % du budget) ;
- la réforme des finances publiques ne doit pas être séparée de la révision du système réglementaire et législatif. En Europe comme aux États-Unis, on n'échappe pas au besoin d'une *better régulation* ;
- la relance du public et du privé étant de plus en plus en jeu dans la prestation des services publics (*cf.* l'éducation elle-même), il faut une doctrine claire de la coresponsabilité dans les partenariats public-privé ;
- la France est dans l'Union européenne. François Riahi a raison : la contrainte extérieure est un stimulant pour la réforme intérieure. Encore faut-il la positiver. Est-il sain de dénigrer sans cesse le Pacte de stabilité ? Faut-il revenir encore sur les critères du Pacte réformé (par exemple en demandant une « règle d'or » pour sortir les dépenses d'investissement) ou plutôt choisir fermement une norme intérieure cohérente avec ce PSC ?

3. La définition des missions et des critères d'efficacité est cruciale

Le choix des contenus (les rapporteurs parlent de « culture ») prime (conditionne) la réorganisation. La phrase du philosophe canadien John Saul s'applique particulièrement à la France, où les procédures écrasent l'élaboration des contenus : « nous sommes assaillis de réponses à des questions qui n'ont jamais été posées »⁽³⁾.

La définition des buts (missions, objectifs) des services publics a été négligée. Or la performance ne se conçoit que si la mission est claire. Alexandre Siné et Brice Lannaud soulignent que la mesure de la performance est fortement contestée. Notre société n'a pas réellement reconçu les buts depuis des décennies, et l'administration ne mesure pas ses coûts (il s'agirait de rapporter des dépenses à des résultats identifiés). Faute de quoi elle

(3) *Cf. Les bâtards de Voltaire. La dictature de la raison en Occident*, Payot, 2000.

demande toujours plus de dépense au prétexte que c'est nécessaire pour améliorer la prestation. Il faut imposer l'effort de discussion des buts et des coûts.

On touche là à la substance même des choix collectifs, à la capacité de les concevoir et les partager en coresponsabilité.

Les députés ont souligné l'incomplétude, la complexité, et les biais des indicateurs de performance. Or ceux-ci ont été choisis unilatéralement par l'administration. Il est crucial de remettre en cause le monopole centralisé de la définition des indicateurs et de ne pas s'en remettre à l'auto-évaluation administrative. Le rapport tire une sonnette d'alarme quand il écrit que « la démarche de performance n'a pas eu pour l'instant d'impact majeur sur la réallocation des ressources publiques, sauf exception ponctuelle ». Pourtant en 2006, 2 276 budgets opérationnels de programme et 17 369 unités opérationnelles de gestion sont déjà en place.

Pour toutes les grandes missions la définition de la performance est hautement problématique. Ainsi pour la gestion du marché du travail, l'élévation du taux d'emploi et de sa qualité est encore plus importante que la baisse du taux de chômage. Pour les services publics, l'Europe essaie d'obliger l'État à révéler ses buts, mais il y a loin de la coupe aux lèvres (par exemple qu'est-ce que le *service universel* ?).

Prenons l'exemple de la LOLF dans l'Éducation nationale pour les lycées. Dans la revue des anciens polytechniciens *La jaune et la rouge*⁽⁴⁾, N. Toutlemonde (ancien recteur), A. Boissinot (recteur), J-C. Emin (Direction de l'évaluation et de la prospective) soulignent chacun le retard dans l'identification des objectifs. La technique gestionnaire précède les choix, et la jonction est difficile entre des objectifs nationaux et des indicateurs de performance au niveau des établissements, en passant par des indicateurs spécifiques au niveau académie.

La définition du socle des connaissances (prévue en 2007) est une clé. Toute la réforme de 2003 repose à juste titre sur l'observation que les missions de l'instruction publique dans le processus de démocratisation de masse et d'allongement des études n'ont jamais été définies. Ajoutons que ceci ne doit pas être laissé à l'Éducation nationale – même éclairée par un Haut comité –, mais concerne toute la société.

Les critères de performance devraient servir à vérifier que tous les élèves d'un établissement progressent dans l'acquisition des connaissances⁽⁵⁾. De ce point de vue, le taux de réussite au baccalauréat n'est pas un bon indicateur : même si on le garde comme objectif national, ce qui est contestable, il est pervers au niveau de l'établissement. En effet les meilleurs ly-

(4) « De l'École », mars 2006.

(5) Cet objectif n'est pas le seul : deux autres concernent les *savoir-faire* et les *comportements*.

cées captent les meilleurs élèves. Il faut donc chercher la *valeur ajoutée* de l'établissement. Pour cela, on cherche des comparaisons au sein d'une catégorie (catégorie socioprofessionnelle des parents), avec des indicateurs du type taux d'accès au bac (probabilité pour un élève effectuant toute sa scolarité dans le lycée d'obtenir son bac). Ou encore : proportion de bacheliers parmi les sortants (tous les élèves qui quittent le lycée quels que soient les raisons et le moment). Mais on constate que dans une même catégorie, la population scolaire peut être de niveau *initial* très différent, or on n'a pas d'indice direct du niveau à l'entrée.

4. La réorganisation de l'État requiert partenariat et expérimentation

Le rapport souligne un paradoxe : la LOLF oblige à réorganiser l'État, or elle est muette à ce sujet. Alain Lambert a voulu cet impact, qu'il faut maintenant assumer.

La mise en œuvre de la LOLF exige une vaste restructuration : création de nouvelles entités (les programmes) ; élaboration d'une stratégie propre à chaque programme ; distinction claire entre stratégie et exécution ; précision de la responsabilité managériale (avec quatre niveaux théoriques).

Le rapport souligne bien les difficultés :

- l'incompréhension par les agents et leurs organisations du modèle de l'*agence* et du *contrat* et le soupçon de privatisation sont liés à la défense du statut. On préfère la délégation au contrat, on repousse l'évaluation ;
- les conflits dans la redistribution des pouvoirs sont multiples. Ainsi la distinction stratégie-exécution ne fonctionne que si les intérêts convergent, sinon les coûts du contrôle sont élevés. Sont aussi posés de difficiles problèmes de transversalité (cf. les « documents de politiques transversales ») et de coordination entre les niveaux de responsabilité (avec la question territoriale). Les préfets auront un rôle de coordination accru. Mais qui prime en cas de conflit statut-préfet ?
- sur quels réseaux le responsable de programme peut-il s'appuyer pour exercer le contrôle interne ? Les rapporteurs soulignent que 28 % seulement des programmes peuvent fonctionner selon le schéma simple : à une administration centrale, un réseau d'appui (et dans ce cas, gare à la consanguinité !). Il faut partager les réseaux (ce qui nécessite une polyvalence des agents) et mutualiser le *back-office* (les fonctions de soutien).

Cette analyse pourrait conduire à préciser les principes d'une réorganisation. Je me contente de suggérer des options :

- faut-il réduire le périmètre de l'État *ou* bâtir des partenariats pour assumer les finalités d'intérêt commun ?
- piloter et déconcentrer *ou* décentraliser et coopérer ?

- garder les statuts et leur fragmentation ? Il est indispensable en tout cas de promouvoir la mobilité des agents sans laquelle toute la réforme est vouée à l'échec ;
- il ne faut pas confondre *responsabilité* et *accountability*. L'une et l'autre supposent formation, polyvalence, intéressement ;
- la responsabilité centrale du politique doit être très explicite. La LOLF n'est pas qu'un outil, c'est un engagement. Quelle responsabilité du gouvernement ? Et du Parlement ?

5. Des engagements politiques explicites

Plus qu'une simple révélation des préférences, pour laquelle les élections nationales donnent des indications, il faut que les nouveaux dirigeants prennent des engagements pour 2007-2012. Ils doivent se fixer des normes de comportement ET un agenda de réforme des structures de l'État. Sinon, l'effort sera repoussé ou minimisé, et les conflits seront croissants.

Une *norme globale* est nécessaire, qui devrait traduire un engagement pour contenir la dette publique : retour à l'équilibre budgétaire.

La commission Pébereau propose des options pour atteindre ce but⁽⁶⁾. Puisque le problème national est la drogue à la dépense publique, elle propose de ne plus augmenter son montant global. Le taux des prélèvements obligatoires devrait rester stable jusqu'au retour à l'équilibre. Bien sûr des restructurations profondes des dépenses (en plus et en moins) devront être effectuées afin de mieux préparer l'avenir et de restaurer l'équité ; et la structure des prélèvements pourra être modifiée en fonction des mêmes objectifs. En cas de recettes exceptionnelles, elles doivent servir soit à abonder le Fonds de Réserve des Retraites, soit à désendetter les administrations publiques.

D'autres options peuvent être envisagées : par exemple une hausse des impôts pour financer une hausse des dépenses. Mais il faut assumer ses choix : l'économie et sa compétitivité ne suivront pas spontanément.

Compte tenu de l'importance des réformes, qui n'iront pas sans des remises en cause, il conviendrait de proposer aux Français un nouveau pacte social :

- assumer le défi démographique. Pour créer plus de ressources disponibles et rétablir l'équité, augmenter le taux d'emploi et donner priorité à des solidarités axées sur l'insertion et la qualification ;
- construire la société de la connaissance, car le multiplicateur keynésien est défaillant et soutenir la demande suffit nullement pour la croissance et le développement durable. Les impératifs sont le développement et la

(6) *Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La Documentation française, janvier 2006.

mobilisation des capacités humaines, de nouvelles politiques industrielles, la promotion de l'innovation (qui relie les idées aux marchés) ;

- définir les coresponsabilités : toutes les administrations doivent entrer dans la réforme (donc l'État, les collectivités territoriales – décentralisation + coopérations – et la Sécurité sociale). Le public, le privé, et leurs partenaires. La population et ses organisations, ce qui appelle une vaste promotion du *dialogue* et de la *formation* économique et sociale ;

- l'Europe est un plus. Il ne s'agit pas seulement de s'inscrire dans le PSC puisqu'il faut un retour à l'équilibre budgétaire, donc faire mieux que rester dans les clous des 3 % de déficit. Ainsi re-crédibilisée, la France pourrait en même temps prendre l'initiative de proposer un véritable budget européen permettant à l'Union de contribuer aux fonctions communes nécessaires à la croissance (par exemple, infrastructures).

6. Un agenda sans retard pour une restructuration des finances publiques en cinq ans

La mise en œuvre de la LOLF pour 2006-2007 a été rendue difficile en l'absence de choix collectifs délibérés et partagés, et d'une organisation suffisante de l'évaluation.

La LOLF 2008 ne doit pas être manquée, *soit* parce qu'elle se préparerait seulement dans les clous de la précédente, *soit* en cas de changement de majorité parce que le nouveau gouvernement aurait d'autres priorités. L'équation est difficile ! Il faut dès l'été 2007 préciser les engagements, en 2008 développer les restructurations, et viser une loi exemplaire pour 2009.

La définition claire des objectifs sociétaux et des contraintes sur les ressources doit être au cœur d'un contrat de législature. Elle donnera substance aux grandes missions et permettra une macro-répartition des plafonds de dépenses publiques. Ensuite le travail de définition des programmes sera possible. L'accord sur les objectifs conditionne l'élaboration technique. Si l'on fait à l'envers – on a déjà commencé –, il faut pouvoir se rattraper. Pour assumer la cohérence des objectifs et des indicateurs de performance, un comité interministériel ne suffit pas. Il faut des procédures de consultation plus largement ouvertes. Après quoi, comme le suggère le rapport, une certification des indicateurs sera utile.

Le rapport contient des propositions fondamentales sur le champ de la réforme :

- généraliser la LOLF à toute la sphère publique ;
- établir un cadre public à moyen terme (pluriannualité : trois ans pour la gestion, cinq ans à titre indicatif) ;
- inclure les dépenses fiscales et cesser les facilités : la loi fiscale sera incluse dans la LOLF ;

- fusionner le budget de l'État et celui de la Sécurité sociale, comme le proposent Alain Lambert et Didier Migaud ;
- faire obligation d'un réexamen de la réglementation parallèlement à la restructuration des finances.

7. Réorganiser, c'est responsabiliser

Le pilotage politique exige une organisation exemplaire. Le Premier ministre sera responsable et un ministre d'État chargé de la Réforme. Le Budget et la Fonction publique doivent être regroupés. Le rôle des directeurs sera revalorisé, les cabinets seront réduits. Le rapport souligne que la modification radicale des conditions du vote de la LOLF renforce les pouvoirs du Parlement : vote d'ensemble pour les évaluations de recettes ; débat et vote sur l'évolution de la dette ; vote des crédits par mission, donc débats sur les politiques publiques ; vote unique sur le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État ; fin de la distinction entre mesures nouvelles et services votés. Mais la commission Pébereau souligne aussi l'obligation de recentrer le travail du Parlement sur l'analyse des résultats – sinon il ne sera pas pleinement responsable de ses actes. Ceci doit précéder les nouvelles décisions et appelle un gros travail consultatif.

Mais ce n'est pas seulement le Sommet de l'État qui doit être réformé : c'est toute la structure de l'État et des administrations. L'économie des moyens et l'amélioration de la qualité des services ne peuvent en effet être réalisées à structures constantes. Il y a trop de niveaux actuellement (par exemple, 17 000 intercommunalités pour 36 000 communes). Trop de duplications : il ne faut pas seulement « mettre sous tutelle les administrations défaillantes », il faut au moins supprimer les administrations redondantes. Le rapport a raison de demander un Conseil de surveillance pour chaque administration, avec une composition majoritairement extérieure (mais qui le nomme ?). Et comment imposer la coopération inter-administrative ?

La gestion de l'emploi des fonctionnaires, soulignons-le encore, est décisive. Trop de Corps, bien trop peu de mobilité. Détachements, recyclages, intéressement sont impératifs. La mesure de la qualité et de la productivité, la culture d'agence devraient faire l'objet d'une campagne nationale.

Attention au risque d'un excès de comitologie. Pour y faire face, on doit rehausser la délibération en amont et l'évaluation en aval. Attention aussi à la notion d'audits systématiques : il y a de gros problèmes de qualité et de désintéressement du côté de l'offre d'expertises. Il convient que les acteurs de la société civile et de l'administration élaborent leurs propres capacités d'expertise. La revue des programmes doit être associée au principe d'une *sunset legislation*, ou clause de réexamen des règles : cette pratique anglo-saxonne est excellente et ne signifie pas une déréglementation automatique. C'est au Parlement d'apprécier, et cela suppose qu'il dispose d'outils d'analyse et de consultation beaucoup plus développés qu'aujourd'hui.

Il se passe quelque chose d'important aujourd'hui en France avec l'éveil des consciences au problème de la dette publique et avec la réforme des finances publiques. Ne laissons pas retomber la pâte. Soyons plus exigeants et travaillons dans la durée à tous les niveaux : l'essai n'est pas encore marqué, on verra ensuite comment le transformer.

Complément A

L'état des débats sur les préférences gouvernementales

Jacques Pelletan

Université de Paris-Dauphine

Introduction

Tout acte de choix implique à la fois des informations factuelles et des préférences. Le gouvernement, comme n'importe quel agent en face d'une décision, mobilise ses préférences pour effectuer un « choix optimal ». Si, comme le souligne Raymond Barre, « La science économique est la science de l'administration des ressources rares (...) [qui] analyse et explique les modalités selon lesquelles un individu ou une société affecte des moyens limités à la satisfaction de besoins nombreux et illimités », l'économiste se doit de comprendre sur quels préceptes le gouvernement effectue les arbitrages que l'on observe.

Dans les régimes autoritaires, il peut y avoir un individu seul dont le calcul, sous tendant le choix public, devient celui de l'État. Dans les régimes démocratiques, ce type de souveraineté réside dans le peuple. Dans un cas comme dans l'autre, un optimum est recherché. Le gouvernement peut s'interroger alors sur l'optimisation d'une fonction de bien-être social. Le problème inverse peut également se poser : est-il possible, à travers les choix effectués, d'inférer une fonction implicite guidant le gouvernement ? Comme Schumpeter le souligne lumineusement : « Les finances publiques constituent l'un des meilleurs points de départ pour une investigation de la société. L'esprit d'un peuple, son niveau culturel, sa structure sociale, les actions politiques qui se préparent – tout cela, et plus encore, est écrit dans son histoire fiscale » (*cf.* Schumpeter, 1938). Nous devons alors partir d'une

analyse des finances publiques, de la fiscalité et des engagements budgétaires, pour « révéler » cette fonction.

Au cours de ce complément, après avoir exposé les points clés concernant les fonctions de bien-être social sur lesquelles le gouvernement peut fonder en raison ses décisions, nous examinerons, de manière inverse, le processus de révélation des préférences gouvernementales. En particulier, il conviendra de mettre l'accent sur le biais que l'interdépendance entre les agents et l'absence de coordination introduisent dans un tel processus.

1. Fonction d'utilité collective et préférences gouvernementales

La distinction que nous opérons ici, philosophique avant d'être économique, est déjà très présente dans le *Contrat Social* de Rousseau : « Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale ; celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun, l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières : mais ôtez de ces mêmes volontés les plus et les moins qui s'entre-détruisent, reste pour somme des différences la volonté générale » (cf. Rousseau (1755), livre II, chapitre 3). De notre point de vue, il importera donc de distinguer utilité individuelle (ce que Rousseau appelle « volonté particulière »), utilité collective (ou « volonté de tous ») et préférence gouvernementale (« volonté générale »). En réalité, dans l'ère des fonctions de bien-être social, deux conceptions apparaissent :

- d'une part, il y a la conception individualiste, qui rend compte de la souveraineté du consommateur. Le bien-être social dépend directement des fonctions d'utilité individuelles. Formellement, cela devient, dans le cas de m biens et de n agents : $W = W[U_1(y_{11}, \dots, y_{1m}), \dots, U_n(y_{n1}, \dots, y_{nm})]$;

- à l'inverse, la conception holiste : le bien-être social suit directement la vision de l'État. Il est donc possible de définir une fonction de préférence gouvernementale sur m biens consommés par n individus. Cela revient à dire que l'on ne passe pas du tout par le prisme de la satisfaction des individus eux-mêmes : $W = W[U_E(y_{11}, \dots, y_{1m}, \dots, y_{n1}, \dots, y_{nm})]$.

Deux débats participent de la conception individualiste. Le premier, dans la veine des travaux de Bentham (1789) cherche, à partir d'un vecteur d'utilités individuelles, de fonder en raison une utilité collective. L'introduction d'une fonction de bien-être social, par Bergson (1938) et Samuelson (1947) appartient à ce courant. Amartya Sen étend ce concept avec la définition suivante : « Les fonctions de bien-être social sont des cartes déterminant l'ordination sociale d'un ensemble d'alternatives à l'aide d'une liste complète d'indicateurs numériques individuels » (Sen, 1970b). Ces travaux ont tous pour point commun de partir de la satisfaction individuelle pour aller au collectif.

Avec Condorcet (1785) et Borda (1781), le second débat s'interroge sur les processus de décision collective. Il faut attendre les travaux de Kenneth Arrow pour avoir une axiomatisation complète et convaincante de cette question. Ici, l'idée de fonction d'utilité collective désigne le processus par lequel, en connaissant les échelles individuelles, on cherche à en déduire l'échelle des préférences collectives. Comme le souligne Suzumura, « contrastant avec la fonction de bien-être social de Bergson et Samuelson, Arrow était convaincu que le processus par lequel la valeur sociale était représentée par une fonction de bien-être devait également constituer l'objet d'un examen logique. » (Suzumura, 2001, p. 11).

Arrow montre que si l'on exige un certain nombre de conditions raisonnables sur ce processus, il est impossible de passer, sans perte de généralité, des préférences individuelles à une fonction de préférence collective. Ce résultat, bien que pessimiste au premier abord, a été un premier mouvement de départ pour une rationalisation de la théorie du choix social. Les débats actuels se positionnent tous, plus ou moins, dans la perspective de ce résultat et des moyens d'y « échapper ». Mais, il ne faudrait pas s'y méprendre. Ce théorème ne nie pas la possibilité de l'existence d'une fonction de bien-être social, mais bien plutôt l'existence d'une règle « raisonnable » qui peut associer une fonction de bien-être social à *tout* profil de préférences individuelles.

Nous l'avons compris avec Arrow : des modifications doivent être apportées pour qu'une agrégation des préférences soit possible. Deux grandes voies existent : restreindre les profils sur lesquels nous définissons le profil collectif ; enrichir la base informationnelle afin que la fonction ne dépende pas seulement des préférences individuelles, mais aussi de valeurs cardinales ou, tout au moins de comparaisons interpersonnelles. Sen (1970b) a développé ces deux directions en explicitant les fondements, notamment dans son ouvrage *Collective Choice and Social Welfare*. En particulier, ses travaux ont consisté à poser une axiomatique permettant d'effectuer un choix entre deux pensées extrêmes : du point de vue utilitariste, il serait possible d'effectuer des comparaisons interpersonnelles totales et de parvenir ainsi à des préférences sociales complètes. De l'autre point de vue, les fonctions d'utilité peuvent se déduire de n'importe quelle transformation croissante, et il devient impossible de faire des comparaisons interpersonnelles. On ne peut donc qu'aboutir à des préférences sociales peu complètes, en accord avec le critère d'optimum de Pareto. La possibilité de générer des préférences sociales plus ou moins complètes dépend donc du niveau de comparabilité des fonctions d'utilité (Sen, 1970a). Nous verrons plus tard que ces conditions ont un impact sur le processus de révélation des préférences gouvernementales.

Gardons néanmoins à l'esprit que dans ces deux débats, l'État est doté d'une faible autonomie par rapport aux volontés individuelle. Son rôle est de se faire l'interprète des volontés particulières. On passe donc de l'utilité individuelle à l'utilité collective en prenant comme point de départ l'individu.

Les préférences gouvernementales sont différentes car elles reposent sur une conception « *holiste* » de la collectivité. Le point de départ est constitué directement par des objectifs nationaux. On considère alors que les objectifs de l'État transcendent, à la fois par leur champ d'application et leur nature, ceux des individus. On génère un ordre sur les états sociaux sans passer par un ordre sur les états individuels. En reprenant les notations plus haut, nous écrivons alors la fonction de préférence gouvernementale de la manière suivante :

$$W = F(x_1, \dots, x_m)$$

Où les x correspondent aux variables agissant sur le bien-être social – on pourrait dire aux objectifs gouvernementaux. En faisant ce choix, nous effaçons délibérément l'interrogation sur la distribution des biens entre les individus ou, tout du moins, nous ne nous occupons pas du lien entre les utilités individuelles et les objectifs gouvernementaux. Bien évidemment, ce choix masque une part des interrogations gouvernementales. En effet, le passage de l'individuel au collectif est déterminant en ce qu'il fait apparaître des jugements de valeur. Comme nous le dit Sen, « ces jugements ne sont pas souvent suffisamment mis en lumière et il y a un besoin de clarification » (Sen, 1979). Même si ce concept ne traduit pas la complexité des choix publics, notamment sous l'angle de l'économie du bien-être, elle constituera néanmoins notre approche pour expliquer par quel mécanisme il peut être possible de « révéler » les préférences gouvernementales sous tendant les choix observés.

2. Comment révéler les préférences gouvernementales ?

L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen affirme que « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ». Ce droit, s'il s'exprime, permet de juger des actions du pouvoir et de l'usage de son budget. Avant d'être formulé d'une manière économique, il s'est construit à travers le concept du « principe de publicité », que l'on trouve déjà chez Locke, dans le Deuxième Traité du gouvernement civil, ou dans chez Kant, dans son Projet de paix perpétuelle. Bentham, père de l'utilitarisme, en a donné une lecture plus directement proche des préoccupations budgétaires : « Chez un peuple dont les assemblées sont depuis longtemps publiques, l'esprit général est porté à un niveau supérieur ; les idées saines se répandent toujours davantage, tandis que les préjugés nuisibles, combattus publiquement, non par des rhéteurs, mais par des hommes d'État, perdent leur influence (...) La raison et le discernement deviennent, dans toutes les classes de la société, des habitudes » (Bentham, 1789).

La croissance de l'agilité budgétaire au cours du temps, la conceptualisation des choix de manière plus quantitative, collant avec l'idée de « civilisation industrielle », comportant une soif inextinguible d'informa-

tions précises, sera mis à profit pour connaître sans cesse mieux les modalités de choix de l'État. Cela répond à deux exigences. D'une part, celle d'afficher les choix et les objectifs qui les sous-tendent afin, comme nous l'avons vu, de nourrir le débat démocratique. De l'autre, en obligeant les décideurs à prendre conscience des arbitrages, il devient possible de détecter un éventuel écart entre les objectifs réels et ceux que révèlent les choix réalisés. La connaissance de ces incohérences peut permettre alors de modifier les politiques au cours du temps. Évidemment, le processus de révélation des préférences est souvent opéré de manière informelle, ce qui peut conduire à des erreurs. Voyons quels peuvent être les moyens plus formels ainsi que les obstacles correspondant à cette opération.

3. Une parenté avec la théorie du consommateur

La fonction de préférence gouvernementale peut être conçue de manière analogue avec la fonction d'utilité du consommateur, c'est-à-dire comme expression mathématique d'une rationalité. La « révélation des préférences » consistera, dans un cas comme dans l'autre, en une inversion du processus d'optimisation à partir des choix effectués et analysés *a posteriori*. Revenons d'abord aux fondements de la théorie du consommateur.

Trois grands mouvements peuvent être discernés dans la genèse de la théorie de révélation des préférences du point de vue du consommateur. D'abord les axiomes de Samuelson (1938), puis de Houthakker (1950) et Samuelson (1950). Le premier de ces articles ne fonde pas la théorie des préférences révélées sur la notion d'utilité, mais sur l'existence d'une fonction de demande qui, à un niveau de revenu et un vecteur de prix, associe le choix d'un panier de biens (axiome faible de révélation des préférences). Samuelson, on le voit, souhaite aller : « directement au problème, en mettant de côté les derniers vestiges de l'analyse fondée sur l'utilité (...) Cela ne présume pas de l'introduction de l'utilité par ceux qui le souhaitent, pas plus que cela ne contredit les résultats ainsi obtenus. C'est simplement le fait que l'analyse peut être accomplie plus directement, découlant d'un ensemble différent de postulats » (*cf.* Samuelson, 1938, p. 62).

Contrairement à son prédécesseur, Houthakker (1950), se fondera sur les notions d'intégrabilité, portant sur la demande du consommateur. Le but est de faire connaître la fonction d'utilité ordinale sous jacente aux choix réalisés. Pour un vecteur de prix, un niveau de revenu et une fonction de demande connus, il est possible de trouver une fonction d'utilité telle que la demande résulte de la maximisation de cette fonction sous contrainte de revenu (axiome fort de révélation des préférences). À la suite de ces travaux, Samuelson (1950) reviendra sur les deux concepts mis en lumière afin de les articuler de manière cohérente. Ces éléments ont été prolongés plusieurs décennies plus tard, notamment par les travaux de Varian (1983), établissant un axiome général de révélation des préférences.

Le deuxième mouvement réside dans une extension du cadre conceptuel fondant la révélation des préférences⁽¹⁾. Ces extensions font partie de l'héritage de leurs théories. Ces variantes seront qualifiées d'enssemblistes et auront de nombreux continuateurs notamment en théorie du choix social. Cette extension d'une théorie qui, dans sa forme classique, s'appliquait à des choix de consommation purs⁽²⁾, dans le cadre de marchés compétitifs⁽³⁾, limités par des contraintes budgétaires⁽⁴⁾, constitua une étape déterminante pour appréhender les choix gouvernementaux à travers le prisme des préférences révélées.

Le troisième grand mouvement résulte essentiellement d'un passage de la théorie économique à l'analyse empirique. L'approche d'Afriat (1967), constructiviste plus que paramétrique, en constitue le point de départ, à partir de la seule contrainte de revenu. À partir d'un ensemble fini de prix et de choix, il tente de construire une fonction d'utilité. Le développement de bases de données de plus en plus conséquentes a alors donné lieu, à partir des années soixante-dix et quatre-vingt, à de nombreux travaux visant à estimer directement les fonctions de demande du consommateur⁽⁵⁾. Ce courant a également été mobilisé pour des comparaisons internationales⁽⁶⁾. D'autres études visent à spécifier numériquement les fonctions d'utilité, à tester leur séparabilité (Diewert et Parkan, 1985), afin d'approcher au plus près, de façon empirique, le comportement de consommateurs ou de groupes de consommateurs⁽⁷⁾. Nous le voyons : la théorie des préférences révélées, nourrie à la fois d'apports théoriques et empiriques, vise à comprendre les comportements, au double niveau individuel et collectif. Voyons à présent plus particulièrement comment peut s'appréhender la révélation des préférences, dans le cas particulier des préférences gouvernementales.

(1) Pour Uzawa (1956), puis Arrow (1959), la demande du consommateur est un cas particulier d'une fonction de choix plus générale. Ils recherchent alors un ordre de préférence générateur de cette fonction. Ce cadre de travail fut notamment retenu par Richter (1966), Sen (1971) et Suzumura (1976).

(2) Voir, notamment, Basu (1980), pour une extension de la théorie à des choix gouvernementaux dépassant le cadre de la consommation pure.

(3) Voir Majumdar (1969), pour une extension de la théorie des préférences révélées à des marchés non compétitifs.

(4) Comme le souligne Sen (1971), les exigences budgétaires réduisent, d'un point de vue géométrique, les choix à une classe de polyèdres convexes (le triangle budgétaire, dans le cas de deux biens). Il définit alors une fonction de choix s'écartant de cette restriction, afin de caractériser, dans un nouveau cadre formel, les notions de préférence faible, de préférence forte et d'indifférence.

(5) Même si les premières études empiriques sur les préférences des ménages remontent aux années soixante, la diffusion de telles méthodes s'est accélérée durant les années soixante-dix et quatre-vingt. Par la suite, Chavas et Cox (1993) se sont attachés à généraliser les contraintes s'imposant au consommateur.

(6) Voir notamment Dowrick et Quiggin (1994 et 1997). Le critère de comparaison – lié aux travaux de Samuelson – est le suivant : si le consommateur représentatif du pays A a accès au même panier de biens que celui du pays B, sans que l'inverse ne soit vérifié, alors le pays A doit être mieux classé que le pays B. Il s'avère que cette méthode est pertinente pour distinguer des groupes de pays, mais semble plus délicate pour des classements fins.

(7) Les travaux les plus récents font notamment appel au concept « d'utilité à métrique monétaire » développé par Samuelson (1974). Cette méthode vise à mesurer les niveaux de vie à l'aune des dépenses nécessaires pour les mener. Elle permet de discerner un ordre complet en passant d'un vecteur à une grandeur scalaire. Selon les mots de Samuelson et Swamy, les résultats trouvés correspondent à « un indicateur cardinal d'une utilité ordinale ».

4. Exemples de méthodes de révélation des préférences gouvernementales

L'idée selon laquelle les gouvernements, comme les individus, révèlent leurs préférences, sous-tend de larges pans de la théorie économique. Les modèles principalement utilisés correspondent à une analyse des choix gouvernementaux *a posteriori* sous l'hypothèse de rationalité d'un décideur centralisé.

Rappelons que le but n'est pas de connaître une fonction de bien-être social, mais de savoir quelle serait la hiérarchie des objectifs de l'État si celui-ci avait pris toutes ses décisions de manière rationnelle. Il y a donc à la fois une dimension positive décrivant les choix effectifs et un aspect normatif soulignant les décisions qui auraient dû être prises sous l'hypothèse d'une rationalité parfaite du décideur.

4.1. Modèles de type quadratique

Une première méthode, classique, consiste à établir une fonction de préférence gouvernementale de type quadratique, à partir d'objectifs et de d'actions affichés *a priori* par le gouvernement (valeurs « cibles »). On peut noter respectivement X les objectifs et A les actions :

$$\begin{aligned}\bar{X} &= (\bar{x}_1, \dots, \bar{x}_m) \\ \bar{A} &= (\bar{a}_1, \dots, \bar{a}_k)\end{aligned}$$

On analyse alors, *a posteriori*, le comportement que le gouvernement adopte pour la minimisation des écarts entre ces « cibles » et la réalité. On considère qu'il cherchera à minimiser la fonctionnelle suivante, sous condition de positivité des coefficients α et β , que l'on cherche à déterminer :

$$\alpha_1 \cdot (x_1 - \bar{x}_1)^2 + \dots + \alpha_m \cdot (x_m - \bar{x}_m)^2 + \beta_1 \cdot (a_1 - \bar{a}_1)^2 + \dots + \beta_k \cdot (a_k - \bar{a}_k)^2$$

Ce type de modèle a souvent été critiqué, le caractère quadratique de la fonctionnelle minimisée étant relativement arbitraire, la symétrie postulée contre intuitive, de même que le choix de « cibles » uniques⁽⁸⁾.

(8) Friedman (1975) a tenté de répondre à ces objections en introduisant l'asymétrie des préférences du décideur et en substituant à l'idée de « valeur cible » celle de « d'intervalle cible ».

4.2. Modèles de linéarisation

Le modèle à la fois considéré par Weisbrod (1968) et l'UNIDO (1972) ne repose pas, contrairement à la méthode précédente, sur une fonction de préférence supposée *a priori*, mais sur la linéarisation d'une fonction objectif quelconque. Notons encore :

$$W = F(x_1, \dots, x_m)$$

Le vecteur x est constitué des objectifs constitutifs de la fonction de préférence gouvernementale. La révélation des préférences réside alors dans une détermination de F , en supposant que le gouvernement fonde ses choix sur la recherche du bien-être incrémental le plus élevé. Supposons

une action a_j qui augmente le bien-être social de $W^j = g(r_1^j, \dots, r_m^j)$, les arguments constituant alors les améliorations des objectifs occasionnés par cette action. On peut écrire, de manière générale :

$$dW = \frac{\partial F}{\partial x_1} . dx_1 + \dots + \frac{\partial F}{\partial x_m} . dx_m$$

Si l'on effectue une approximation linéaire au voisinage de la situation initiale, on peut dire que $\frac{\partial F}{\partial x_i} = p_i$ est une valeur constante que l'on cherche à déterminer. Nous avons donc :

$$W^j = p_1 . x_1^j + \dots + p_m . x_m^j$$

Si l'on suppose que k actions sont possibles et que le gouvernement choisit la première, cela peut s'écrire formellement :

$$p_1 . (x_1^1 - x_1^2) + \dots + p_m . (x_m^1 - x_m^2) \geq 0$$

$$p_1 . (x_1^1 - x_1^3) + \dots + p_m . (x_m^1 - x_m^3) \geq 0$$

.

.

.

$$p_1 . (x_1^1 - x_1^k) + \dots + p_m . (x_m^1 - x_m^k) \geq 0$$

Il est alors possible de donner des conditions nécessaires et suffisantes pour que le système obtenu admette des solutions, qui prendront la forme d'une intersection de demi-espaces, conduisant à la définition d'un polyèdre convexe⁽⁹⁾.

4.3. Autres méthodes de détermination des fonctions de préférence gouvernementales

Pour la première fois utilisés par Reuber (1964), des modèles se sont fondés sur des « fonctions de réaction » des pouvoirs publics ayant pour vocation de connaître les taux marginaux de substitution entre les différents objectifs constitutifs de la fonction de préférence gouvernementale. Contrairement aux méthodes précédentes, c'est un modèle local de l'économie – et non global – qui gouverne la représentation que l'on adopte.

D'autres modèles ont pu reposer sur le schéma de taxation des gouvernements. Mera (1969), par exemple, examine les décisions du congrès américain. Les objectifs constitutifs de la fonction de préférence choisie sont les revenus des différents groupes de population. On retrouve bien, à travers cette méthode, une perméabilité entre le questionnement sur les modes d'agrégation collective, au cœur de l'économie du choix social, et celui sur les fonctions de préférence gouvernementale, qui ne met plus ici à distance la problématique de la redistribution.

McFadden (1975) se fonde sur un processus stochastique de décision gouvernementale pour connaître le critère de choix implicite ayant présidé aux décisions gouvernementales. Ces résultats sont appliqués à une étude de cas sur l'exemple de la construction des routes en Californie. Citons encore la construction d'une « fonction de production étatique » de type Cobb Douglas, prenant pour argument les investissements budgétaires (Beggs et Strong, 1982). Une illustration de ce type de méthode est menée dans le domaine des choix éducatifs. Il est à signaler, en conclusion, que l'essentiel des travaux empiriques dans le domaine de la révélation des préférences gouvernementales a été réalisé au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, les limites de l'exercice ayant été assez vite décelées.

5. Quels sont les obstacles à la révélation des préférences gouvernementales ?

L'examen des méthodes adoptées pour révéler les préférences gouvernementales soulève un certain nombre de questions. On se rend compte, d'abord, de l'arbitraire du choix *a priori* de fonctions de préférences gouvernementales, sans enquête préalable auprès des dirigeants ou examen de leur comportement. Au niveau des objectifs que l'on discerne, certes. Mais également dans la forme de la fonction adoptée.

(9) Pour une formulation plus complète, voir Nikaido (1970) ou Basu (1980).

Par ailleurs, il semble parfois difficile de faire apparaître une hiérarchie des objectifs qui serait immuable au cours du temps, en raison des conflits et des coalitions de groupes. Comme le souligne Aglietta : « Le décideur qui doit tenir compte des conflits et des coalitions des groupes sociaux n'a pas une fonction de préférence fondée sur un ordre cohérent et intangible de classement des objectifs » (*cf.* Aglietta, 1973, p. 119). En réalité, la démarche de l'optimum inverse appliquée aux comportements du consommateur ne peut se faire de la même manière pour l'État que pour le consommateur individuel : conflits d'intérêts et luttes d'influences sont particuliers au cas des prérogatives de la puissance publique. Buchanan le rappelle d'ailleurs dans sa conférence Nobel : « Les économistes devraient s'arrêter de donner des conseils de politique économique comme s'ils étaient employés par un despote bienveillant et ils devraient tenir compte de la structure dans laquelle les décisions politiques sont prises » (*cf.* Buchanan, 1987). Dans cette perspective, Dorfman cherche à représenter le comportement de l'État comme le résultat de jeux de coalitions (*cf.* Dorfman, 1971). Ce modèle illustre alors le recours à la théorie des jeux. Il n'exclut pas, certes, le concept de préférence gouvernementale mais revient profondément sur ses déterminants.

Enfin, le gouvernement se contente souvent de la recherche d'un niveau « raisonnable » de satisfaction. Apparaissent alors des « zones d'indifférence » ou « zones floues » qui empêchent une réelle détermination des préférences, ou qui repose, tout du moins sur des « préférences floues »⁽¹⁰⁾. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce comportement.

D'abord, il peut être lié au caractère partiel des comparaisons interpersonnelles. Nous avons considéré, en première approximation, que les préférences gouvernementales étaient issues d'une conception « organique » de l'État. Néanmoins, il y a bien évidemment un lien entre préférences individuelles et les préférences gouvernementales. Or, comme le montrent les travaux de Sen, il n'est pas toujours possible de réaliser des comparaisons interpersonnelles complètes – celles-ci ne sont parfois que partielles. Dans ce cas, apparaîtront des zones d'indifférence, et les préférences gouvernementales ne pourront, elles aussi, qu'être révélées partiellement (*cf.* Basu, 1980). Ensuite, ces « zones floues » peuvent résulter du coût, parfois élevé, que représente le travail d'information. En effet, nous devons garder à l'esprit que la révélation des préférences repose sur l'idée selon laquelle le gouvernement, comme l'analyste, est parfaitement au fait des conséquences de ses actions sur les objectifs qu'il s'est fixé. Or, établir ce lien de causalité⁽¹¹⁾ n'est absolument pas immédiat et a un coût. Bien souvent, celui-ci n'est pas pris en compte par l'analyste lorsqu'il tente de révéler les préférences gouverne-

(10) Voir notamment les travaux de Fishburn (1970), sur les préférences floues.

(11) Comme le signale Scitovsky (1976) : « Le schéma économique de l'économiste traditionnel ressemble beaucoup à un restaurant chinois avec son long menu. Les consommateurs choisissent à l'intérieur de ce menu et l'on pense toujours qu'ils ont choisi ce qui leur plaît le plus. Cette hypothèse n'est pas réaliste, tant pour l'économie que pour l'exemple du restaurant chinois. (p. 149) ».

mentales, ce qui occasionne un biais important dans cette opération⁽¹²⁾. Dans ce cas, on infère des préférences attribuées au gouvernement alors que ce dernier a choisi de mener son action en ne cherchant qu'à atteindre un niveau « raisonnable » de satisfaction. Atteindre un niveau supérieur aurait nécessité un coût supérieur à l'incrément de bien-être. Si l'on n'est pas au fait de ces coûts, les erreurs dans la révélation des préférences sont probables.

Signalons que la LOLF permet d'offrir, du moins partiellement, des réponses aux interrogations soulevées. En asseyant le contrôle et l'évaluation des politiques publiques par des indicateurs de performance, en modifiant la structure des engagements budgétaires, la LOLF améliore le système d'information sur les politiques publiques, restreignant ainsi les « zones d'indifférence ». Le contrôle renforcé du Parlement, les obligations d'information sur le sens et les résultats des différentes politiques publiques financées par le budget de l'État, permettent également d'abaisser la marge de discrétion laissée aux agendas, partiellement privés, des politiques et des coalitions. Même si le partage de l'information avec le Parlement ne sera acquis que si ce dernier se dote d'une véritable compétence d'évaluation ; même si les objectifs et les indicateurs au cœur de la LOLF sont imparfaits, la mise en place de cette nouvelle structure permet, à n'en pas douter, d'améliorer la révélation des préférences gouvernementales. Néanmoins, l'interdépendance entre les agents de l'État – les responsables de programme, par exemple – exige une réelle coordination si l'on souhaite révéler correctement ces préférences.

6. Le rôle de la coordination dans la révélation des préférences gouvernementales

Pour Luce et Raiffa, le terme d'*agent* peut s'appliquer à « un décideur – être humain ou organisation – censé avoir un intérêt unitaire motivant ses décisions » (cf. Luce et Raiffa, 1957, p. 13). Le gouvernement ne l'est pas et l'interdépendance stratégique entre ses membres apparaît bien documentée dans la littérature économique. Il est donc essentiel de distinguer, dans ce cadre, la notion de *préférence* et celle de *comportement*. En effet, l'interdépendance peut conduire les agents à masquer leurs véritables préférences. Basu (1980), par exemple, modélise un tel phénomène sous la forme du « dilemme du prisonnier ». Plus généralement, le conflit entre départements ou ministères – chacun ayant sa propre fonction de préférence – a fait l'objet de nombreuses études. L'interaction analysée peut également être celle entre le gouvernement et les autres agents dans le contexte d'un jeu à plusieurs périodes.

(12) Sur le sujet, voir, notamment, les travaux de Graaff (1975). « L'analyse coût bénéfice est elle-même coûteuse, à la fois parce qu'elle réclame du temps et des compétences. Pour cette raison, elle est réservée aux projets importants. » On pourrait en conclure que les méthodes de révélation des préférences sont plus justifiées pour les grands projets. Il faut néanmoins se rendre compte que le coût de cette analyse n'est pas nécessairement constant ou à rendement décroissant avec la taille.

Cette section propose une tentative de formalisation du mode d'interaction stratégique pouvant s'appliquer dans le cadre de la LOLF. Elle suppose, par ailleurs, l'existence de « *spillovers* » entre les programmes. Pour le dire autrement, nous considérons que les actions menées au sein de chacun des programmes ont un impact, évidemment, sur les objectifs précisés dans ce programme, mais également sur les objectifs poursuivis par les autres programmes. Que se passe-t-il alors ?

Supposons deux responsables de programmes devant décider de la ventilation des crédits entre les différentes actions sous leur responsabilité. Leur objectif est d'optimiser la poursuite des objectifs qui leur sont assignés sous la contrainte des crédits qui leur sont alloués. On considère un jeu simultané avec existence de « *spillovers* ».

6.1. Paramètres du jeu et équilibre en information complète

Formulons les hypothèses suivantes :

- on note *c* le coût de chacune des deux actions (ou de l'incrément apporté par décision du responsable de programme) ;
- ces actions rapportent, en termes d'objectifs, des résultats quantifiables sous les formes numériques *x₁* et *x₂* ;
- des *spillovers* existent : si les deux responsables de programmes investissent dans leurs actions respectives, un supplément de résultat *a* apparaît pour chacun des deux programmes ;
- si un seul responsable de programme investit dans l'action qui lui échoit, l'autre en bénéficie tout de même dans une mesure notée *b* ;
- si aucun investissement n'intervient, les gains sont nuls.

Dans un jeu simultané, la matrice des « gains » est alors la suivante :

$(x_1 + a - c, x_2 + a - c)$	$(x_1 - c, b)$
$(b, x_2 - c)$	$(0 ; 0)$

Posons, comme hypothèse de départ, que les paramètres vérifient les relations suivantes, connaissances communes entre les deux responsables de programmes :

$$\begin{aligned} x_1 + a - c &> b > 0 > x_1 - c \\ x_2 + a - c &> b > 0 > x_2 - c \end{aligned}$$

Il y a ici deux équilibres de Nash. Si l'un des deux joueurs peut communiquer avec l'autre à propos de ses intentions d'investir dans l'action qui lui

échoit, ils dévoileront tous deux leurs préférences en même temps qu'ils maximisent leurs objectifs respectifs. Il suffira d'organiser des concertations entre les responsables de programmes, comme le prévoit la LOLF, pour coordonner les acteurs et permettre une révélation des préférences. Ce phénomène, bien documenté, porte le nom de « *cheap talk* »⁽¹³⁾. La coordination est néanmoins plus compliquée en présence d'information incomplète.

6.2. Équilibre en information incomplète

On suppose à présent que les responsables de programme peuvent avoir des informations privilégiées sur les résultats spécifiques des actions qu'ils entreprennent. Cela apparaît crédible alors que le lien de causalité action – résultat est fort difficile à connaître. Nous considérons, pour simplifier, que l'efficacité de la seconde action est connaissance commune, mais que le responsable du programme 1 a une information privilégiée sur l'efficacité de l'action qu'il a à mener. Nous avons alors les matrices des gains suivantes :

- si l'action du programme 1 est efficace :

$(x_{1h} + a - c, x_2 + a - c)$	$(x_{1h} - c, b)$
$(b, x_2 - c)$	$(0 ; 0)$

on pose alors l'hypothèse suivante (correspondant au cas de départ à information complète) :

$$\begin{aligned}
 x_{1h} + a - c &> b > 0 > x_{1h} - c \\
 x_2 + a - c &> b > 0 > x_2 - c
 \end{aligned}$$

(13) Dans leur article fondateur, Geanakoplos et Polemarchakis (1982) établissent que, sous certaines conditions liées à l'information des agents, la communication permet des révisions successives conduisant à une convergence des croyances, même dans des cas d'interdépendance stratégique et de jeu non coopératif. Pour Farrell (1988), un « *cheap talk* » est crédible, et permet de révéler des préférences, dès lors que les agents ont intérêt à se comporter en accord avec les signaux qu'ils ont envoyés avant le jeu. Sous cette condition, les joueurs peuvent se coordonner sur un équilibre de Nash dominant d'un jeu à information complète. Aumann et Hart (2003), en particulier, posent une condition encore plus restrictive sur la crédibilité de la communication. Néanmoins, la majorité des travaux sur les *cheap talks* suivent la position de Farrell, notamment les modèles évolutionnistes de sélection des équilibres et les travaux expérimentaux.

- si l'action du programme 1 est peu efficace :

$(x_{1b} + a - c, x_2 + a - c)$	$(x_{1b} - c, b)$
$(b, x_2 - c)$	$(0; 0)$

on pose alors l'hypothèse suivante :

$$b > 0 > x_{1b} + a - c > x_{1b} - c$$

$$x_2 + a - c > b > 0 > x_2 - c$$

Évidemment, le premier responsable de programme ne s'investira pas si son action est peu efficace. Mais, il ne pourra jamais fournir un signal crédible au second responsable sur l'efficacité de cette action, puisqu'il aurait, dans tous les cas, bénéfice à l'impliquer. Il en résulte que les « *cheap talk* » deviennent impossibles.

Supposons que le second responsable de programme attribue une probabilité p à ce que la première action soit réellement efficace, nous obtenons alors les équilibres suivants, selon les valeurs prises par la probabilité p :

- premier cas : $p.(x_2 + a - c) + (1 - p).(x_2 - c) < 0$: le second responsable n'investit pas dans son action, étant perdant en espérance. Sachant cela, le premier responsable n'investit jamais non plus, même si son action est efficace ;

- second cas : $p.(x_2 + a - c) + (1 - p).(x_2 - c) > 0$. Il faut alors distinguer deux sous cas :

- $p.(x_2 + a - c) + (1 - p).(x_2 - c) > p.b$: les deux responsables savent que l'équilibre optimal est le suivant : le second responsable investit tout le temps, alors que le premier, n'investit que si son action est efficace. Il suffit d'une procédure de *cheap talk* pour conforter cet équilibre ;
- $0 < p.(x_2 + a - c) + (1 - p).(x_2 - c) < p.b$: il y a alors un équilibre en stratégies mixtes.

Le premier responsable investit, si son action est efficace, avec une probabilité $x = \frac{(x_2 - c)}{p.(b - a)}$.

Le second responsable investit avec une probabilité $y = \frac{(x_{1h} - c)}{(b - a)}$.

Nous sommes ici dans un cadre où les agents, en interdépendance stratégique, peuvent agir de manière sous optimale et ne pas révéler leurs préférences. Il est possible, par exemple, que les deux responsables refusent d'investir dans certaines actions alors que leurs préférences dictent une autre conduite. Du point de vue de la mise en œuvre des préférences, l'État doit alors penser des mécanismes d'incitation pour coordonner les agents. Mais, l'exemple construit met également en évidence un biais dans le processus de révélation des préférences gouvernementales si nous concevons le gouvernement en tant qu'agent unique, selon la définition qu'en donnent Luce et Raiffa.

Dès lors, d'un point de vue théorique, pour révéler véritablement les préférences gouvernementales, il est nécessaire d'étendre le cadre conceptuel classique à des situations de décision comportant plusieurs agents. Il ne s'agit plus, comme le firent Samuelson et Houthakker, de rationaliser des choix individuels, mais plutôt des décisions collectives fondées sur l'interaction stratégique. La théorie des jeux devient alors l'outil central⁽¹⁴⁾.

Conclusion

En choisissant de mettre en place certains projets plutôt que d'autres, chaque gouvernement fait usage des marges de manœuvre budgétaires dont il dispose. Son choix reflète alors une vision du bien-être social prenant la forme, dans une conception organique de l'État, d'une fonction de préférence gouvernementale ordonnant les états atteignables possibles. Nous avons vu qu'il est nécessaire de faire apparaître explicitement ces préférences, à la fois pour affiner les choix gouvernementaux au cours du temps et nourrir le débat démocratique. Des précurseurs ont fondé de manière théorique les mécanismes de révélation des préférences, d'abord au niveau individuel, voici près de soixante-dix ans. Du point de vue des choix gouvernementaux, de nombreux travaux empiriques ont été réalisés dans les années soixante-dix et quatre-vingt, permettant, notamment, de souligner les limites de l'exercice.

L'adoption de la LOLF permet aujourd'hui de repousser ces limites. En partie seulement, peut-on affirmer, dans la mesure où l'interaction stratégique entre les agents gouvernementaux biaise toujours les analyses. Il est donc nécessaire, si nous voulons réellement cerner les préférences gouvernementales, d'ouvrir le cadre formel utilisé à des éléments appartenant au corpus de la théorie des jeux. C'est ce que font les travaux les plus récents recourant à la théorie des préférences révélées. Mais, cela reste encore à accomplir dans le cas, à la fois très particulier et essentiel, des préférences gouvernementales.

(14) Voir Peters et Wakker (1991) ou Bossert (1994), pour les premiers fondements. Plus récemment, les travaux de Sprumont (2000), ou de Ray et Zhou (2001) ont permis de construire, de manière analogue avec la théorie du consommateur, une « solution de négociation », issue de la théorie des jeux, permettant de révéler les préférences d'un groupe.

Références bibliographiques

- Afriat S.N. (1967) : « The Construction of Utility Functions from Expenditure Data », *International Economic Review*, vol. 8, pp. 67-77.
- Aglietta M. (1973) : « Essai théorique sur l'utilisation du modèle Fifi dans la planification française », *Collections de l'INSEE*, vol. 22.
- Arrow K.J. (1951) : *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York.
- Arrow K.J. (1959) : « Rational Choice Functions and Orderings », *Economica*, n° 26, pp. 121-127.
- Aumann R.J. et S. Hart (2003) : « Long Cheap Talk », *Econometrica*, vol. 71, pp. 1619-1660.
- Basu K. (1980) : *Revealed Preference of Government*, Cambridge University Press.
- Beggs J. et S. Strong (1982) : « Cake Slicing and Revealed Government Preference », *The Bell Journal of Economics*, vol. 13, n° 2, pp. 534-540.
- Bentham J. (1789) : *Introduction aux principes de morale et de jurisprudence*, Londres.
- Bergson A. (1938) : « A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics », *Quarterly Journal of Economics*, n° 52, pp. 310-334.
- Bossert W. (1994) : « Rational Choice and Two-Persons Bargaining Solutions », *Journal of Mathematical Economics*, vol. 23, pp. 549-563.
- Buchanan J.M. (1965) : « An Economic Theory of Clubs », *Economica*, vol. 32, pp. 1-14.
- Chavas J.P. et T.L. Cox (1993) : « On Generalized Revealed Preference Analysis », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, pp. 493-506.
- Diewert W.E. et C. Parkan (1985) : « Tests for the Consistency of Consumer Data », *Journal of Econometrics*, vol. 30, pp. 127-147.
- Dorfman R. (1971) : « Social Decisions Without Social Preferences » in *Planning and Market Relations*, Macmillan, Londres.
- Dowrick S. et J. Quiggin (1994) : « International Comparisons of Living Standards and Tastes: A Revealed-Preference Analysis », *American Economic Review*, vol. 84, pp. 332-341.
- Farrell J. (1988) : « Communication, Coordination and Nash Equilibrium », *Economic Letter*, vol. 27, pp. 209-214.
- Fishburn P.C. (1970) : « Intransitive Indifference in Preference Theory: A Survey », *Operations Research*, vol. 18.

- Friedman B. (1975) : *Economic Stabilization Policy. Methods in Optimization*, North Holland, Amsterdam.
- Geanakoplos J.D. et H.M. Polemarchakis (1982) : « We Can't Disagree Forever », *Journal of Economic Theory*, vol. 28, n° 1.
- Graaff J. de V. (1975) : « Cost Benefit Analysis: A Critical View », *The South African Journal of Economics*, vol. 43.
- Houthakker H.S. (1950) : « Revealed Preference and the Utility Function », *Economica*, n° 17, pp. 159-174.
- Kant E. (1795) : *Projet de paix perpétuelle*, Mille et une nuits, Paris, 2001.
- Locke J. (1690) : *Deuxième traité du gouvernement civil*, Londres.
- Luce R.D. et H. Raiffa (1957) : *Games and Decision*, Wiley, New York.
- Majumdar T. (1969) : *The Measurement of Utility*, Macmillan, Londres.
- McFadden D. (1975) : « The Revealed Preferences of a Government Bureaucracy: Theory », *The Bell Journal of Economics*, vol. 6, n° 2, pp. 401-416.
- Mera K. (1969) : « Experimental Determination of Relative Marginal Utilities », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 83, pp. 464-477.
- Mongin P. (2000) : « Les préférences révélées et la formation de la théorie de la demande », *Revue Économique*, vol. 51, pp. 1125-1152.
- Nikaido H. (1970) : *Introduction to Sets and Mappings in Modern Economics*, North Holland, Amsterdam.
- Ok E.A. et L. Zhou (1999) : « Revealed Group Preferences on Non-Convex Choice Problems », *Economic Theory*, vol. 13, pp. 671-687.
- Peters H. et P. Wakker (1991) : « Independence of Irrelevant Alternatives and Revealed Group Preferences », *Econometrica*, vol. 59, n° 6, pp. 1787-1801.
- Ray I. et L. Zhou (2001) : « Game Theory via revealed preferences », *Games and Economic behaviour*, vol. 37, pp. 415-424.
- Reuber G.L. (1964) : « The Objectives of Canadian Monetary Policy », *Journal of Political Economy*, avril.
- Richter M.K. (1971) : « Rational Choice » in *Preferences, Utility and Demand*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Rousseau J.J. (1762) : *Du contrat social*, Genève.
- Samuelson P.A. (1938) : « A Note on the Pure Theory of Consumer's Behaviour », *Economica*, n° 5, pp. 61-71.
- Samuelson P.A. (1950) : « The Problem of Integrability in Utility Theory », *Economica*, n° 17, pp. 355-385.
- Samuelson P.A. (1974) : « Analytical Notes on International Real-Income Measures », *Economic Journal*, vol. 84, pp. 595-608.

- Schumpeter E.B. (1938) : « English Prices and Public Finance, 1660-1822 », *Review of Economic Statistics*, n° 20.
- Scitovsky T. (1976) : *The Joyless Economy*, Oxford University Press.
- Sen A.K. (1970a) : « Interpersonal Aggregation and Partial Comparability », *Econometrica*, vol. 38, pp. 393-409.
- Sen A.K. (1970b) : *Collective Choice and Social Welfare*, Holden Day, San Francisco.
- Sen A.K. (1971) : « Choice Functions and Revealed Preference », *Review of Economic studies*, vol. 38.
- Sen A.K. (1979) : « The Welfare Basis of Real Income Comparisons », *Journal of Economic literature*, vol. 17, pp. 1-45.
- Sen A.K. (1999) : *Éthique et économie*, PUF, Paris.
- Sprumont Y. (2000) : « On the Testable Implications of Collective Choice Theories », *Journal of Economic Theory*, vol. 93, pp. 205-232.
- Suzumura K. (1976) : « Rational Choice and Revealed Preference », *Review of Economic Studies*, vol. 43.
- Suzumura K. (2001) : *Introduction. Handbook of Social Choice and Welfare*, North-Holland, Amsterdam.
- Theil H. (1965) : « Linear Decision Rules for Macrodynamic Policy » in *Quantitative Planning of Economic Policy*, The Brookings Institution, Washington.
- UNIDO (1972) : *Guidelines for Project Evaluation*, n° 2, United Nations, New York.
- Uzawa H. (1971) : « Preference and Rational Choice in the Theory of Consumption » in *Preferences, Utility and Demand*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Varian H. (1983) : « Non Parametric Tests of Consumer Behaviour », *Review of Economic Studies*, n° 50, pp. 99-110.
- Weisbrod B.A. (1968) : « Income Redistribution Effects and Benefit Cost Analysis » in *Problems in Public Expenditure Analysis*, Brookings Institution, Washington.

Complément B

De la rationalisation des choix budgétaires à la LOLF

François Ecalé

Université Paris I

Introduction

Par un arrêté du 13 mai 1968, Michel Debré, ministre de l'Économie et des Finances, créa auprès de lui une mission pour la rationalisation des choix budgétaires (RCB) dont l'objectif, fortement inspiré par le *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS) mis en place aux États-Unis en 1965, était d'« expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyses de système et de coût-efficacité ».

Le premier responsable de cette mission RCB, Philippe Huet, expliquait que « l'essence de la méthode consiste à définir des objectifs, aussi complètement et précisément que possible, et à comparer systématiquement tous les moyens utilisables pour les atteindre. Les avantages et les coûts de chaque action administrative font l'objet d'une évaluation afin de développer au maximum les possibilités de calcul. Non seulement les coûts et avantages directs sont pris en compte, mais tout ce qui constitue une charge ou un gain indirect pour la collectivité... La collecte systématique dans les nouveaux cadres descriptifs d'une information complète sur les coûts et les résultats des programmes existants, afin de permettre une étude économique des projets, décèle les inadaptations des données statistiques recueillies et les failles dans leur collecte. Enfin, la réflexion sur les activités et les objectifs conduit à s'interroger sur l'adaptation à ses missions de l'organisation du ministère en cause » (cf. Rexecode, 2000).

1. Les résultats de la RCB

La mission RCB, devenue ensuite la Sous-direction des études sectorielles de la Direction de la prévision, a été à l'origine de nombreuses études de nature méthodologique ou appliquées à des choix budgétaires précis. Il y en a eu environ 500 dans tous les domaines de l'action publique dont 40 études lourdes à caractère interministériel. Certaines ont eu un réel impact sur les décisions et on cite, par exemple, souvent une étude sur la périnatalité dont les conclusions ont contribué, par leurs effets sur les choix budgétaires, à la diminution de la mortalité infantile (Perret, 2006).

Dès 1972, H. Guillaume pouvait écrire que « sur le plan de l'analyse économique, les avantages quantitatifs et qualitatifs de cette stratégie sont évidents ; le nombre des études de rentabilité pratiquées dans l'administration s'est accru très sensiblement et, surtout, les domaines couverts par l'analyse se sont considérablement diversifiés » mais aussi que « en ce qui concerne l'insertion administrative de ces études et leur impact sur la décision, les résultats enregistrés sont plus modestes ».

La RCB a donné lieu aux premiers « budgets de programmes » qui étaient associés à des objectifs, des moyens et des indicateurs d'efficacité et devaient s'inscrire dans le cadre des programmes prioritaires du Plan national. La définition de ces programmes prioritaires et budgets de programmes ainsi que la répartition des moyens budgétaires entre eux devaient résulter des études de RCB mais les choix budgétaires n'ont en réalité jamais été ainsi rationalisés, du moins aussi systématiquement que l'espéraient les promoteurs de cette réforme⁽¹⁾.

Outre ces volets économiques et budgétaires, la RCB avait un volet managérial avec un objectif d'introduction des « techniques modernes de gestion » empruntées aux entreprises (direction par objectif, responsabilisation...) dans l'administration. Il est probable qu'elle a contribué à développer cette idée de modernisation de la gestion administrative mais les résultats concrets en ce domaine sont aussi restés très limités.

Au milieu des années quatre-vingt, la RCB n'existait plus que sous la forme d'une ligne de crédits d'études dans le budget du ministère de l'Économie. Vingt ans après, la LOLF oblige l'État à structurer son budget en programmes regroupant les crédits de toutes natures destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère auxquelles sont associés des objectifs précis en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation (article 7). Serait-ce un avatar de la RCB ?

(1) L'arrêté du 13 mai 1968 était beaucoup moins ambitieux puisqu'il s'agissait seulement « d'expérimenter une méthode tendant à la RCB... ».

2. Le soutien politique et l'articulation avec les procédures budgétaires

La « stratégie » évoquée en 1972 par H. Guillaume consistait à « ne pas compromettre le développement de la RCB en s'attaquant d'emblée à la transformation des procédures budgétaires. En l'absence d'une impulsion politique comparable à celle qu'avait reçue la PPBS et en raison des implications administratives d'une telle réforme, les risques d'un rejet immédiat du nouveau système par les structures existantes ne pouvaient être écartés ».

Malgré le soutien du directeur du budget lors de son démarrage, la RCB n'a jamais été rattachée à la procédure budgétaire et elle ne s'est jamais non plus imposée dans les « ministères dépensiers » qui voyaient surtout en elle une nouvelle arme du ministère des Finances. Certes, des « cellules RCB » ont été créées dans certains ministères, embryons de futures directions des études, et l'analyse économique y a acquis droit de cité mais à condition de garder une certaine discrétion.

Loi organique votée quasiment à l'unanimité, la LOLF se présente tout à fait différemment. Avant tout, sa légitimité est incommensurable avec celle de l'arrêté du 13 mai 1968 et l'impulsion politique est – encore – très forte. Comme le note B. Perret, elle repose sur un « consensus sans précédent entre les grands partis, d'une part, mais aussi et surtout un consensus entre un noyau actif de parlementaires et les élites administratives. C'est, peut-on l'espérer, la garantie d'une continuité dont n'ont pas bénéficié d'autres réformes, abandonnées dans l'indifférence générale » (Perret, 2006). La LOLF se distingue de ce fait aussi du PPBS qui déclina assez vite en raison des réticences du Congrès vis-à-vis d'une initiative présidentielle pouvant limiter son pouvoir.

Ensuite, il s'agit d'une réforme des structures et procédures budgétaires. La mesure de la « performance », c'est-à-dire le rapprochement des résultats et des objectifs dans une perspective voisine de celle de la RCB, est bien au cœur de la définition des programmes mais elle reste relativement secondaire par rapport au respect formel des règles et procédures. La priorité de l'administration depuis 2001 est de s'organiser pour présenter et exécuter des budgets regroupés en missions, programmes, actions et budgets opérationnels de programmes. Le contenu des programmes et la pertinence des découpages ne sont certes pas délaissés mais le plus urgent est de passer formellement en « mode LOLF ».

La « stratégie » suivie est ainsi l'inverse de celle de 1968 et on peut penser que c'est la bonne, notamment parce que la réforme budgétaire ne se limite pas à présenter le budget avec une autre nomenclature. Les budgets de programme ont été créés avec la RCB et, en 2001, les budgets étaient déjà systématiquement recomposés depuis plusieurs années en « agrégats » qui ressemblaient beaucoup aux actuels programmes avec leurs objectifs, moyens et indicateurs. La nomenclature par agrégats n'était cependant pas celle qui était utilisée pour gérer les crédits. L'élaboration et le

suivi des agrégats, comme des budgets de programme, pouvaient donc être considérés par l'administration comme un exercice de style sans conséquence.

L'innovation majeure de la LOLF est de faire du programme l'unité de base à laquelle s'applique le principe de spécialité budgétaire à la place du chapitre. Sous le régime de l'ordonnance de 1959, les crédits par ministère étaient ventilés entre des chapitres par nature de dépense (loyers, rémunérations, achats de matériels...) et les paiements ne pouvaient pas dépasser le montant des crédits disponibles sur chacun de ces chapitres (principe de spécialité). Désormais, le programme est l'unité de base au sein de laquelle sont gérés les crédits dans le respect de leur spécialisation. Les décideurs politiques et les gestionnaires administratifs pouvaient ignorer les budgets de programme de la RCB et les agrégats ; ils ne peuvent pas ignorer les programmes de la LOLF.

Il y a environ 130 programmes (hors budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor) au lieu de 850 chapitres et les crédits sont fongibles au sein de ces programmes⁽²⁾. Leurs gestionnaires disposent donc d'une bien plus grande liberté que les ordonnateurs des crédits par chapitre. En outre, le contrôle financier *a priori* qui s'exerce sur eux est peu à peu relâché. Cette souplesse, réclamée depuis bien longtemps par les gestionnaires des crédits de l'État, permet de leur faire accepter sa contrepartie qu'est l'introduction d'une logique de performance dans la gestion publique.

En annexe à chaque projet de loi de finances initiale, sont présentés des « projets annuels de performance » par programme détaillant la nature des actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats attendus, les indicateurs retenus... Avec la loi de règlement, sont prévus des « rapports annuels de performance » par programme indiquant notamment les résultats obtenus et les coûts associés en les comparant avec les prévisions des projets de performance.

Ces batteries d'objectifs et d'indicateurs rappellent clairement la RCB et visent bien aussi une certaine rationalisation des choix budgétaires mais leur conception est assez radicalement différente.

3. Les ambitions économiques de la RCB

Les ambitions de M. Debré et P. Huet (*cf.* introduction) étaient certes assez mesurées mais la RCB devait s'appuyer pour beaucoup de ses promoteurs sur des analyses coût-avantages ou coût-efficacité systématiques. La terminologie a varié avec le temps et on retiendra surtout l'idée d'une mesure de l'efficacité fondée sur la variation du surplus collectif actualisé, c'est-à-dire la somme actualisée des gains et des pertes de tous les agents économiques par rapport à une situation de référence où l'action administrative ainsi évaluée n'est pas mise en œuvre⁽³⁾. La rationalisation des choix

(2) Avec une réserve pour les dépenses de personnel.

budgétaires reposait sur la fourniture aux gestionnaires de programmes par le planificateur d'un système de prix, parmi lesquels le taux d'actualisation, attachés aux services, marchands ou non, rendus grâce à ces programmes. Un programme pouvait en théorie être retenu si la valeur actualisée des services rendus dépassait son coût actualisé.

Cette méthode a donné lieu à de multiples controverses entre économistes pendant les années de mise en œuvre de la RCB⁽⁴⁾ et l'absence de consensus entre les « experts » a certainement été une cause de l'échec de cette expérience.

La RCB visait une allocation optimale des ressources sans s'intéresser aux effets des politiques économiques sur la distribution des revenus, ce qui lui a été souvent reproché. Les promoteurs de la RCB répondaient à cette critique avec raison que si la variation du surplus collectif est positive, les gains des gagnants sont par définition supérieurs aux pertes des perdants et qu'il est alors toujours possible de réaliser les transferts souhaitables entre les deux catégories d'agents. Compte tenu de la difficulté d'opérer ces transferts en pratique, la réponse était un peu courte mais, sur le fond, elle reste pertinente. Si le pouvoir politique veut modifier la distribution des revenus, il peut toujours utiliser les deux instruments adaptés à cet objectif que sont l'impôt sur le revenu et les prestations sociales sous conditions de ressources. Introduire des considérations redistributives dans toutes les politiques publiques, comme c'est l'habitude en France, ne fait souvent que les compliquer inutilement.

La valorisation des services rendus par l'État ne pose pas de problèmes particuliers s'il s'agit de services marchands mais c'est évidemment assez rarement le cas. Les techniques d'estimation de prix pertinents pour les services non marchands comme pour les externalités, positives ou négatives, se sont beaucoup améliorées depuis quarante ans mais, aujourd'hui encore, le décideur politique ne peut être que mal à l'aise face à l'incertitude de ces estimations. Dans les années soixante-dix, ce malaise a sans doute fortement contribué au dépérissement de la RCB.

Les graves déséquilibres macroéconomiques apparus à partir des années soixante-dix (emploi, échanges extérieurs, finances publiques) ont aussi conduit à remettre en cause des prix qui étaient souvent plus ou moins directement issus de l'observation des marchés. Il est devenu de plus en plus clair que la RCB ne pouvait permettre d'atteindre que des optimums de second rang au statut ambigu. À nouveau, des techniques permettant de remédier au moins partiellement à ces problèmes ont été mises au point (prix fictifs de l'emploi ou de la devise par exemple) mais en introduisant de nouvelles incertitudes et en aggravant le malaise des décideurs.

(3) Pour les projets d'investissement, on parle souvent de bilan socio-économique ; ces concepts sont largement équivalents.

(4) Sur ces controverses et les évolutions du calcul économique public, on pourra se référer à Guesnerie (2004) ou encore à Delache (1995).

Ces difficultés pour valoriser l'action administrative tiennent pour beaucoup à l'absence ou à l'inadéquation des informations disponibles et on a pu considérer que l'expérience de la RCB a buté sur l'insuffisance du système d'information publique (Rexecode, 2000). Même si les progrès réalisés depuis 40 ans en matière d'information sur l'action administrative sont insuffisants, ils sont toutefois réels et la LOLF devrait améliorer considérablement la situation à travers une profonde réforme du système d'information sur les coûts de l'État. Des problèmes encore plus difficiles sont toutefois soulevés depuis cette époque sans solution évidente.

Les responsables des études de RCB concevaient leur mission comme une tentative de maximisation de la fonction d'utilité collective, ce qui conduit à s'interroger sur la nature de cette fonction : agrégation des utilités individuelles ou fonction reflétant les objectifs spécifiques de l'État ? Il est difficile de soutenir que l'État a pour seul but de maximiser une somme d'utilités individuelles mesurées en utilisant des prix tirés plus ou moins directement de l'observation de marchés qui, au fil des années, sont de plus en plus souvent apparus imparfaits aux économistes. Ceux-ci ont alors essayé de révéler la fonction de préférence propre de l'État (*cf.* notamment Guesnerie et Malgrange, 1972) mais les résultats obtenus étaient très fragiles et ne sont jamais vraiment sortis du cercle des experts. Les objectifs de l'État sont probablement trop divers, contradictoires et changeants pour qu'on puisse espérer un jour connaître leur pondération dans les choix budgétaires, voire les révéler exhaustivement. On peut ajouter que les hommes politiques n'ont jamais vraiment apprécié cette ambition des techniciens à vouloir appliquer un tel déterminisme à leurs décisions.

Les approches multicritères ont alors été mises en avant avec pour avantage de ne pas avoir à pondérer les objectifs de l'État mais un des premiers responsables de la RCB, H. Lévy-Lambert, soulignait que « le recours à des méthodes multicritères, souvent présenté comme un moyen de ne pas s'immiscer dans le domaine des décideurs, aboutit généralement à mon avis à justifier n'importe quelle décision » (*cf.* Direction de la prévision, 1995), ce qui n'est pas totalement faux.

Ensuite, à supposer qu'une fonction d'utilité satisfaisante et des prix adéquats puissent être théoriquement définis, il reste que les choix budgétaires reposent sur des informations échangées dans des conditions non symétriques entre les décideurs et les gestionnaires. Or l'économie publique nous a aussi appris que ces principaux et agents ont chacun des objectifs propres (les experts aussi) et peuvent cacher ou altérer l'information en fonction de ces objectifs. L'accent a progressivement été plutôt mis sur les incitations à leur donner que sur la sophistication du calcul économique.

Face à la contestation du calcul économique, des groupes de travail successifs du Commissariat général au Plan proposent de réduire les ambitions de la RCB, d'affiner les méthodes, de diversifier avec prudence les critères de choix et de décentraliser les fonctions d'études dans les ministères (Milleron, Guesnerie et Crémieux, 1979 et 1983). Cela n'empêcha pas la

RCB de disparaître au milieu des années quatre-vingt mais le calcul économique lui survécut avec des fortunes diverses.

Damart et Roy (2005) montrent ainsi comment il est difficile à intégrer dans les procédures de concertation publique et à faire accepter par les citoyens dans un domaine où il semble pourtant bien adapté et où il est pratiqué depuis très longtemps par l'administration française, celui des infrastructures de transport.

Le rapport de 2005 du Commissariat général du Plan sur la révision du taux d'actualisation insiste cependant encore sur la nécessité de renforcer et généraliser son usage qui lui apparaît, au regard des préoccupations d'efficacité et de bon usage des fonds publics, comme un instrument essentiel de cohérence.

Le calcul économique, même s'il a été étendu à d'autres domaines que les transports, est certainement moins prisé que dans les années soixante-dix. En revanche, l'évaluation des politiques publiques mise en avant par plusieurs rapports dans les années quatre-vingt (*cf.*, notamment, Deleau, 1986 et Viveret, 1989) est assez unanimement considérée comme une ardente obligation. Elle a reçu à son tour une forte impulsion avec la circulaire du 23 février 1989 de Michel Rocard sur le renouveau du service public puis le décret du 22 janvier 1990 créant le Conseil scientifique de l'évaluation.

L'évaluation des politiques publiques pose toutefois les mêmes problèmes doctrinaux que la rationalisation des choix budgétaires. Faut-il s'en tenir au calcul économique ou donner la priorité à des démarches participatives et pluridisciplinaires revenant finalement à une analyse multicritères de ces politiques ? Les travaux coordonnés par le conseil scientifique puis le Comité national de l'évaluation ont privilégié la seconde solution et, dans son dernier rapport, celui-ci reconnaissait que l'approche dominante de ses travaux était sociologique et que l'apport de disciplines comme la gestion et l'économie était notoirement insuffisant (Conseil national de l'évaluation, 2003). Le bilan de cette expérience, assez diamétralement opposée à celle de la RCB, est tout aussi décevant. Les choix budgétaires n'ont pas plus été influencés et le comité national de l'évaluation a suspendu ses travaux en 2001 dans l'indifférence générale.

4. La logique de performance multicritères de la LOLF

Les projets annuels de performance associés aux programmes du budget de 2006 distinguent des objectifs et indicateurs relatifs à : la qualité du service rendu aux usagers ; l'efficacité de la gestion ; l'efficacité socio-économique.

L'efficacité de la gestion traduit la capacité du gestionnaire du programme à maximiser le rapport entre les services rendus et le coût des actions engagées. Les services en question devraient être appréciés aussi bien par leur

quantité que leur qualité et celle-ci n'est en principe qu'une composante de l'efficacité. Toutefois, les services rendus sont mesurés en unités physiques (nombre de kilomètres de routes entretenus...) à travers les indicateurs d'efficacité et la qualité du service fait l'objet d'objectifs et d'indicateurs spécifiques, ce qui n'est pas dénué de raison étant donné la propension de l'administration à oublier la dimension qualitative du service public. En revanche, il n'est aucunement question de valoriser ces services en unités monétaires.

Ces objectifs et indicateurs d'efficacité sont essentiels pour améliorer la gestion publique une fois prise la décision de retenir un programme ou une action. Ils permettent de déléguer réellement la gestion de ce programme ou de cette action à un responsable qui pourra être jugé sur ses résultats. Ils peuvent être la base d'un véritable contrôle de gestion et d'une rémunération au mérite des responsables de programmes et de leurs principaux collaborateurs. Dans la logique de performance de la LOLF, l'autonomie des gestionnaires est inséparable de leur responsabilité effective qui doit reposer sur des incitations fortes, bien au-delà des habitudes actuelles de la fonction publique.

Encore faut-il que les indicateurs de résultats retenus soient bien conçus et mettent en relation une production (les « *outputs* ») et des moyens (les « *inputs* ») correctement mesurés et sur lesquels le responsable du programme a un contrôle minimal. Les observations de la Cour des comptes (2006) sur les projets de performance pour 2006 ne prêtent pas à l'optimisme malgré des progrès par rapport à la maquette initiale : ces objectifs et indicateurs ne couvrent souvent qu'une petite partie des programmes ; les indicateurs ne sont pas toujours chiffrés ou avec insuffisamment de recul (et quasiment jamais de comparaisons internationales) ; ce sont souvent des indicateurs d'activité qui ne tiennent pas compte des moyens mis en œuvre ou, au contraire, des indicateurs de moyens sans référence à la production du programme ; certains objectifs sont trop soumis aux effets de facteurs extérieurs à l'administration et le gestionnaire du programme ne peut pas être tenu pour responsable des variations des indicateurs associés.

On peut toutefois espérer une amélioration progressive de ces objectifs et indicateurs et il faut regretter, avec la Cour des comptes, la faible part de ces indicateurs d'efficacité (25 %) et de qualité de service (18 %) alors qu'ils sont seuls à même de refléter les progrès réalisés en matière de bonne gestion des deniers publics.

Si on met à part les indicateurs d'activité, de moyens ou de contexte (18 %), la priorité semble avoir été donnée aux indicateurs d'efficacité socio-économique (39 %). Ceux-ci doivent en principe permettre de mesurer le « bénéfice attendu de l'action de l'État », ce qui rappelle le critère de base de la RCB, bénéfice socio-économique ou variation du surplus collectif actualisé.

En fait, le bénéfice mesuré par ces indicateurs d'efficacité des projets de performance n'a que de très lointains rapports avec les critères de choix

des projets issus de la théorie économique. D'abord, les coûts n'interviennent jamais et le guide méthodologique pour l'application de la LOLF déconseille même de rapporter les résultats socio-économiques aux moyens (Commission des finances de l'Assemblée nationale, Commission des finances du Sénat, Cour des comptes, Comité interministériel d'audit des programmes, 2004). Il s'agit seulement de mesurer l'impact des programmes ou des actions sur la réalisation d'objectifs de politique économique comme la santé, l'environnement, la sécurité, la formation etc. auxquels sont associés des indicateurs physiques comme le taux de délinquance, le taux de pollution des eaux par tel agent chimique etc. Ces indicateurs ne donnent jamais lieu à une valorisation monétaire et il s'agit donc d'une analyse multicritères, au demeurant assez fruste.

Il est évident que les choix budgétaires ne résulteront jamais d'un algorithme d'optimisation et il n'est pas absurde de donner pour instruction au gestionnaire d'un programme de maximiser le taux d'emploi de telle catégorie sociale sous contrainte des moyens qui lui sont alloués si le pouvoir politique a décidé, selon des procédures qui lui sont propres, qu'il s'agit d'un objectif pertinent. Encore faut-il pouvoir mesurer la contribution propre de ce programme à la réalisation de cet objectif après avoir éliminé la contribution des facteurs exogènes.

Par exemple, les projets de performance des programmes de la mission « travail et emploi » sont sans doute parmi les mieux élaborés mais les indicateurs retenus restent pourtant décevants. On y trouve ainsi le nombre d'emplois vacants dans l'économie dont les fluctuations peuvent avoir bien d'autres causes que l'efficacité des aides à l'emploi, la conjoncture au premier chef, ou encore la croissance de l'emploi dans la restauration ou dans les services à la personne qui est seulement mise en parallèle avec la croissance de l'emploi total alors que l'emploi dans les services a toujours et partout augmenté plus vite que l'emploi total. Beaucoup d'indicateurs sont du type « taux d'insertion dans l'emploi durable des bénéficiaires de telle mesure d'aide au retour à l'emploi » alors que ces taux n'ont guère de sens par eux-mêmes. Dans quelques rares cas, ils semblent rapprochés des mêmes taux pour une population témoin mais ces indicateurs sont en fait encore « à construire ». Quand on connaît les difficultés méthodologiques des études sur l'efficacité relative des dispositifs d'aide à l'emploi, notamment en raison des biais de sélection des bénéficiaires, on peut s'interroger sur la fiabilité des résultats qui seront fournis si ces indicateurs sont renseignés. Enfin, ces indicateurs appellent à un suivi de leurs évolutions annuelles alors qu'il n'y a pas de relation évidente entre les variations annuelles des dépenses afférentes à un dispositif et celles du taux d'insertion de ses bénéficiaires⁽⁵⁾.

La mesure de l'impact propre d'une action administrative ou d'un programme sur une variable de politique économique n'est pas un exercice

(5) Observations faites sur la base du projet de loi de finances pour 2006.

simple et elle requiert l'utilisation de techniques statistiques adéquates. Or il n'en est pas vraiment fait mention dans les projets de performance. Leur place est certes plutôt dans les rapports annuels de performance qui restent à venir et devraient permettre de rapprocher les réalisations et les objectifs mais, s'il faut espérer voir de telles analyses dans ces rapports, la pratique actuelle de ces techniques dans l'administration française conduit à douter qu'elles auront une place importante.

En outre, toute étude sérieuse d'une mesure de politique économique suppose des travaux longs et difficiles reposant sur des statistiques dont la production prend aussi du temps. La complexité de l'exercice et les inévitables controverses qu'elle entraîne rendent souvent nécessaire la réalisation de plusieurs études avec des méthodes qui peuvent être différentes et dont on pourra faire la synthèse. Or l'annualité des procédures budgétaires va conduire le Parlement à réexaminer chaque année ces objectifs et indicateurs et regarder si les réalisations sont conformes aux attentes. Cela n'a pas beaucoup de sens car les réalisations pourront être ou non conformes aux objectifs pour des raisons sans rapport avec l'action de l'administration et on ne pourra pas refaire chaque année les lourds travaux statistiques qui permettraient de trancher cette question. Il serait bien préférable d'évaluer régulièrement, mais pas tous les ans, les programmes et de décider alors de leur maintien ou non.

5. Pour une ambition économique réaliste

Il est assez vite apparu à l'administration comme aux décideurs politiques que l'accumulation d'objectifs et d'indicateurs sans cohérence d'ensemble avait un intérêt assez limité et qu'il fallait les inscrire dans le cadre d'une réflexion stratégique, au moins par ministère (*cf.*, par exemple, Bouvard, 2006). La définition des programmes est ainsi en principe précédée de la présentation des orientations stratégiques du ministère mais la Cour des comptes souligne combien elles sont lacunaires et incohérentes. Faute d'un cadre d'analyse à peu près cohérent des choix budgétaires, cela n'a rien de très surprenant.

Entre les ambitions irréalistes de la RCB et le pragmatisme incohérent qui pourrait résulter de la LOLF si on n'y prend pas garde, il est possible et nécessaire de prendre une voie médiane qui est d'ailleurs celle que proposaient les défenseurs raisonnables de la RCB. Comme le recommande ainsi Roger Guesnerie (2004), il faudrait mettre en œuvre un calcul économique « reflétant un compromis entre les exigences d'une filiation théorique explicitée et suffisamment satisfaisante et celles de l'applicabilité opérationnelle qui requiert une certaine simplicité ».

Le calcul du bénéfice socio-économique actualisé doit être la référence tout en étant parfaitement conscient qu'il est impossible dans la plupart des cas. Il faut alors se contenter d'en mesurer certaines composantes : le coût

des actions, ce qui est déjà souvent très difficile, leur impact physique sur une ou deux variables de politique économique... Cet exercice de quantification devrait être complété par une analyse théorique de l'opportunité du programme ou de l'action et d'une comparaison avec les expériences étrangères.

Cela n'a évidemment aucun fondement théorique mais le plus important est de conduire l'administration et le pouvoir politique à se poser des questions sur les finalités des décisions prises, sur leur coût, sur les alternatives etc. La LOLF est un levier exceptionnel de réforme de l'État parce qu'elle oblige à un doute systématique sur les politiques publiques. Pour que les réflexions du gouvernement et de l'administration soient fructueuses, encore faut-il qu'elles s'inscrivent dans un cadre de pensée à peu près cohérent d'où la nécessité d'avoir pour référence les concepts de base de l'analyse économique.

Dans son rapport de 2003 sur la France, l'OCDE rappelle que les expériences de gestion publique par la performance menées à l'étranger n'ont eu des résultats significativement positifs que dans les pays où une « culture d'évaluation » est généralisée. L'évaluation est toutefois en France un concept trop vague et qui cache surtout bien des différends sur les méthodes. Une condition moins souvent citée mais déterminante du succès de la LOLF est plutôt une amélioration de la culture économique, au sens de la RCB, en France (Ecal, 2005).

6. Les autres conditions de succès

C'est une condition nécessaire mais loin d'être suffisante. S'il n'est pas question ici de faire le tour de toutes les autres conditions, les points suivants méritent néanmoins d'être rapidement soulignés.

Le succès de la LOLF se mesurera à sa capacité à redistribuer efficacement les crédits entre les programmes, ce qui veut probablement dire en arrêter certains et plus certainement encore supprimer certaines de leurs actions. Il conviendra aussi de réorganiser l'administration dans le même sens car les structures administratives doivent s'ajuster aux programmes et non l'inverse. Le bilan de la LOLF est à cet égard pour le moment assez mitigé. La carte des programmes n'est certes pas calquée sur les organigrammes préexistants, malgré la tendance spontanée de l'administration à aller dans ce sens, mais elle n'en est pas non plus très éloignée et l'organisation administrative n'est pas toujours cohérente avec cette carte des programmes. La place des responsables de programmes dans cette organisation n'est ainsi toujours pas clairement définie (Cour des comptes, 2006).

Avant même d'envisager une diminution importante du nombre de fonctionnaires, ce qui n'est pas *a priori* l'objet de la LOLF, il faudrait au moins pouvoir les redéployer entre ministères, programmes et budgets opération-

nels de programmes⁽⁶⁾, ce qui est un objectif implicite mais incontournable de la LOLF. Ces redéploiements supposent une mobilité fonctionnelle et géographique des fonctionnaires qui est pour le moment très insuffisante. Le cloisonnement de la fonction publique en quelques centaines de corps dont les rémunérations et conditions d'avancement diffèrent y concourt fortement. Il faudrait sans doute casser les cloisons et regrouper les agents dans des filières professionnelles. La mobilité géographique des fonctionnaires pourrait aussi être renforcée par des incitations beaucoup plus fortes qu'actuellement.

Conclusion

La RCB avait des objectifs économiques très ambitieux mais sans les moyens de ses ambitions. Il lui manquait notamment la légitimité politique et un rattachement aux procédures budgétaires. La logique de performance introduite par la LOLF dans la gestion publique dispose de cette légitimité et est totalement intégrée aux procédures budgétaires. On peut en attendre une mise sous tension des gestionnaires des programmes conduisant à accroître leur efficience, sous réserve d'une plus grande souplesse de gestion des ressources humaines. En revanche, l'efficacité des programmes est seulement soumise à une analyse multicritères aux fondements mal assurés qui pourrait conduire à brasser beaucoup de chiffres sans vraiment rationaliser les choix budgétaires.

La LOLF reste cependant un levier exceptionnel de réformes car elle oblige l'administration et le pouvoir politique à se poser systématiquement des questions sur les finalités et les modalités de leurs actions. Sans revenir aux ambitions irréalistes de rationalisation des choix budgétaires par le calcul économique, il serait souhaitable d'introduire un peu plus d'économie dans l'analyse de la performance. L'évaluation économique d'un programme ou d'une action est cependant un exercice très complexe qui ne peut pas se ramener au suivi annuel de deux ou trois indicateurs. Il faudrait donc clairement distinguer le suivi annuel de l'efficience de la gestion des programmes ou actions et l'examen pluriannuel de leur efficacité qui peut conduire à remettre en cause leur existence.

(6) Composante fonctionnelle ou géographique d'un programme avec un responsable et des crédits distincts.

Références bibliographiques

- Bouvard M. (2005) : « La mesure de la performance », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 91.
- Commissariat général du Plan (2005) : « Révision du taux d'actualisation des investissements publics », *Rapport du groupe de travail présidé par D. Lebègue*.
- Commission des finances de l'Assemblée nationale, Commissions des finances du Sénat, Cour des comptes, Comité interministériel d'audit des programmes (2004) : *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs*, Ministère des Finances.
- Conseil National de l'Évaluation (2003) : *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, La Documentation française.
- Cour des comptes (2006) : *Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2005 : les résultats et la gestion budgétaire de l'État*, La Documentation française.
- Damart S. et B. Roy (2005) : « Débat public et expertise : entre rationalité et légitimité », *Politiques et Management Public*, vol. 23.
- Delache X. (1995) : « L'éclairage des décisions microéconomiques : le rôle du calcul économique public », *Actes du colloque à l'occasion du trentenaire de la Direction de la prévision*.
- Deleau M., J-P. Nioche, P. Penz et R. Poinard (1986) : *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisations*, Commissariat général du Plan, Rapport du groupe de travail 'Méthodes d'évaluation des politiques publiques', La Documentation française.
- Direction de la prévision (1995) : « Trente ans de prévision et de conseil », *Actes du colloque à l'occasion du trentenaire de la Direction de la prévision*.
- Ecalte F. (2005) : *Maîtriser les finances publiques ! Pourquoi, comment ?*, Economica.
- Guesnerie R. (2004) : « De l'utilité du calcul économique public », *Lettre de l'Association Française de Science Économique*, n° 59, juin.
- Guesnerie R. et P. Malgrange (1972) : « Formalisation des objectifs à moyen terme », *Revue Économique*, vol. 23.
- Guillaume H. (1972) : « L'analyse coût-avantages et la préparation des décisions publiques », *Revue Économique*, vol. 23.

- Milleron J-C., R. Guesnerie, M. Crémieux (1979) : *Calcul économique et décision publique*, La Documentation française.
- Milleron J-C., R. Guesnerie, M. Crémieux (1983) : *Calcul économique et résorption des déséquilibres*, La Documentation française.
- Perret B. (2006) : « De l'échec de la RCB à la LOLF », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 117.
- Rexecode (2000) : « Une évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques », *Rapport pour le Sénat*.
- Viveret P. (1989) : Évaluation des politiques et des actions publiques, Rapport au Premier ministre, Collection 'Rapports officiels', , La Documentation française.

Complément C

La mesure de la performance de l'action publique

Alexandre Siné

Bureau Éducation nationale, Direction du budget, MINEFI

Brice Lannaud

*Département Contrôle de gestion et pilotage de la gestion publique,
Direction générale de la modernisation de l'État, MINEFI*

Introduction

Chaque année, le rituel automnal est identique, à la livraison du projet de budget, les interprètes distinguent les « gagnants » et les « perdants » avec une grille d'analyse valorisant les budgets en augmentation, le secteur étant alors qualifié de prioritaire. La qualité et l'efficacité du service rendu aux citoyens sont alors au second plan. Dans cette course aux moyens supplémentaires, à défaut de pouvoir examiner l'usage de l'argent public et de constater les résultats atteints, les commentateurs se focalisent sur les annonces de nouvelles mesures. La mesure de la performance aura changé fondamentalement le débat démocratique le jour où le débat sur la quantité de moyens financiers sera compensé par une attention accrue à la qualité de la politique et à la conduite de réformes pour améliorer la performance du service public.

Accompagnant un large mouvement international engagé depuis le milieu des années 1990, la France a entamé sa conversion en enrichissant ses lois de finances de projets annuels de performances (*PAP*). Avec la mise en œuvre de la LOLF⁽¹⁾, le budget de l'État est désormais accompagné de *PAP* fixant des objectifs de performance, mesurés au moyen d'indicateur précis et comportant des cibles de résultats à moyen terme. Ces *PAP* sont la manifestation la plus importante de l'introduction de la mesure de la performance

(1) Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

au cœur de l'action publique et ils sont adossés à la procédure la plus structurante de la vie administrative et politique, la procédure budgétaire annuelle.

Depuis une douzaine d'années, des acronymes analogues ont progressivement fait florès dans la plupart des pays de l'OCDE : le Royaume-Uni s'est doté de *PSA* (*Public service agreements*), l'Australie de *PBS* (*Portfolio budget statements*), le Canada de *RPP* (rapports sur les plans et priorités), les États-Unis d'un *PART* (*Program assessment rating tools*) et on pourrait en citer d'autres plus exotiques⁽²⁾. Pour chacun de ces pays, à l'instar de la France, il s'agit d'améliorer le service public dans un contexte de maîtrise renforcée des dépenses publiques et en appréhendant la question de l'efficacité du secteur public autrement que par la seule adjonction de moyens supplémentaires.

Ce souci d'améliorer l'efficacité des politiques publiques et d'en mesurer la performance ne date pas d'aujourd'hui (Bezès, 2005). Toutefois, la véritable nouveauté tient à l'association étroite de la question de la performance et de la procédure budgétaire : les projets annuels de performances et leur pendant, les rapports annuels de performances qui figurent en annexe des lois de finances et des lois de règlement font partie du nouveau cadre budgétaire.

Mesure de la performance et allocation des ressources sont ainsi réunies, à chaque programme ses crédits, ses effectifs, ses objectifs, ses indicateurs et ses cibles de résultat. Toutefois, même si parfois des concepts peuvent paraître proches (programme, action, objectifs par exemple), il ne s'agit pas de revenir à la rationalisation des choix budgétaires (RCB) développée au cours des années soixante-dix et héritées du *Program planning budgeting system* américain. La budgétisation par objectif a été très majoritairement délaissée : aucun pays n'a donné suite durablement aux tentatives qui ont marqué les techniques de budgétisation des trente glorieuses adaptées à des budgets en forte extension.

L'enjeu contemporain n'est pas de prétendre à une budgétisation par objectif, mais de parvenir à « dépenser mieux » et à rendre plus efficace l'allocation des moyens financiers et des moyens humains au sein des programmes. Dans certains cas, la démarche de performance s'accompagne d'un accroissement des moyens tandis que dans d'autres cas, elle est concomitante d'une diminution des ressources.

Dans ce cadre, la définition d'objectifs et la mesure de leur atteinte n'ont pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des résultats attendus ou réalisés mais, pour un niveau de moyens donné, d'optimiser les résultats en jouant sur divers leviers d'action : elle doit permettre, sous contrainte budgétaire, d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et celle de la gestion des responsables de programmes et d'évaluer la parti-

(2) Près de trois quarts des pays de l'OCDE (72 %) incluent désormais des données sur la performance dans les documents budgétaires présentés au Parlement.

nence des actions financées. Selon les cas, il sera possible d'en tirer les conséquences en termes de budgétisation sans qu'il y ait d'automatisme en la matière.

L'objectif est ainsi de faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. Désormais, les discussions budgétaires portent non seulement sur les moyens, mais aussi sur l'efficacité des dépenses.

En s'inscrivant dans une logique de pilotage par la performance, l'administration publique s'engage à réformer sa culture, ses modes de fonctionnement et ses méthodes de travail. C'est pourquoi de nouveaux outils ont été créés pour mesurer de façon objective la performance publique.

1. Mesurer la performance de l'action publique pour mieux gouverner

La mesure de la performance est un outil indispensable pour répondre à un enjeu particulier – l'exigence démocratique de compte rendu –, et à une contrainte spécifique de l'action publique – l'absence d'information faute de mécanisme de marché. Ne pas mesurer la performance nuirait à la fois à la qualité du débat démocratique et à l'efficacité de la gestion.

Tout d'abord, les acteurs publics, qu'ils soient politiques ou gestionnaires, davantage que les organisations ou les entreprises privées, ont des comptes à rendre sur l'emploi de ressources publiques. Les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen expriment cette exigence démocratique qui consiste à rendre des comptes aux citoyens, aux usagers, aux contribuables et à leurs représentants. Désormais, dans le cadre du projet de loi de finances, les ministres et les responsables de programme s'engagent ainsi devant le Parlement sur des objectifs chiffrés. Par ailleurs, ils rendent compte des résultats obtenus et expliquent les écarts par rapport aux prévisions dans les rapports annuels de performances, documents joints au projet de loi de règlement, qui retrace l'exécution budgétaire de l'année considérée.

Cette exigence de compte rendu est renforcée dans la mesure où elle est la contrepartie naturelle des libertés de gestion offertes par le nouveau cadre budgétaire et la globalisation des crédits au sein des programmes. La fixation d'objectifs *a priori* et la mesure des résultats atteints constituent le socle de la responsabilisation des gestionnaires sur les résultats.

Ensuite, la présentation régulière des résultats obtenus est de nature à améliorer la légitimité de l'action publique et, partant, des prélèvements obligatoires dont la raison d'être est de rendre des services à la collectivité. La mesure de la performance doit permettre de dire au citoyen-contribuable s'il en a pour son argent ; elle permet d'apprécier la « *value for money* » telle que la contrôle et audite le *national audit office* au Royaume-Uni.

Enfin, mesurer la performance est une exigence pour la gestion publique. Sans insister sur la réduction des marges de manœuvre budgétaires (Siné, 2006)⁽³⁾, il est indispensable d'accroître l'efficacité de l'euro dépensé pour maintenir et améliorer la qualité des services publics existants dans un contexte budgétaire tendu. Nous n'avons plus guère le choix : seul un important changement de culture politique et administrative et une amélioration très nette de l'efficacité de la dépense publique, pourra permettre à la fois de redresser les finances publiques et de préserver durablement la qualité ou la quantité des services publics aujourd'hui rendus.

L'introduction de la gestion axée sur la performance et d'indicateurs dans les documents budgétaires se généralise dans la majorité des pays de l'OCDE car c'est l'un des moyens de répondre aux problèmes publics dans un contexte généralisé de raréfaction de la ressource budgétaire et de concurrence fiscale.

À un niveau plus fondamental l'économie et la gestion publiques montrent que la mesure de la performance est un élément essentiel du pilotage de l'action publique.

Parce que l'action publique tient souvent sa légitimité du fait qu'elle palie des défaillances du marché ou des actions privées (activités non rentables ou régaliennes avec une situation de monopole naturel⁽⁴⁾, couverture de certains risques non soutenables pour des acteurs privés, production de biens collectifs ou indivisibles⁽⁵⁾ ou de biens à fortes externalités positives⁽⁶⁾, correction d'allocations sous-optimales ou avec des effets externes⁽⁷⁾, redistribution⁽⁸⁾, activité réglementaire et législative, etc.), elle se trouve le plus souvent en dehors des marchés (Greffé, 1997). En matière d'action publique, il n'y a donc pas souvent de transaction marchande avec un prix d'équilibre qui viendrait jouer le rôle de juge de paix pour sanctionner les choix sous-optimaux et/ou révéler les préférences des citoyens. Les biens et services publics n'ont pas de prix de vente (même s'ils ne sont pas gratuits), ils ne sont pas souvent en situation de concurrence et l'information sur la productivité et la qualité de la gestion n'est pas spontanément disponible.

Partant, à la différence de la sphère privée, le décideur politique et le gestionnaire ne bénéficient pas de l'information produite et véhiculée par le

(3) Cf. également le complément de F. Riahi : « LOLF et marges de manœuvres budgétaires ».

(4) Politiques en matière de diplomatie, de défense, de justice ou encore de fiscalité, par exemple.

(5) Politiques en matière de sécurité du territoire national ou d'infrastructures de transport public, par exemple.

(6) Politiques en matière de formation dans l'enseignement supérieur et la recherche, par exemple.

(7) Politiques en matière d'environnement, par exemple.

(8) C'est l'État providence avec la politique en matière d'affaires sociales, de solidarité et d'intégration (Musgrave, 1984).

marché, avec ses offres, ses demandes et ses prix d'équilibre, qui viennent sanctionner, positivement ou négativement, les allocations de ressources optimales ou sous-optimales pour produire les biens et services publics et qui permettent d'apprécier leurs retours sur investissement.

Dès lors, la mesure de la performance doit permettre de renseigner sur l'efficacité des choix de politique et l'efficience des choix de gestion.

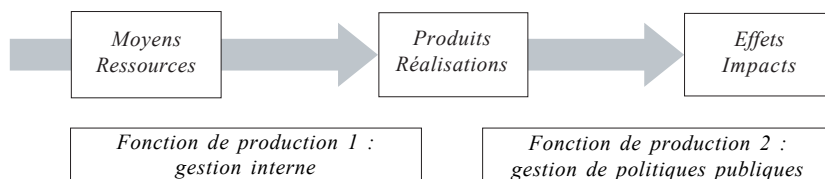
Classiquement, les études en matière de gestion publique présentent les différences entre l'action des autorités publiques et l'action des entreprises en soulignant que leurs finalités sont fondamentalement distinctes (Mény et Thoenig, 1989). Tandis que l'organisation privée poursuit une finalité interne pour le compte de ses propriétaires ou de ses membres, l'autorité publique, en principe, poursuit des finalités externes. Les activités, produits, gestion et efficience de cette dernière sont à appréhender au regard de la satisfaction de problèmes publics. La production de biens et de services publics n'est pas une fin en soi, elle vise à avoir des impacts socio-économiques, à avoir un résultat conforme aux objectifs politiques. Dès lors, on distingue deux fonctions de production (Gibert, 1985).

La première consiste à allouer et gérer ses ressources : on en apprécie l'efficience en rapportant la quantité d'intrants à la quantité des biens ou de services produits. Cette première fonction de production n'est pas très éloignée de ce que font toutes les organisations qu'elles soient publiques ou privées et on dispose d'outils classiques pour cela (même s'ils sont adaptés à la chose publique) : la comptabilité, la gestion des ressources humaines, le contrôle de gestion, etc. Il appartient à l'administration d'ajuster ses ressources (qui proviennent pour l'essentiel des prélèvements obligatoires) et ses moyens de production (moyens humains, crédits budgétaires, action législative ou réglementaire, contrôles, fiscalité, etc.) pour produire des biens ou des services publics que cela soit des actes administratifs, des enseignements, une action culturelle ou sociale, etc. « De ce point de vue, à part des particularités liées au contexte juridique (statut des personnels, règles de la comptabilité publique), l'activité d'une autorité publique n'est pas par nature ou par principe différente de celle d'une entreprise. Toutes deux gèrent des situations que l'on peut qualifier par des paramètres de productivité, de coût, d'efficience » (Mény et Thoenig, 1989). La différence est que le marché et la demande du bénéficiaire des biens et services produits ne viennent pas ou peu sanctionner les allocations sous-optimales ou les coûts de production trop élevés pour le service rendu. Si la mesure de la performance, et en particulier de l'efficience, est essentielle pour cette première fonction de production, elle se rapproche du contrôle de gestion au sein des administrations (et doit être articulée avec lui).

La seconde fonction de production permet d'apprécier l'impact des biens et services produits ou délivrés par l'activité publique sur la réalité socio-économique. On apprécie la performance de cette seconde fonction de production en mesurant et en évaluant les changements induits par l'action de

l'État au regard des objectifs politiques exprimant les préférences collectives : elle se rapproche de (et doit être articulée avec) l'évaluation des politiques publiques⁽⁹⁾.

1. Les deux fonctions de production composant l'action publique



La première fonction de production (allocation des moyens humains, financiers ou autres) est d'une nature comparable à celle des organisations privées.

La seconde fonction de production (impact socio-économique et traitement des problèmes publics) est spécifique à l'action publique.

Dans les deux cas, l'absence de mécanismes de marché ne fournit pas d'indication ou de sanction (positive ou négative) au gestionnaire ni sur la bonne allocation de ses ressources ou moyens, ni sur l'efficacité socio-économique de son action.

Le contrôle de gestion et la mesure de la performance apportent les indications nécessaires au pilotage des politiques publiques et à la prise de mesures correctrices par des réformes.

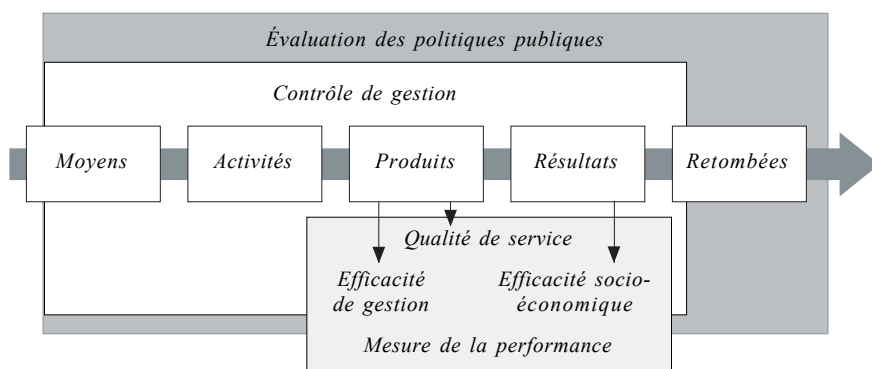
Source : D'après Gibert (1985 et Mény et Thoening (1989).

Si l'on considère l'ensemble de la chaîne de production de l'action publique, la mesure de la performance mise en place par le nouveau cadre budgétaire est le chaînon qui articule le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques. Outil indissociablement politique et technique, elle a pour ambition de parler tout à la fois au décideur politique (qui arrête les objectifs, fixe les cibles et apprécie les résultats en fonction des moyens dont il dispose) et au gestionnaire (qui doit décliner les objectifs au niveau opérationnel en fonction des moyens dont il dispose). Elle doit conduire à mieux définir, sur la durée, les objectifs et les priorités des politiques publi-

(9) Il convient toutefois de noter que cette présentation théorique est plus nuancée dans la réalité car dans un certain nombre de secteurs l'action publique est comparable (et est souvent en concurrence avec) l'action d'organisation ou d'entreprises privées : que l'on songe aux domaines de la sécurité, de l'éducation, de la santé qui sont pourtant du domaine régalien ou encore de la réalisation d'investissements publics. L'existence de marchés pour des activités privées concurrentes des services publics (entreprises de sécurité et de gardiennage, enseignement privé et cours à domicile, hôpitaux privés, partenariats publics privés, gestion immobilière, formation professionnelle, gestion des ressources humaines, etc.) devraient pouvoir donner, même si tout n'est pas comparable et qu'il faut tenir compte des spécificités du service public, des points de comparaison en matière de performance et notamment d'efficacité.

ques, à procéder à un diagnostic précis des causes des problèmes publics, à s'interroger davantage sur les leviers d'actions et les outils utilisés pour définir une stratégie d'action, à remettre en question la conception des politiques existantes peu performantes, à mieux allouer ses moyens, à suivre les résultats obtenus au moyen d'indicateurs et à prendre les mesures correctrices et engager les réformes nécessaires à l'amélioration du service public rendu au citoyen, à l'usager et au contribuable. En d'autres termes, parce qu'on ne peut véritablement agir que sur ce que l'on sait mesurer, la mesure de la performance doit devenir un outil pour mieux gouverner les politiques publiques.

2. La mesure de la performance, à l'intersection du contrôle de gestion et de l'évaluation



Évaluation des politiques publiques : apprécier si les moyens juridiques, administratifs, organisationnels, financiers ou humains mis en œuvre et les biens et services publics rendus permettent d'obtenir les effets attendus de la politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont liés (effets en termes de retombées socio-économiques).

Contrôle de gestion : produire les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats pour améliorer le rapport entre les moyens mobilisés et l'activité ou les résultats produits et pour nourrir et objectiver le dialogue de gestion entre les acteurs des différents niveaux d'une administration et pour améliorer le pilotage.

Source : Ministère du Budget et de la Réforme de l'État.

La mesure de la performance n'est donc pas une fin en soi : la production de ces informations n'a d'intérêt que dans la mesure où elle vient à l'appui de la prise de décision qu'elle soit au niveau politique (sur la définition des objectifs, des stratégies qui déterminent la conception même des politiques et leur contenu) ou au niveau des gestionnaires (sur l'usage le plus efficient des ressources publiques et sur la déclinaison opérationnelle et adaptée aux spécificités du terrain).

Sur ce point, il convient de noter que les comparaisons internationales montrent que si la production de données sur la performance jointes aux

documents budgétaires se développe vivement, celles-ci sont davantage utiles à la gestion des programmes qu'à la décision budgétaire et au débat politique. Dans une étude sur les liens entre la procédure budgétaire et la performance dans 27 pays (2005), l'OCDE note peu d'utilisation de la performance par les parlementaires : dans seulement 19 % des pays, on considère que les hommes politiques utilisent la performance dans leurs décisions politiques.

Par ailleurs, on l'a souligné, si les informations sur la performance doivent être importantes dans le processus de décision, elles ne doivent pas forcément conduire à déterminer le montant des ressources allouées. Des études internationales de l'OCDE, il ressort que, si de nombreux pays introduisent des objectifs de performance dans leur documentation budgétaire, « très peu de pays pratiquent une quelconque forme de budgétisation directement axée sur les performances étant donné que de nombreux pays ne lient même pas les dépenses aux objectifs de production et de résultat, sans parler de faire de la performance une condition explicite de l'affectation des fonds. Cette forme de budgétisation n'est appliquée qu'à un nombre limité de domaines fonctionnels dans quelques pays » (OCDE, Les informations relatives à la performance dans la procédure budgétaire, étude sur 27 pays membres, 18 mars 2004).

Au total, les divers éléments de comparaison internationale confirment que la façon dont se met en œuvre la performance en France est conforme aux pratiques développées par nos principaux partenaires : le niveau de dépenses ne dépend pas des objectifs de production et de résultats pas plus que la performance ne constitue généralement un critère d'affectation des fonds – y compris dans les pays ayant une longue expérience en matière de performance comme les États-Unis et le Canada. Toujours selon l'OCDE, 46 % des pays ne lient pas du tout les dépenses et les résultats et 42 % affirment qu'ils utilisent les résultats, mais dans de nombreux cas leur rôle est minime : au total pour 88 % des pays, il n'y a pas ou peu de lien direct entre l'allocation des ressources et la performance. Si 72 % des pays incluent des données sur la performance dans leur documentation budgétaire, seulement 52 % (12 pays sur 27) intègrent la performance dans la procédure budgétaire (i.e. le ministère des Finances participe à la définition des objectifs et des indicateurs au titre du processus budgétaire).

Au total, si la performance n'est pas un outil de budgétisation, en revanche, elle doit permettre :

- d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, de la gestion des responsables de programme et d'évaluer la pertinence des actions financées ;
- de promouvoir des réformes ;
- de fixer des objectifs au gestionnaire qui bénéficie de moyens globalisés ;
- de contrôler l'utilisation des crédits au sein de programmes globalisant les moyens.

Bien évidemment, selon les cas, il convient alors d'en tirer les conséquences en termes de budgétisation et d'allocation des ressources. Si la mesure de la performance devrait être un outil de gouvernement, elle doit surtout être un outil de promotion des réformes structurelles permettant d'améliorer la performance des services publics autrement que par l'adjonction de moyens supplémentaires – pratique qui d'ailleurs n'est jamais un gage de succès.

2. Comment mesurer la performance de l'action publique ?

Organisé en missions, programmes et actions, le budget de l'État reflète désormais les grandes politiques publiques. Dans ce nouveau cadre budgétaire, la mesure de la performance est introduite par les articles 51 et 54 de la LOLF qui prévoient, pour chaque programme, des projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances initiaux et des rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement qui clôtureront l'exercice budgétaire. En matière de performance, les PAP et les RAP doivent préciser les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis.

Si la loi organique fixe un cadre, elle ne permettait pas spontanément de décliner des modalités de définition d'objectifs et d'indicateurs de performance pour l'ensemble des politiques publiques financées à partir du budget de l'État. De façon un peu ramassée, on peut dire qu'il aura fallu donner un contenu opérationnel à deux concepts : qu'est-ce que la performance de l'État ? et comment la mesurer ?

Un État performant est un État qui recherche et concourt à l'intérêt général et qui s'efforce en permanence d'améliorer l'efficacité de son action et en particulier de la dépense publique. On a essayé de concevoir la démarche de performance comme la déclinaison opérationnelle de l'intérêt général que l'on a décomposé en trois points de vue incarnés dans les figures du citoyen, de l'usager et du contribuable. Concrètement, il fallait en quelque sorte avoir, pour chaque projet annuel de performances, une batterie d'objectifs et d'indicateurs exprimant le concours de chaque politique à l'intérêt général. Pour qualifier la performance de l'action publique, trois axes de performance ont ainsi été définis correspondant à plusieurs points de vue :

- celui du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique mesurant les résultats d'une politique publique donnée (par exemple, « Accroître l'insertion professionnelle des jeunes diplômés ») ;
- celui de l'usager du service public qui exprime des objectifs de qualité de service rendu (par exemple « Accélérer les décisions judiciaires ») ;
- celui du contribuable qui exprime des objectifs d'efficience de la gestion rapportant les résultats obtenus aux ressources consommées (par exemple « Réduire le coût de gestion de l'impôt »).

Sur le second point, pour la mesurer, il aura fallu préciser les notions de stratégie, d'objectif, d'indicateur et de cible de résultat.

Les objectifs de performance doivent retracer de façon équilibrée les trois points de vue dont la composante doit s'approcher de l'intérêt général : il importe que chaque axe de la performance soit représenté dans les objectifs retenus pour chaque programme. Ainsi, même s'il doit être pondéré selon la nature des politiques, un équilibre entre les trois axes de performance est nécessaire pour témoigner d'une véritable amélioration de la gestion d'un programme : il ne servirait à rien d'avoir des politiques très bien gérées mais inefficaces ou sans impact réel, ou encore d'avoir des politiques avec de forts effets positifs, mais à des coûts démesurés. Pour chaque programme, il convient donc de fixer simultanément des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de la gestion (*cf.* annexe pour les données relatives à la répartition des objectifs et indicateurs par axe de performance).

Les objectifs d'efficacité socio-économique énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen (la collectivité) en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action. Par exemple, un objectif d'efficacité socio-économique associé au programme « Police » est « Réduire la délinquance de voie publique » ou encore les programmes de la mission « Enseignement scolaire » comportent des objectifs relatifs à la maîtrise des compétences attendues selon les différents niveaux de scolarité ou encore des objectifs d'amélioration de la réussite des élèves les plus en difficulté pour réduire les inégalités sociales.

Parce qu'ils concernent le changement socio-économique, les objectifs d'efficacité socio-économiques sont ceux qui se rapprochent le plus des fins des politiques publiques ainsi que des objectifs que l'on peut qualifier de politique. Toutefois, comme les autres objectifs *de performance*, leur accomplissement doit dépendre de l'action du responsable de programme, il ne faut pas donc adopter, en matière de performance, d'objectifs lointains qui, s'ils sont parfaitement légitimes pour le débat politique et démocratique autour des fins et des valeurs des politiques publiques, ne sont pas adaptés à la mesure de la performance des programmes et de leur gestion. Les objectifs de performance et leur atteinte doivent être imputables au responsable de programme et ne pas être trop lointains dans le temps ou trop dépendants d'autres acteurs ou facteurs. Il faut que le responsable du programme dispose des leviers d'action suffisants pour atteindre la cible de résultat associée à l'objectif. Ainsi, l'objectif « construire l'Europe » pour le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » correspond davantage à un objectif politique qu'à un objectif de performance, mais il est vrai que la mesure de la performance de l'action diplomatique n'est pas chose aisée.

À titre d'exemple, si la réduction du taux de chômage constitue un objectif politique, elle ne saurait constituer un objectif de performance du programme « Accès et retour à l'emploi ». Même si ce programme concourt effectivement à cette fin, la réduction du taux de chômage est la résultante

d'un grand nombre de facteurs qui ne dépendent pas uniquement de ce programme qui finance notamment l'ANPE et les contrats aidés en matière d'emploi. En effet, la réduction du chômage dépend non seulement de l'efficacité de cette politique de l'emploi, mais également de la croissance, en France et à l'étranger, des comportements des entreprises et de la bourse, des taux d'intérêts, de la dynamique démographique, du comportement des ménages en matière d'épargne ou de consommation, de la politique fiscale, des règles du marché du travail, etc. En revanche, figurent comme objectifs de performance de ce programme l'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi dans l'intermédiation entre offre et demande d'emploi ainsi que l'amélioration de l'accès et du retour à l'emploi des publics bénéficiant de contrats aidés. Bien évidemment, ces objectifs de performance concourent à l'objectif politique de réduction du chômage, mais ils ne se confondent pas avec lui.

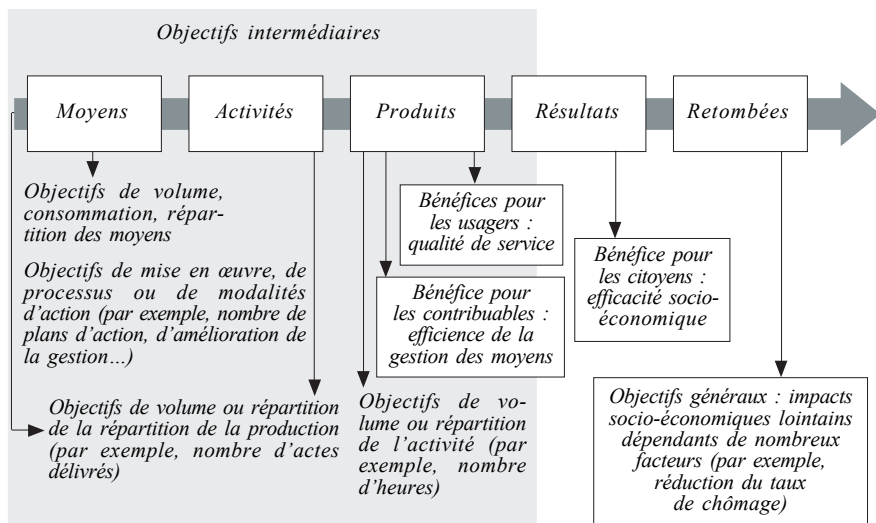
Les objectifs de qualité de service énoncent eux la qualité attendue du service rendu à l'usager, c'est-à-dire l'aptitude du service public à prendre en compte les attentes et les contraintes de son bénéficiaire, qu'il soit usager au sens strict ou assujetti, pour un montant donné de moyens. Ainsi, un objectif de qualité de service associé au programme « Justice judiciaire » est de « rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables ».

Ces objectifs de qualité de service, peuvent également se trouver en dehors du service public, mais ils ont une importance particulière dans la mesure où les services concernés sont souvent en situation de monopole. Par exemple, l'indicateur du taux de remplacement des enseignants en situation de congé maladie ou de congé maternité est un élément du service rendu à l'élève et à sa famille.

Ces objectifs de performance, comme les autres, doivent être mesurables pour que l'on puisse apprécier de façon objective l'atteinte des cibles de résultat au moyen d'indicateur chiffré. En matière de qualité du service, la mesure est souvent plus difficile d'où le recours à des taux de satisfaction : par exemple, la proportion des entreprises qui ont été satisfaites des candidats qui leur ont été adressés par l'ANPE.

Les objectifs d'efficience de la gestion expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les biens ou services délivrés par l'administration ou son activité, aux ressources consommées à cette fin (crédits, emplois, dépenses fiscales, etc.). L'objectif permet de montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits. Ainsi, un objectif d'efficience associé au programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » est « maîtriser les coûts de gestion des administrations financières » c'est-à-dire de réduire le coût de gestion de l'impôt ou encore, dans le programme « Réseau routier national », un objectif est de réaliser efficacement le réseau planifié par l'État en maîtrisant les dépenses c'est-à-dire le coût kilométrique de construction.

3. Les objectifs de performance occupent une place précise dans le processus de production de l'action publique



Notes : (*) Biens produits, services délivrés... ; (**) Modification de la réalité économique, sociales, environnementale, culturelle, sanitaire... ; Les résultats sont imputables à un responsable de programme, pas les retombées.

Source : Ministère du Budget et de la Réforme de l'État.

Les objectifs *de performance* sont donc des objectifs qui occupent une place précise dans le processus de production de l'action publique : ils se distinguent des objectifs politiques (*cf. supra*), des objectifs opérationnels (objectifs utilisés pour le pilotage de l'activité ou de la production), des objectifs de processus (objectifs portant sur la mise en œuvre de mesures d'amélioration des modalités de gestion, d'organisation...) ou des objectifs de moyens (objectifs portant sur un volume ou un taux de consommation de moyens, ou sur l'affectation de certains moyens). Les objectifs *de performance* doivent attester l'amélioration de l'efficacité de la dépense ; ils ne dépendent pas directement du volume de ressources consommées car ils doivent permettre d'apprécier une efficacité marginale. Ainsi, le nombre d'emploi créé au moyen de contrats aidés n'est pas un indicateur de performance, en revanche, le taux d'insertion dans un emploi durable pour les bénéficiaires à l'issue d'un contrat aidé est un vrai indicateur de performance : il n'a pas pour seul levier d'action le quantum d'input consommé, mais au contraire permet de développer une politique pour améliorer l'efficacité des aides à l'emploi pour l'insertion des jeunes. Cet indicateur permet de réallouer par exemple les moyens au profit des dispositifs les plus efficaces ou les plus efficaces ou de cibler les dispositifs sur les filières ou les secteurs qui ont davantage de débouchés professionnels.

La définition des objectifs de performance doit résulter d'une analyse stratégique en amont et se décliner en aval par des indicateurs.

Le responsable, en accord avec son ministre, définit la stratégie de son programme, dans une perspective pluriannuelle. La stratégie est le fruit d'une réflexion d'ensemble sur les fins et d'un diagnostic sur la nature des problèmes publics. Cette analyse stratégique part des finalités d'intérêt général du programme, des orientations politiques et des attentes exprimées par les citoyens ou les usagers du service public ; elle appréhende également le contexte et l'environnement (les autres politiques publiques, les autres intervenants publics ou privés, etc.) ; elle tient compte de ses ressources prévisibles au niveau budgétaire et fiscal, de ses ressources non financières, de ses marges de progrès et d'amélioration de l'efficacité ainsi que de tous les autres leviers d'actions dont elle dispose (cadre juridique, réorganisation interne, redéploiement des moyens, changements de pratiques, rationalisation des processus administratifs, etc.).

La stratégie de performance d'un programme aboutit à l'identification des objectifs prioritaires et les leviers pour les atteindre ainsi que les indicateurs de performance nécessaires à l'appréciation des résultats obtenus.

Dans son projet annuel de performances, chaque programme comprend ainsi un nombre limité d'objectifs de performance (au plus cinq objectifs sauf exception pour les très grands programmes) traduisant les priorités de l'action publique et couvrant les principaux enjeux budgétaires. Cette limitation est essentielle pour qu'il y ait bien un exercice de priorisation, pour que l'action publique reste lisible et que les moyens ne soient pas dispersés.

Comme le niveau de réalisation des objectifs doit pouvoir être mesuré, l'objectif se décline ensuite en indicateurs de résultats accompagnés d'une cible de résultat. Pour pouvoir apprécier les résultats obtenus, il est nécessaire qu'il présente une cohérence, un lien logique fort avec l'objectif fixé. À chaque indicateur sont associées deux valeurs prévisionnelles : l'une à atteindre dans un délai fixé (délai maximum de cinq ans), l'autre pour l'année du projet de loi de finances. Ainsi, pour le programme sécurité routière, un des objectifs est de réduire le nombre de victimes de la route. La cible, à l'horizon 2010, est de limiter à 4 250 le nombre annuel des tués à un mois sur les routes. La valeur prévue de cet indicateur en 2006 est de 5 265 et de 5 002 en 2007.

La détermination ou le choix d'indicateurs pertinents est un exercice difficile car tous les objectifs ne sont pas aisément mesurables et car des indicateurs ne permettent pas toujours de porter un jugement sur le résultat obtenu ou sur la performance de l'action publique.

La définition d'une stratégie de performance, d'objectifs, d'indicateurs et de cibles de résultats à l'occasion des PAP doit s'inscrire dans une démarche de performance qui doit dépasser le seul cadre budgétaire pour se décliner ensuite en objectifs opérationnels dans le cadre du dialogue de gestion. De façon continue, la poursuite des objectifs de performance doit con-

duire à s'interroger sur les leviers d'action, sur la conception même de la politique publique en question (révision du dispositif, des bénéficiaires, des conditions d'accès, de la durée...) ou sur ses modalités de mise en œuvre par l'administration (outil fiscal, budgétaire ou réglementaire, allocation des moyens, refonte des processus, réorganisation, etc.) La mesure de la performance doit déboucher sur une démarche de performance à tous les niveaux.

3. Mettre en œuvre la performance

Le caractère mobilisateur des objectifs de performance repose en particulier sur la formalisation vis-à-vis du Parlement des engagements de résultats pris et la publicité qui leur est assurée. Les engagements pris en matière de performance et les résultats atteints en la matière sont ainsi un élément d'information essentiel du projet de loi de finances soumis au Parlement, au sein des projets et des rapports annuels de performances. Au-delà de cette formalisation, l'amélioration des performances suppose une déclinaison opérationnelle des objectifs des PAP au sein de chaque administration. Enfin, le dispositif technique ainsi mis en place ne peut produire les effets attendus que si les administrations le font vivre.

La stratégie de performance des programmes, leurs objectifs, indicateurs, cibles, assortis de commentaires explicitant notamment les leviers d'action envisagés, sont publiés chaque année, pour chaque programme, dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances, déposé le premier mardi d'octobre sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat. À l'issue de chaque exercice, un rapport annuel de performances est également déposé avant le 1^{er} juin au Parlement, pour présenter et commenter les résultats atteints.

Le PAP relatif à l'année n fait d'abord l'objet, en fin d'année $n - 2$ d'un travail d'élaboration interne à chaque programme. La stratégie, les objectifs, les indicateurs sont élaborés ou modifiés en tenant compte :

- des rapports de différents organismes d'audit et de contrôle : Comité interministériel d'audit des programmes, Cour des comptes, corps d'inspection ministériels ou interministériels... ;
- des rapports parlementaires ;
- des réflexions stratégiques qui peuvent être conduites par le programme ;
- des échanges avec les responsables des budgets opérationnels de programme, à l'occasion des exercices de déclinaison des objectifs au niveau opérationnel ou sur la base des résultats constatés lors des exercices antérieurs.

Au mois d'avril-mai $n - 1$, les responsables de programmes discutent avec la direction du budget des résultats obtenus durant l'exercice précédent et des commentaires les accompagnant, en vue de la publication du RAP relatif à l'année $n - 2$, ainsi que des cibles de résultat à atteindre pour

le futur et à inscrire dans le PAP. Le cas échéant, de nouveaux objectifs/indicateurs sont déterminés ou d'anciens objectifs/indicateurs modifiés.

Le 1^{er} juin de l'année $n - 1$, le RAP relatif à l'année $n - 2$ est déposé. Au cours du même mois, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, une liste indicative des objectifs et des indicateurs envisagés pour le prochain projet de loi de finances, relatif à l'année n , est présentée au Parlement. Celui-ci, qui n'a pas de pouvoir d'amendement en matière de performance, peut ainsi faire connaître ses observations. Pour cela, il peut aussi utiliser les rapports annuels de performances publiés peu de temps auparavant et qui lui permettent d'apprécier les résultats obtenus par le passé. Le Gouvernement peut alors décider de modifier certains objectifs ou indicateurs. Les cibles de résultat peuvent encore être adaptées durant l'été.

Les projets annuels de performances sont déposés au Parlement le premier mardi d'octobre.

Les objectifs de performances arrêtés dans les PAP laissent une large autonomie aux administrations sur la manière de les réaliser, dans la mesure où ils ne fixent pas le détail des activités à effectuer, des crédits à consommer ou des leviers d'action à employer. Il appartient aux administrations d'utiliser au mieux les marges de manœuvre nouvelles offertes par la loi organique, grâce à la globalisation des crédits, pour arrêter les modalités d'action les mieux appropriées en vue d'atteindre les objectifs.

Elles doivent à cette fin mettre en place un dispositif de pilotage par les performances, permettant d'orienter l'action de l'ensemble de leurs services vers la réalisation des objectifs. À cette fin, les objectifs stratégiques sont déclinés en objectifs opérationnels dont la réalisation incombe aux responsables des budgets opérationnels de programmes et aux opérateurs du programme. Les objectifs opérationnels sont conçus de telle sorte que leur réalisation permette d'atteindre les objectifs stratégiques nationaux assignés au programme. Ils sont mesurés par des indicateurs, assortis de valeurs cibles pour l'avenir.

Les objectifs opérationnels peuvent résulter d'une déclinaison directe ou indirecte des objectifs stratégiques, ou compléter ces derniers :

- *déclinaison directe, territoriale ou sectorielle, d'objectifs stratégiques* : ce sont alors les mêmes objectifs socio-économiques, de qualité de service ou d'efficience de la gestion que ceux des PAP, mesurés par les mêmes indicateurs, mais dont la valeur cible est adaptée au contexte local ou au périmètre de compétence du service ou de l'opérateur. Ce mode de déclinaison est à privilégier, dès lors que les services ou les opérateurs ont les compétences requises pour réaliser les objectifs ;

- *déclinaison indirecte au travers d'objectifs de production, d'activité ou de moyens (dits « objectifs intermédiaires »)* : ces objectifs concourent à la réalisation des objectifs stratégiques, notamment lorsque ces derniers ne sont pas déclinables directement. Il existe alors des liens de causalité entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels.

Deux raisons peuvent justifier la déclinaison des objectifs stratégiques nationaux sous forme d'objectifs intermédiaires :

- lorsque des objectifs stratégiques d'un programme sont transverses à plusieurs acteurs (opérateurs et services) ayant des champs d'action et de compétences différents et complémentaires. Aucun d'entre eux ne peut alors se voir assigner l'objectif stratégique national tel quel. Il convient donc de définir pour chacun d'eux un objectif intermédiaire spécifique, du ressort de leur champ de compétences. Ces objectifs doivent être complémentaires entre eux, et leur réalisation conjointe doit logiquement permettre d'atteindre l'objectif stratégique national du programme.

- lorsque des objectifs d'efficacité socio-économique ou de qualité de service reposant sur une enquête de satisfaction ou une enquête statistique lourdes conduites sur un échantillon national sont coûteux à décliner au plan local. Pour des raisons de coût, ces objectifs peuvent alors être déclinés au plan opérationnel sous forme d'objectifs intermédiaires.

Les objectifs intermédiaires déclinés des objectifs stratégiques sont de préférence identiques pour tous les budgets opérationnels et opérateurs, afin de permettre des comparaisons qui facilitent l'émergence et la mutualisation de bonnes pratiques.

Toutefois, dans certains cas de figure, il s'avère davantage pertinent de définir des objectifs intermédiaires différents selon les budgets opérationnels de programmes ou selon les opérateurs. Ce sera notamment le cas lorsque ces entités correspondent à des champs de compétences différents ou lorsque les spécificités du contexte local le justifient.

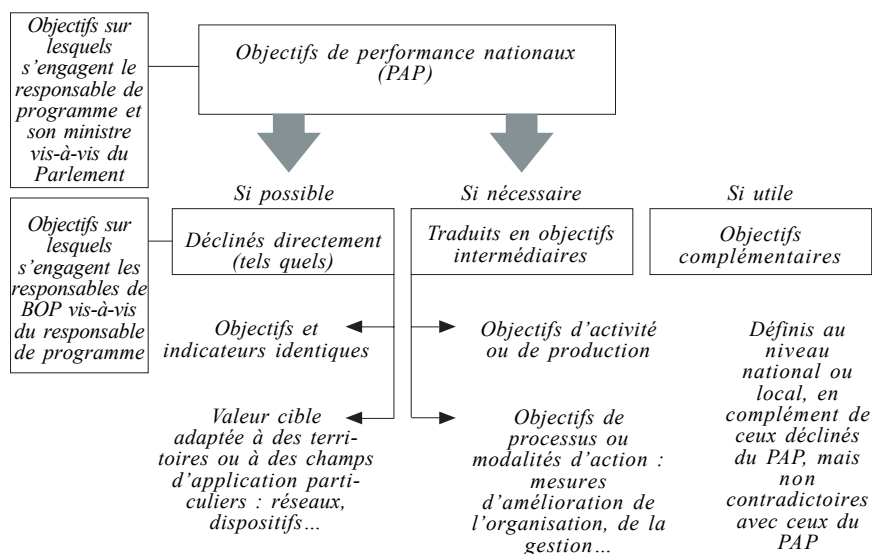
Des objectifs complémentaires aux objectifs stratégiques peuvent être également définis au niveau opérationnel. Ces objectifs, cohérents et non contradictoires avec les objectifs stratégiques, concernent des activités non couvertes par les objectifs stratégiques ou tiennent compte de la situation locale des services.

Une analyse des modalités de déclinaison dans les budgets opérationnels de programme des objectifs et indicateurs de performance des PAP du projet de loi de finances pour 2006 de la moitié des programmes du budget général permet de constater que les objectifs des PAP sont déclinés de façon :

- directe pour 66 % d'entre eux (reprise à l'identique de l'objectif et des indicateurs du PAP) ;
- indirecte pour 10 % (traduits en objectifs/indicateurs intermédiaires contribuant à ceux du PAP) ;
- mixte pour 24 % (déclinés à la fois directement et indirectement).

Un sixième des programmes étudiés utilisent des objectifs complémentaires. L'utilisation des indicateurs complémentaires est relativement importante car, pour les programmes concernés, les indicateurs complémentaires représentent en moyenne 39 % de l'ensemble de leurs indicateurs opérationnels.

4. La déclinaison de la performance



Source : Ministère du Budget et de la Réforme de l'État.

La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels doit concilier trois principes :

- les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes laissant l'autonomie la plus large possible aux services opérationnels et opérateurs quant aux dispositifs et moyens à mettre en œuvre, de façon à ce qu'ils puissent choisir les modalités les plus appropriées et les plus économes. Concrètement, cela conduit à privilégier la définition d'objectifs socio-économiques plutôt que d'activité, de qualité de service plutôt que de respect de procédure, et d'efficacité plutôt que de volume global de moyens, dès lors que cela reste compatible avec le principe suivant ;
- les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes portant sur des réalités maîtrisables par les entités auxquels ils sont assignés ; c'est ce principe qui peut justifier la déclinaison en objectifs intermédiaires des objectifs socio-économiques nationaux ou des objectifs de qualité de service nationaux. Ces objectifs intermédiaires peuvent porter sur la mise en œuvre des leviers d'action qui permettront d'atteindre les objectifs de performance nationaux. Par exemple, « respecter un calendrier de travail interne » constitue un objectif intermédiaire assez courant, qui concourt à l'atteinte des objectifs de performance nationaux ;
- pour éviter de mobiliser excessivement les services au détriment de l'activité opérationnelle, il convient de limiter le nombre d'objectifs et d'indicateurs assignés à une même entité, de façon à ne pas conduire à une dispersion des efforts s'il s'agit d'objectifs socio-économiques, de qualité de service ou d'efficacité, ou à ne pas limiter son autonomie de moyens par de trop nombreux objectifs intermédiaires.

La définition d'objectifs, assortis d'indicateurs et de valeurs cibles à atteindre, au niveau stratégique dans les PAP, et au niveau opérationnel, dans les BOP, ne constitue que la première étape de la démarche de performance, indispensable mais non suffisante. Pour que les objectifs ainsi définis aient un effet réel sur les performances de l'administration et l'efficacité de la dépense, ils doivent être utilisés dans la vie quotidienne des administrations.

Le dispositif de définition et de suivi des objectifs peut en particulier être utilisé à trois moments importants :

- en amont, la définition d'objectifs permet de mobiliser les services et les agents autour des priorités du programme, et de rendre ainsi leurs activités plus efficaces. Ce faisant, les objectifs stratégiques et opérationnels donnent un sens à l'action quotidienne des agents, en leur permettant de comprendre dans quel cadre elle se situe et en quoi elle contribue à la réalisation des politiques nationales ;
- en cours de gestion et à l'issue de l'exercice, la comparaison entre les résultats obtenus et les résultats prévus incite, lorsque ceux-ci ne sont pas atteints, à définir des mesures correctrices ;
- dans la même logique, lorsque plusieurs services comparables d'un même réseau d'administrations déconcentrés poursuivent des objectifs identiques, la comparaison des résultats atteints par les différentes unités, et l'analyse comparative des différents leviers d'action mis en œuvre pour les réaliser, permettent d'identifier les meilleures pratiques en vue de les diffuser.

L'amélioration des performances de l'administration et de l'efficacité de la dépense passe donc par une démarche progressive et apprenante. Chacune des utilisations du dispositif de performance présentées ci-dessus suppose d'organiser un dialogue approfondi entre les différents niveaux de responsabilité de l'administration, responsables de programme, responsables de budgets opérationnels de programmes, responsables d'unités opérationnelles, jusqu'aux agents.

Pour mobiliser les services et les agents autour des objectifs définis, il est ainsi préférable, en amont, d'avoir associé les services déconcentrés, et autant que possible les agents, à la définition des objectifs stratégiques et des objectifs opérationnels. À défaut d'une démarche formelle pluriannuelle de réflexion stratégique participative, la discussion annuelle des budgets opérationnels de programme peut être l'occasion d'un échange utile sur les objectifs stratégiques, pouvant conduire à leur révision dans un prochain PAP.

Pour inciter chaque niveau de l'administration à adopter des mesures correctrices, au vu des résultats, il est essentiel d'organiser des échanges sur l'analyse des résultats atteints et des leviers d'action qui les sous-tendent.

Enfin, l'identification des bonnes pratiques et leur mutualisation supposent des démarches volontaristes. Elles peuvent prendre des formes variées qui doivent être renouvelées afin de maintenir une dynamique : site intranet

ou application informatique permettant la consultation des résultats des différentes unités, et des pratiques mises en œuvre ; réunions d'échanges entre services comparables ; études et enquêtes thématiques....

La formalisation de procédures de définition des objectifs, de compte rendu et d'échanges à leur propos permet de favoriser la qualité du dialogue de gestion. L'existence d'un service dédié à l'animation de ce dialogue est également un atout. Ce rôle peut être tenu par les services de contrôle de gestion. Mais il importe avant tout que le responsable de programme s'y implique personnellement, ainsi que les responsables de budgets opérationnels et d'unités opérationnelles, car les procédures et les dispositifs de contrôle de gestion ne sont que des outils dont l'efficacité dépend de l'emploi qu'en font les responsables des services.

De manière générale, l'ensemble de la démarche de performance est un outil destiné à susciter et faciliter les réflexions stratégiques sur les politiques publiques, le choix de priorités, leur traduction en objectifs concrets, la réflexion sur les leviers d'action les plus adaptés, leur mutualisation, l'amélioration du pilotage infra-annuel des politiques et des services. Mais l'outil n'est pas une fin en soi et ne peut produire ses effets que s'il existe la volonté des responsables de s'en servir.

Conclusion

La mise en œuvre de ces principes et de cette démarche a rencontré les mêmes succès et s'est heurtée aux mêmes difficultés que dans les autres pays de l'OCDE qui ont introduit données relatives à la performance dans l'exercice budgétaire. L'enrichissement des documents budgétaires et la mobilisation de l'administration autour de la LOLF témoignent des succès. Toutefois, la mesure de la performance a connu des problèmes qu'il va falloir surmonter pour entretenir la mobilisation autour de la réforme du nouveau cadre budgétaire. On peut distinguer les problèmes de nature technique et les problèmes de nature politique.

Au niveau technique, les premiers indicateurs proposés portaient davantage sur l'activité des services que sur les résultats obtenus. Certains étaient vagues ou peu pertinents, mais surtout de nombreux objectifs n'étaient pas imputables à l'action des services. Comme dans les autres pays, dans un premier temps, les objectifs sont trop nombreux et non hiérarchisés et la qualité des indicateurs est parfois faible.

Par ailleurs, la mesure de la performance n'est pas d'une application aisée à toutes les politiques publiques : si elle convient aux politiques qui délivrent des biens et services identifiables et divisibles, elle l'est beaucoup moins pour des politiques qui délivrent des services diffus comme la diplomatie, la préservation de l'environnement, la culture, les activités de contrôle ou de réglementation, etc. La démarche de performance pourrait être

complétée par une évaluation qualitative. On peut imaginer, comme le font les États-Unis avec leurs *Program assesment rating tools*, la mise en place d'un système de notation (« *ranking* ») sur la base d'une grille d'analyse avec des scores pondérés et dont la note finale exprime le succès ou l'insuccès d'une politique publique. Cette approche intéressante se distingue de l'approche française dans la mesure où il s'agit d'une évaluation-notation externe et non pas d'indicateurs objectifs documentés par l'administration concernée.

Enfin, des difficultés ont été rencontrées pour les politiques transversales ou interministérielles ou qui dépassent le strict champ budgétaire. Plusieurs extensions du domaine de la LOLF ont été engagées : des documents de politique transversale ont été institués pour définir des objectifs coordonnés entre programmes concourant à une politique transversale comme la recherche ou la sécurité routière ; des indicateurs ont été fixés pour certaines dépenses fiscales qui concourent à des politiques publiques.

Des efforts considérables ont été conduits ces deux dernières années pour améliorer la qualité des objectifs et des indicateurs, pour les rendre plus précis et compréhensibles et en réduire le nombre pour les rendre lisibles et pour qu'ils traduisent des priorités. Un travail d'ampleur a été engagé pour progresser en termes de documentation des indicateurs et pour améliorer la qualité des données afin de les rendre plus facilement interprétables. De ce point de vue, la loi de finances pour 2007 marque une avancée qualitative importante.

Au niveau politique, comme au niveau administratif, il convient de poursuivre l'ambition initiale du législateur qui a voté la LOLF pour gouverner davantage avec la performance : au niveau des pratiques gouvernementales, cela consiste sans doute à accorder autant d'importance aux plans d'action qu'à la mise en œuvre d'outils et de procédures permettant d'en apprécier les résultats. À cet égard, les lois de programmation gagneraient à comporter systématiquement un volet sur l'évaluation des résultats articulés aux indicateurs des projets annuels de performances.

Par ailleurs, au-delà du rôle des commissions des finances des Assemblées qui se sont largement investies, le Parlement est appelé à jouer un rôle majeur dans le contrôle de l'exécution, le suivi des RAP et des résultats obtenus.

La mesure de la performance est bien un outil hybride entre le technique et le politique qui doit servir tant au gestionnaire qu'au décideur : il ne faut ni qu'elle verse du côté de la technocratie dans le « culte de la performance », ni qu'elle soit détournée à l'avenir vers le seul débat politique au détriment du pilotage des programmes et des administrations. La mesure de la performance n'est qu'un outil, comme tout outil il ne faut rien attendre de lui, mais tout de son usage : la performance sera ce que nous en ferons collectivement et à tous les niveaux. Il appartient à tous les acteurs de se l'approprier.

Quelle démarche de performance dans les ministères chargés des affaires sociales ?

Vincent Gaillot

*Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales,
ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement,
ministère de la Santé et de la Solidarité*

Les ministères sociaux sont essentiellement des maîtres d'ouvrage : avec 1 % des effectifs de l'État, ils gèrent plus de la moitié des dépenses publiques représentant plus de 30 % du PIB. Ils sont chargés de piloter de très importants opérateurs nationaux (ANPE, organismes de sécurité sociale, établissements hospitaliers, agences sanitaires...) et de multiples opérateurs au niveau local (régional, voire départemental). Même s'ils ne mettent pas en œuvre directement les prestations, ils en demeurent responsables. La nature de leurs activités les soumet à des urgences permanentes.

Il en découle trois conséquences importantes s'agissant de la mise en œuvre de la démarche de performance en mode LOLF :

- le lien entre la performance d'une organisation et l'imputabilité de ses résultats socio-économiques semble *a priori* plus difficile à établir pour les administrations sociales tournées vers l'animation des politiques, leur mise en œuvre étant confiée à des tiers ;
- la prépondérance des dépenses d'intervention rend parfois délicat le partage entre ce qui relève du contrôle de gestion et ce qui relève de l'évaluation des politiques publiques ;
- le recours aux opérateurs externes et la multiplicité des partenaires institutionnels pour la mise en œuvre de la plupart des politiques sociales appelle, pour l'effectivité de la démarche de performance, une chaîne des responsabilités claire et lisible, ce qui n'est pas toujours le cas.

La recherche de la performance peut dès lors emprunter des chemins différents selon les caractéristiques des politiques publiques mais elle reste gouvernée par une question centrale : quelles activités pour quels résultats ?

Prenons comme premier exemple le programme 111 « Amélioration de la qualité et des relations du travail » de la mission « Travail et emploi » pour lequel la notion de ciblage (des politiques et des secteurs économiques) est déterminante afin de pouvoir rendre compte de l'impact de l'action des agents de l'inspection du travail.

L'intitulé de l'objectif 1 « Cibler l'intervention des services d'inspection sur les priorités de la politique du travail » est resté inchangé pour le projet de loi de finances 2007. En revanche, les quatre indicateurs associés ont été regroupés en un seul indicateur plus synthétique permettant de mieux mesurer la réalisation globale de l'objectif (meilleure lisibilité) :

- part des contrôles portant sur les priorités de la politique du travail (indicateur synthétique) ;

- part des contrôles portant sur la prévention des risques différés (sous indicateur) ;
- part des contrôles portant sur la situation des salariés en situation de précarité (sous indicateur) ;
- part des contrôles portant sur l'organisation d'élections de délégués du personnel (sous indicateur) ;
- part des contrôles portant sur le travail illégal (sous indicateur).

Le 4^e sous-indicateur a été ajouté afin de compléter le balayage global de la politique du travail dans ses quatre composantes essentielles.

L'objectif et les indicateurs associés ont fait l'objet d'une vaste consultation préalable associant les différents services de l'administration centrale, une équipe informatique dédiée, des régions pilotes, puis l'ensemble des services déconcentrés.

Il s'agit plutôt d'un indicateur « remontant ». Il est décliné dans tous les BOP régionaux et les chiffres nationaux sont la somme des données départementales et régionales. C'est un moyen pour le Parlement, le ministre et la direction générale du travail (DGT) de vérifier que les priorités de la politique du travail sont effectivement mises en œuvre.

L'intitulé de l'objectif 2 « Contribuer à la prévention et à la réduction des risques professionnels » a été réajusté (à la demande de la direction du budget) pour tenir compte des capacités réelles d'action de la DGT.

Le premier indicateur associé a été modifié : l'« Indice de fréquence des accidents du travail dans les secteurs à plus forts risques » a été substitué au « Taux de fréquence des accidents du travail avec incapacité professionnelle permanente ». En effet, le mode de recensement des données et donc les données elles-mêmes n'ont finalement pas été jugées fiables par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Trois secteurs à risques sont ciblés (sur les neuf secteurs pour lesquels la DARES dispose de données fiables) :

- bâtiment et travaux publics ;
- services, commerces et industries de l'alimentation ;
- industrie du bois, ameublement, papier carton, textiles, vêtement.

Cet indicateur de performance et d'alerte doit être comparé à l'évolution de l'indice global des neuf secteurs concernés et interprété en fonction de données externes (par exemple, l'évolution de l'activité économique nationale). Son élaboration est le fruit d'une concertation étroite entre la DARES et la sous-direction concernée au sein de la DGT.

Il s'agit plutôt d'un indicateur « descendant », qui donne une vision nationale et, sur cette base, permet d'alerter en tant que de besoin les services d'inspection du travail sur les dysfonctionnements constatés dans tel ou tel secteur professionnel.

Le second exemple est tiré de l'expérimentation par la Direction générale de l'action sociale (DGAS) et la Direction de l'administration générale, du person-

nel et du budget (DAGPB) de la mise en place d'un prototype d'outil d'aide à la décision du programme 177 « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » de la mission interministérielle « Solidarité et intégration ».

L'expérimentation a révélé la nécessité de conduire au préalable une réflexion approfondie sur les leviers d'actions, entendus ici comme tout facteur budgétaire ou non d'amélioration de la performance (management responsabilisant, réorganisation de services, amélioration des processus, fluidité des circuits de dépense...).

Ainsi, avant l'élaboration du prototype d'outil d'aide à la décision, quatre étapes méthodologiques ont été définies :

- l'identification du « potentiel » des indicateurs du projet annuel de performance (PAP) pour un pilotage opérationnel ;
- l'identification des enjeux de gouvernance ;
- la détermination des leviers d'action, des cibles intermédiaires et des seuils d'alerte ;
- la sélection des leviers d'action.

Le deuxième objectif du PAP est « Accroître l'insertion des personnes les plus défavorisées relevant d'un dispositif d'accompagnement social adapté : insertion sociale, insertion professionnelle, sortie vers le logement ». L'un des indicateurs du PAP correspondant à l'objectif est la « Part de personnes ayant bénéficié d'une mesure d'accompagnement social renforcé (Accompagnement social individualisé (ASI) et accompagnement social dans les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) accédant à une insertion professionnelle ou sociale) ».

Or, l'un des enjeux de gouvernance mal couvert par le PAP du programme 177 porte sur le rôle d'animation, de coordination et de contrôle des services tant centraux que déconcentrés : comment mesurer l'action des services en faveur de l'inclusion sociale alors que cette question est l'affaire de multiples parties prenantes ? Comment les échelons opérationnels peuvent-ils rendre compte de leur effort d'animation sur des éléments difficilement quantifiables ?

Une esquisse des leviers d'actions permettant de répondre à ces questions est proposée dans le tableau ci-après.

Les leviers d'action proposés doivent combler les lacunes relevées sur les indicateurs du PAP afin de favoriser un pilotage infra-annuel et doivent également refléter les enjeux de gouvernance qui fondent l'action des services.

La dernière illustration concerne un minimum social particulier : l'allocation adulte handicapé (AAH). Versée par les caisses d'allocations familiales (CAF), l'AAH est attribuée par la commission des droits et de l'autonomie des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), GIP créés par la réforme de 2005 et composés notamment des conseils généraux, de l'État, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Le montant de l'AAH s'élève à plus de 5 milliards d'euros et bénéficie à plus de 800 000 allocataires. Rien ne semble pouvoir arrêter la dérive de la dépense AAH observée ces dernières années.

Questions à se poser

- Que peut faire l'administration sanitaire et sociale pour favoriser le contexte dans lequel évoluent les opérateurs ?
- A quels moyens peut-elle recourir pour orienter et améliorer l'action des opérateurs ?
- Quels éléments intermédiaires de l'action des opérateurs sont mesurables pour infléchir l'atteinte du résultat final ?

Typologies des leviers d'action proposées

<i>Mesures</i>	<i>Exemples</i>
• mesure des capacités d'animation, d'évaluation et de coordination de la DGAS d'une part et des DDASS et DRASS d'autre part À noter : levier vertueux qui incite les DASS et les DRASS à faire preuve d'innovation et alimente la DGAS en bonnes pratiques à partager • mise sous tension des opérateurs par les services, grâce à un dispositif de contrôle gradué pouvant le cas échéant aller jusqu'au déconventionnement • mesure continue des actions des opérateurs eux-mêmes afin d'infléchir le résultat final	• nombre de dispositifs pérennes animés par la DDASS et favorisant l'adéquation offre d'ASI / demande d'ASI <i>(sur les taux de sortie ASI ou CHRS)</i> • taux d'associations contrôlées par la DDASS • nombre d'associations engagées dans un plan de redressement avec la DDASS suite au contrôle • nombre d'associations déconventionnées parmi les associations déclarées non performantes • part des mesures ASI en cours évaluées « débouché probable vers l'insertion professionnelle » en bilan de mi-parcours parmi les mesures en cours ayant passé le bilan de mi-parcours • pourcentage d'associations engagées dans des actions de rationalisation (fusions notamment)

Un audit de modernisation sur l'AAH a été réalisé au printemps 2006. Les conclusions de la mission IGAS-IGF sont de trois ordres :

- garantir l'égalité de traitement des demandeurs de l'AAH sur tout le territoire ;
- améliorer l'insertion professionnelle des allocataires ;
- renforcer les capacités de pilotage et de maîtrise de la dépense de l'État.

L'expertise fournie par l'audit de modernisation a permis de réaménager certains objectifs et indicateurs du programme 127 « Handicap et dépendance » de la mission « Solidarité et intégration », du programme 102 « Accès et retour

à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », et d'en prévoir la déclinaison directe dans les budgets opérationnels du programme (BOP) gérés par l'échelon régional des services déconcentrés. Par exemple, pour le programme « Handicap et dépendance » a été ajouté un nouvel indicateur : « Taux de réformation des décisions d'attribution d'AAH par les tribunaux ».

Ces trois exemples tracent les lignes directrices d'une démarche de performance réaliste et durable, notamment lorsque le lien entre activités et résultats est difficile à établir :

- cibler, voire fléchir certains objectifs en s'assurant de la capacité des services à les tenir (imputabilité des résultats) ;
- s'appuyer sur des leviers d'action pour produire des résultats intermédiaires (chaînage du stratégique et de l'opérationnel) ;
- radiographier lorsque cela est nécessaire la gestion des politiques publiques (maintenance de l'appareil de production).

La recherche de performance est donc une démarche globale mobilisant les techniques du contrôle de gestion. S'agissant des ministères sociaux, elle est au cœur de l'effort de modernisation engagé qui s'applique aux composantes financière, managériale et partenariale du pilotage des politiques publiques.

Annexe 1

Stratégie, objectifs et indicateurs

Données de synthèse sur les PAP joints aux PLF 2006 et 2007
et sur les préfigurations des PAP jointes au PLF 2005^(*)

1. Programmes comportant une présentation de la stratégie

	Nombre de programmes du budget général comportant une présentation de la stratégie	Nombre total de programmes dotés d'objectifs
PLF 2005	87	114
PLF 2006	94	118
PLF 2007	tous	119

Note : (*) Par convention, il s'agit des programmes pour lesquels la présentation de la stratégie est absente ou inférieure à 10 lignes.

2. Nombre total d'objectifs et d'indicateurs

	Budget général		
	PLF 2005	PLF 2006	PLF 2007
Nombre d'objectifs	674	629	569
Nombre moyen d'objectifs par programme ^(*)	6	5	4
Nombre d'indicateurs	1 328	1 284	1 295
Nombre moyen d'indicateurs par objectif	2	2	2

Note : (*) Programme comportant des objectifs.

(*) Dits « avant-PAP ». Ceux-ci ne portaient que sur le budget général. Par convention, aucune prévision ou valeur cible n'avait été inscrite.

3. Répartition des programmes en fonction de leur nombre d'objectifs

	Budget général		
	PLF 2005	PLF 2006	PLF 2007
Nombre de programmes			
• avec 1 à 5 objectifs (1 à 6 pour 2005)	76	70	84
• avec 6 à 10 objectifs (7 à 10 pour 2005)	33	45	32
• ayant plus de 10 objectifs	5 ^(*)	3	3

Notes : (*) Création, Soutien de la politique de la défense, Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, Formations supérieures et recherche universitaire, Politiques en faveur de l'inclusion sociale (11 objectifs) ; (**) Gendarmerie nationale et Police nationale (11 objectifs), Formations supérieures et recherche universitaire (13 objectifs).

4. Programmes ne comportant pas d'objectifs

	Budget général		
	PLF 2005	PLF 2006	PLF 2007
Nombre total de programmes (hors dotations)	119	123	122
Nombre de programmes ne comportant pas d'objectifs	5	5	3

5. Documentation des indicateurs

En %

	Budget général	
	PLF 2006	PLF 2007
Taux de documentation des indicateurs	65	91

6. Répartition des indicateurs entre les catégories^(*)

	Budget général					
	PLF 2005		PLF 2006		PLF 2007	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Efficacité socio-économique	524	39	699	54	598	51
Qualité de service	235	18	227	18	315	22
Effizienz de la gestion	332	25	358	28	260	27

Note : Lorsqu'un même indicateur pouvait concerner à la fois l'ensemble de la société (indicateur socio-économique) et la satisfaction des usagers d'un service public déterminé (qualité de service), il a par convention été classé dans la catégorie socio-économique. Par exemple, un indicateur de maîtrise des compétences scolaires de base intéresse tout-à-la fois les élèves et leurs parents (qualité de service) mais également l'ensemble de la collectivité (socio-économique). Il est ici décompté parmi les indicateurs socio-économiques uniquement.

7. Indicateurs non conformes en PLF 2005

	Nombre d'indicateurs non conformes	Pourcentage d'indicateurs non conformes par rapport à l'ensemble des indicateurs
Activité	90	7
Activité ou moyens déguisés	53	4
Moyens	32	2
Contexte, lointain	62	5
Total	237	18

Note : Il subsistait quelques indicateurs d'activité dans le PLF 2006 et quasiment plus dans le PLF 2007.

8. Taux d'indicateurs documentés ayant une cible à trois ans ou plus

En %

	Budget général	
	PLF 2006	PLF 2007
Taux d'indicateurs ayant une cible à trois ans ou plus	55	44

Annexe 2

Projets annuels de performances

1. Exemples d'objectifs et d'indicateurs de performances

1.1. Type d'indicateurs mesurant la réalisation d'objectifs d'efficacité socio-économique

1.1.1. Données statistiques issues d'enquêtes

- Programme « Formations supérieures et recherche universitaire »
Objectif : « Répondre aux besoins de qualification supérieure »
Indicateur : « Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale »
- Programme « Rénovation urbaine »
Objectif : « Renforcer l'attractivité du logement dans les zones urbaines sensibles »
Indicateur : « Écart entre le taux de vacances des logements sociaux en ZUS et ce même taux dans les agglomérations où elles se situent »

1.1.2. Données statistiques issues des systèmes de gestion internes

- Actions « Fiscalité » du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »
Objectif : « Favoriser le civisme fiscal, c'est-à-dire l'accomplissement volontaire des obligations fiscales »
Indicateurs : « Part d'usagers professionnels s'acquittant de leurs impôts dans le délai légal »
- Programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »
Objectif : « Améliorer l'élucidation des crimes et délits »
Indicateur : « Taux d'élucidation global et détaillé pour chaque grande catégorie de délinquance »

1.2. Type d'indicateurs mesurant la réalisation d'objectifs de qualité de service

1.2.1. Taux de satisfaction des usagers mesuré par enquête

- Divers programmes
Objectif : « Améliorer la qualité de l'accueil des usagers aux guichets »
Indicateur : « Taux d'usagers se déclarant satisfaits des conditions d'accueil »

1.2.2. Paramètres objectifs de qualité tels que les délais, la réactivité, la fiabilité, la disponibilité...

- Divers programmes
Objectifs : « Améliorer la qualité des réponses apportées aux usagers »
Indicateurs : « Pourcentage d'usagers ayant reçu une réponse à leur courrier dans un délai inférieur au seuil d'alerte défini » « Pourcentage d'appels téléphoniques ayant reçu une réponse précise »
- Soutien de la politique de l'Éducation nationale
Objectifs : « Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire »
Indicateur : « Nombre de poste d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire dans l'enseignement public »

1.3. Type d'indicateurs mesurant la réalisation d'objectifs d'efficience de la gestion

1.3.1. Coût unitaire exprimé par le ratio ressources utilisées/ activités effectuées ou services rendus

- Programme « Conduite et pilotage de la politique de la Justice et organismes rattachés »
Objectif : « Assurer une gestion efficiente des personnels »
Indicateurs : « Dépense moyenne de la gestion d'un agent »

1.3.2. Indicateur de productivité exprimée par le ratio : volume d'activité ou de services rendus/ressources utilisées

- Conseil et contrôle de l'État
Objectif : « Améliorer l'efficience des juridictions »
Indicateurs : « Nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État ou par magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel »

1.3.3. Indicateur de distribution des moyens

- Programme « Enseignement scolaire public du second degré »
Objectif : « Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués »
Indicateur : « Pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de dix élèves ou moins »

1.3.4. Indicateur de ciblage, exprimant l'orientation des moyens ou des activités sur les priorités du programme

- Actions « Fiscalité » du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »
Objectif : « Renforcer la lutte contre la fraude fiscale »
Indicateur : « Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves »
- Programme « Accès et retour à l'emploi »
Objectif : « Accompagner vers l'emploi les jeunes les plus en difficulté »
Indicateur : « Part des jeunes non qualifiés et des jeunes résidant en zone urbaine sensible dans le total des jeunes bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale »
- Programme « Orientation et pilotage de la recherche »
Objectif : « Orienter l'effort public de recherche et développement technologique vers les domaines prioritaires de l'action gouvernementale »
Indicateur : « Part des crédits recherche consacrés aux domaines : sciences du vivant et technologie de l'information et de la communication »

1.3.5. Indicateur de bonne utilisation des potentiels, exprimant si les ressources disponibles sont employées conformément à leur destination

- Programme « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services »
Objectif : « Renforcer la présence des agents sur le terrain »
Indicateur : « Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé »
- Programmes d'enseignement scolaire
Objectif : « Disposer d'un potentiel d'enseignants adapté »
Indicateur : « Taux de rendement du remplacement (taux d'activité des professeurs remplaçants) »

1.3.6. Indicateur de dépassement de coût, par rapport à une prévision initiale

- Divers programmes
Objectif : « Maîtriser les coûts des projets d'investissement »
Indicateur : « Pourcentage de dépassement des coûts d'un projet d'investissement » (une fois les crédits engagés)

1.3.7. Taux de financement d'une activité par la vente de prestations ou d'autres apports extérieurs à l'État exprimé par le ratio ressources propres/ressources totales

- Divers programmes
Objectif : « Augmenter la part des ressources propres »
Indicateur : « Taux de ressources propres »

1.3.8. Indicateur d'effet de levier des crédits publics exprimé par le ratio ressources apportées par des partenaires extérieurs/financement État ou ressources totales/financement État

- Divers programmes
Objectif : « Accroître la mobilisation des partenaires autour des projets conduits »
Indicateur : « Montant des financements privés obtenus par euro apporté par l'État »

2. Contre-exemples d'objectifs et d'indicateurs ne remplissant pas les critères méthodologiques requis pour figurer dans les projets annuels de performances

2.1. Indicateurs de moyens

- Montant consacré par la France à...
- Rang de la France parmi les différents pays contributeurs à...
- Écart entre le niveau de ressources des bénéficiaires d'une prestation et le seuil de pauvreté, avant et après perception de la prestation.
- Comparaison du taux d'effort des ménages (part restant à la charge des ménages) avant et après la perception d'une prestation
- Taux de couverture territoriale en services.../Nombre de structures...
- Taux de réalisation/d'avancement d'une planification
- Taux de communes couvertes par un plan, un schéma d'aménagement...
- Pourcentage de la population bénéficiant d'un dispositif, d'une prestation ...
- Nombre d'emplois créés/de personnes embauchées (lorsque les embauches sont liées au versement d'une aide, d'une subvention)
- Taux de satisfaction des demandes (prestation de services)
- Nombre (pourcentage) de structures, de communes... ayant bénéficié d'un soutien
- Taux moyen de subvention
- Périodicité du renouvellement des équipements
- % de m² nécessitant de grosses réparations
- % de structures équipées d'une fonctionnalité donnée
- Nombre d'aides attribuées

2.2. Indicateurs d'activité

- Nombre de plans, schémas d'aménagement, textes... en cours d'élaboration/approuvés
- Pourcentage de population couverte par un plan, un schéma d'aménagement...
- Taux de réalisation/d'avancement d'une planification, d'une réforme, d'un projet
- Taux de contrôle (nombre de contrôles effectués par rapport à l'ensemble du périmètre à contrôler)
- Nombre de dossiers traités, nombre de personnes accueillies...
- Nombre de jours de formation réalisés
- Nombre de partenariats ; nombre de chartes signées
- Nombre (pourcentage) de structures ayant adopté une procédure qualité, un plan, faisant l'objet d'une convention, disposant d'un dispositif d'évaluation, d'un tableau de bord...

2.3. Exemples d'objectifs et d'indicateurs de retombée (contexte, lointains)

Objectifs	Indicateurs
Contribuer à la maîtrise de la consommation d'énergie	Taux d'intensité énergétique finale (consommation finale énergétique/PIB en volume)
Maîtriser l'évolution des émissions de gaz à effet de serre	Émissions françaises de gaz à effet de serre

2.4. Exemples d'indicateurs ne neutralisant pas les effets d'aubaine

Objectifs	Indicateurs	Effet d'aubaine non neutralisé
Mettre en œuvre une politique dans des conditions optimales de coût et de qualité de service	Frais de gestion des aides/montant des aides versées	Amélioration de l'indicateur possible par augmentation du dénominateur, sans qu'il y ait plus d'efficience dans la gestion des aides
Soutenir des zones géographiques spécifiques	Nombre d'emplois et de logements créés chaque année au sein de ces zones	Contexte global du marché du travail non neutralisé

2.5. Exemples d'indicateurs porteurs d'effets pervers

Objectifs	Indicateurs	Effet pervers potentiel
Réduire le coût des implantations territoriales	Coût moyen des implantations	Le coût moyen n'est pas adapté : la multiplication de très petites structures aux coûts fixes élevés peut conduire à réduire le coût moyen mais au prix d'une dégradation de l'efficacité réelle ; s'intéresser à la dispersion des coûts au sein de chaque catégorie
Réduire le délai de délivrance d'une prestation	Délai moyen de délivrance des prestations délivrées	L'amélioration de la moyenne peut se faire au détriment des quelques dossiers les plus complexes et des dossiers déjà en stock depuis un certain temps ; préférer les indicateurs de dispersion (par exemple, pourcentage de prestations délivrées dans un délai supérieur à x jours) aux valeurs moyennes et mesurer également l'ancienneté des stocks

Références bibliographiques

Les principes fondamentaux relatifs à la démarche de performance dans le cadre de la LOLF ont été rassemblés dans le guide « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de Finances du 1er août 2001 », publié en juin 2004 et élaboré conjointement par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, l'Assemblée nationale, le Sénat, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes.

Document disponible sur : <http://www.performance-publique.gouv.fr>
(rubrique : performance des politiques publiques).

Abate B. (2000) : *La nouvelle gestion publique*, LGDJ.

Abate B. (2002) : « Les cibles de résultats sont-elles utiles pour mieux gérer l'État ? », *Revue française de finances publiques*, décembre.

Barilari A. (2002) : *Animer une organisation déconcentrée : comment concilier autonomie et cohérence ?*, Éd. d'Organisation.

Bezes P. (2005) : « L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France » in *Trente ans de réforme de l'État*, Lacasse et Verrier (eds), Dunod.

Bied-Charreton H. (2006) : « La démarche de performance publique dans le cadre des lois de finances », *Les Notes Bleues de Bercy*, n° 305, 16-31 mars.

Bouvard M. (2005) : « La mesure de la performance », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 91, septembre.

Gibert P. (1985) : « Management public, management de la puissance publique », *Politique et management public*, vol. 4, n° 2.

Greffé X. (1988) : *Analyse économique de la bureaucratie*, Economica, 2^e édition.

Greffé X. (1997) : *Économie des politiques publiques*, Dalloz, Coll. 'Précis'.

Hurstel X. (2006) : « La performance dans le cadre de la LOLF », *La Revue du Trésor*, 86^e année, n° 7, juillet.

Inglebert X. (2005) : *Manager avec la LOLF : LOLF et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'État*, Groupe Revue Fiduciaire, Coll. 'Réforme de l'État', septembre.

- Kristensen J.K., W.S. Groszyk et B. Buhler (2002) : « L'élaboration et la gestion des budgets centrés sur les résultats », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 1, n° 4.
- Mény Y. et J-C. Thoenig (1989) : *Politiques publiques*, PUF, Coll. Thémis.
- Musgrave R.A. et P.B. Musgrave (1984) : *Public Finance in Theory and Practice*, Mc-Graw Hill, New York, 4^e éd.
- OCDE (2005) : *Les informations sur les performances et l'élaboration du budget*, mai.
- Poinsard R. (1985) : « Les budgets de programme, quinze ans après », *Économie et Prévision*, n° 71, printemps.
- Sallerin G. et A. Mauchamp (1997) : « La RCB et la réforme de l'État. Histoire d'une ambition et postérité d'un échec », *Revue du Trésor*, n° 7, pp. 423-430.
- Schick A. (2003) : « L'État performant. Réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 3, n° 2.
- Siné A. (2006) : *L'ordre budgétaire, l'économie politique des dépenses de l'État*, Economica.

Rapports parlementaires

Les rapports des Commissions des Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat sur les avant-projets annuels de performances, mars 2005.

Disponibles sur <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2161.asp> et <http://www.senat.fr/rap/r04-220/r04-220.html>

Rapport d'information de la Commission des finances sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, 15 juin 2006.

Disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i3165.pdf>

Sources administratives

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace, Rapport au gouvernement, Alain Lambert et Didier Migaud (parlementaires en mission), septembre 2005.

Disponible sur : http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/710_rapport_sres_16_09_05.pdf

Les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances. Disponible sur <http://www.performance-publique.gouv.fr/performance/politique/index.htm>

PLF 2007. Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques tome II : Missions – Programmes – Objectifs – Indicateurs envisagés pour le PLF 2007, juin 2006. Disponible sur http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/finances_etat/LF/2007/dob/dob2007_tome2.pdf

Fiches méthodologiques sur la mesure de la performance, Direction de la réforme budgétaire, mars 2005.

Disponible sur www.performance-publique.gouv.fr
(rubrique : performance des politiques publiques)

Guide pratique de la déclinaison des programmes : les budgets opérationnels de programme, Direction de la réforme budgétaire, janvier 2005. Disponible sur <https://mioga.minefi.gouv.fr/drb/home/Extralolf/Documents/ReformeTerrain/Experimentations/guideBOPversionimpression.pdf>
(nom de l'utilisateur : rb ; mot de passe : lolf)

Maquette-type des budgets opérationnels de programme, Direction de la réforme budgétaire, mai 2005.

Disponible sur <https://mioga.minefi.gouv.fr/drb/home/Extralolf/Documents/ClesReforme/ActeursetPilotage/CopilDAF/2005/27052005/maquetteBOP.doc>

Circulaire du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 7 avril 2006 relative au Projet de loi de finances pour 2007 : conférences « performances » et volet « objectifs et indicateurs 2007 » du débat d'orientation budgétaire.

Disponible sur <http://alize.finances.gouv.fr/budget/circpdf/CM1-06-1346.pdf>

Circulaire du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 28 juillet 2006 sur la préparation de la gestion 2007. Programmation budgétaire initiale et BOP.

Disponible sur <http://alize.finances.gouv.fr/budget/circpdf/MGP2-2006-07-2087.pdf>

Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État. Éléments de méthodologie, DIRE, juin 2002.

Disponible sur <http://controledegestion.modernisation.gouv.fr/>

La mise en place des objectifs opérationnels dans le cadre du dialogue de gestion, Note de cadrage de la réunion des contrôleurs de gestion des programmes, Direction générale de la modernisation de l'État, juillet 2006.

Disponible sur <http://controledegestion.modernisation.gouv.fr/>

Les modalités de déclinaison des objectifs et indicateurs de performance des PAP 2006 dans les BOP 2006 (synthèse), Direction générale de la modernisation de l'État, juillet 2006.

Disponible sur <http://controledegestion.modernisation.gouv.fr/>

Complément D

LOLF et agences

Claudia Ferrazzi et Frank Mordacq

Direction générale de la modernisation de l'État

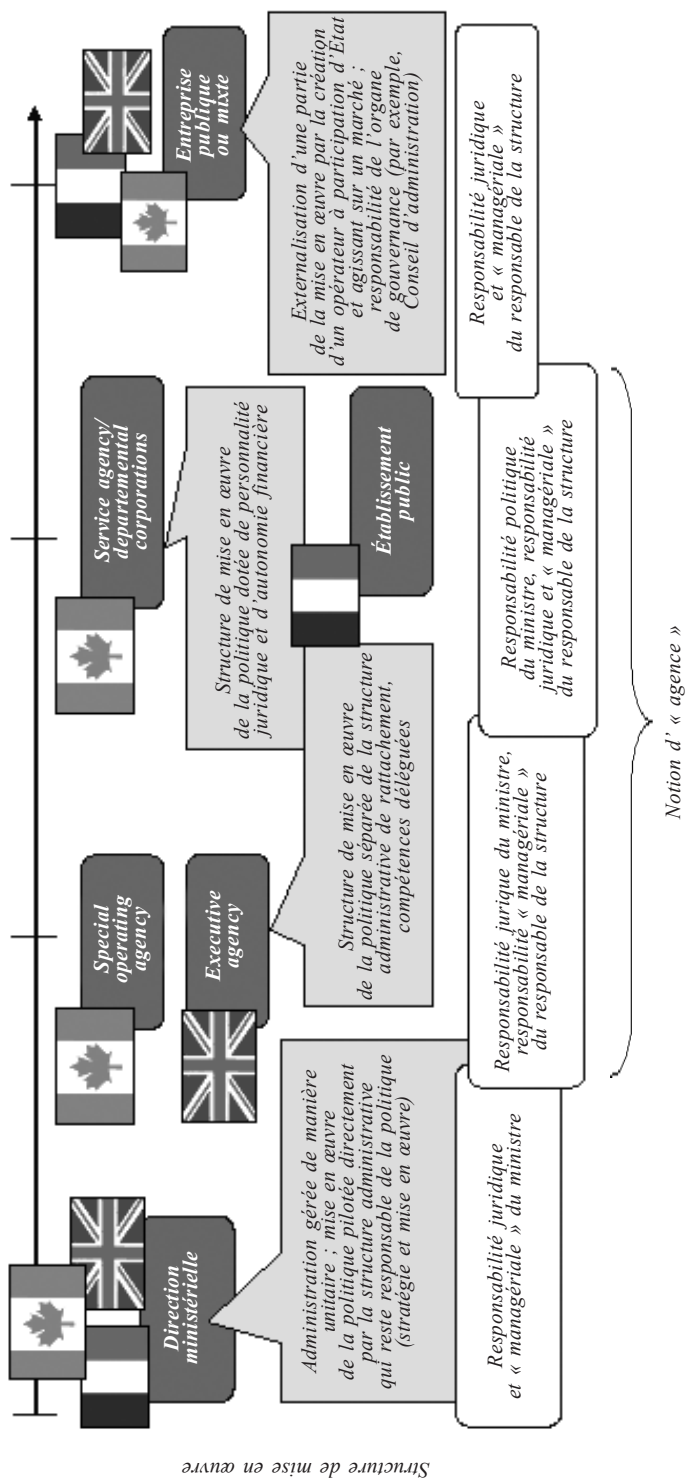
Introduction

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est, à raison, considérée comme un levier puissant de réforme de l'État. Sans en faire un préalable, l'élaboration de l'architecture budgétaire a notamment ouvert un champ d'investigation intéressant portant sur l'optimisation de l'organisation de l'État.

L'analyse des solutions organisationnelles qui ont été développées dans d'autres pays pour faire face aux mêmes problématiques participe à cette réflexion : améliorer la qualité des services publics avec des ressources contraintes, donner davantage de marges de manœuvre aux dirigeants, stimuler la diffusion d'une culture de résultats. En particulier, l'« agence », structure en charge de la mise en œuvre d'une politique publique, est un modèle de plus en plus répandu dans les administrations des pays de l'OCDE.

Le présent article vise à aborder certaines questions posées par la mise en œuvre de la LOLF au regard de la constitution de structures administratives partiellement autonomes par rapport aux départements ministériels. Dans un premier temps, la notion d'« agence » sera précisée, ainsi que les différentes formes de déconcentration fonctionnelle existantes en France et dans un certain nombre de pays OCDE. Ensuite, sera expliqué l'apport de la mise en œuvre de la LOLF à cette réflexion, notamment au regard de la création des programmes, au sens de l'article 7 de la LOLF. Enfin, seront exposés les enseignements qu'il convient de retenir de ces expériences de déconcentration fonctionnelle pour optimiser le fonctionnement de la nouvelle gestion publique française.

Degré de décentralisation du fonctionnement des services opérationnels



Source : Auteur.

1. Qu'est-ce que c'est qu'une « agence » ?

Il n'existe pas de notion d'« agence » en droit administratif français. Sous la dénomination d'« agence » coexistent aujourd'hui quelques dizaines de structures à statut juridique et à fonctionnement différents. En particulier, ont été dénommées « agences » de nombreux établissements dans les domaines de l'environnement (Agence de l'eau, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, etc.), des finances et du budget (Agence France Trésor, Agence des participations de l'État, Agence comptable central du Trésor, etc.), de la recherche (Agence française de l'innovation, Agence nationale de la recherche) et des services sociaux (Agence nationale pour l'emploi, Agence nationale pour la rénovation urbaine, etc.). En droit, il s'agit d'établissements publics administratifs, d'établissements publics à caractère industriel et commercial, de groupements d'intérêt public ou de services à compétence nationale. Ils disposent donc en réalité de prérogatives très différentes et d'une autonomie de gestion variable. À titre d'illustration, lorsque ces structures sont des établissements publics, elles disposent de la personnalité juridique, alors que des services à compétence nationale n'en sont pas dotés.

Dans de nombreux pays OCDE, en revanche, la notion d'« agence » renvoie à une structure administrative présentant des caractéristiques propres – à la fois en droit et dans la réalité du fonctionnement. Il convient cependant de remarquer que cette notion reste relativement souple, à double titre : d'une part, elle varie selon les pays et les traditions administratives ; d'autre part, dans chacun des pays, elle admet une certaine diversité de structures et de fonctionnement.

Il est ainsi possible de schématiser les différentes solutions de décentralisation fonctionnelle sur un continuum à degré de décentralisation croissant

Dans les structures se situant dans la partie gauche du spectre, la structure fonctionnelle n'a pas de personnalité juridique distincte de l'État, et la responsabilité – juridique et « managériale » – repose sur le ministre. En revanche, dans la partie droite, c'est le responsable de la structure, dotée de personnalité juridique, qui répond juridiquement et managérialement du fonctionnement et des résultats. Cette responsabilité peut dans la plupart des cas être partagée avec l'organe de gouvernance (conseil d'administration par exemple) auquel le responsable participe ou qu'il préside.

1.1. Pourquoi déconcentre-t-on la mise en œuvre des politiques publiques ?

Dans les pays où un processus de déconcentration fonctionnelle a été engagé – où on a fait bouger le curseur de certaines structures de la gauche vers la droite, plusieurs raisons sont avancées pour expliquer la création d'agences ou de formes autonomes de mise en œuvre des politiques publiques.

Les deux premières portent sur le contenu du service produit par l'administration : lorsque la composante de service à l'utilisateur est prédominante, le besoin est ressenti d'orienter l'ensemble de la structure vers les usagers, de la « tourner » vers l'extérieur, à la fois fonctionnellement et culturellement. Par ailleurs, la réalisation de missions ou de métiers très spécialisés peut imposer la constitution d'un centre d'expertise particulier, qui doit pouvoir attirer des compétences et des outils du marché pour être efficace et, pour ce faire, gagne en gérant ses ressources de manière plus autonome.

D'autres explications des initiatives de déconcentration fonctionnelle dans les principaux pays OCDE sont de nature politique. Le ministre peut manifester la volonté d'introduire davantage de « neutralité » dans la mise en œuvre d'une politique particulièrement visible, pour minimiser les risques sur un service « technique » clé (par exemple, services des retraites ou des impôts). Le gouvernement peut en outre souhaiter afficher une attention particulière vis-à-vis d'un sujet, particulièrement après la manifestation d'une crise : la constitution d'un service partiellement autonome peut concourir au sentiment que le problème est en train d'être traité (par exemple, sécurité sanitaire).

Enfin, la création de structures autonomes peut s'inscrire dans un projet à moyen terme, dans la continuité tout comme dans la rupture : dans le premier cas de figure, le besoin peut émerger d'identifier une structure capable de porter la mise en œuvre d'une politique dans la continuité, au-delà des changements politiques. Dans le second cas, la structure autonome peut préfigurer un projet d'externalisation du service en cours d'analyse.

Dans certains systèmes administratifs, c'est l'ensemble des services opérationnels de l'État qui est soumis au modèle d'organisation « en agence ». Il ne s'agit donc pas d'une décision prise au cas par cas pour telle ou telle politique, mais de l'élaboration d'orientations interministérielles fixant les conditions à remplir et le processus à suivre pour la constitution d'agences⁽¹⁾. Au Royaume-Uni par exemple, 75 % des personnels de l'État travaillent aujourd'hui dans des agences. Au Pays-Bas, cette proportion dépasse aujourd'hui 80 %. Le Canada suit une évolution analogue avec la mise en œuvre du projet « Service Canada ».

Dans le schéma ci-dessus, la notion d'« agence » se situe dans la partie centrale du spectre : l'agence est une structure dotée d'une grande autonomie de gestion et soumise au pouvoir de direction du ministre concerné. L'autonomie de gestion comprend la possibilité pour les dirigeants de l'agence de décider de l'organisation générale interne, de la gestion du personnel et d'au moins une partie de la gestion financière.

Même si la notion d'agence est souple, elle renvoie, dans la plupart des pays de l'OCDE, à un certain nombre de caractéristiques propres permet-

(1) Voir, à titre d'illustration, le guide interministériel élaboré par le Cabinet office, *Executive Agencies: A Guide for Departments*, juin 2006.

tant de reconnaître une structure autonome, au-delà de sa dénomination. Par ailleurs, des choix structurants, réalisés par le ministre et par le département de rattachement, en définissent les « variables », permettant de placer précisément le curseur de l'autonomie.

1.2. Un noyau de caractéristiques inhérentes à la notion d'agence

La première des caractéristiques d'une agence est la mission prioritaire de prestation de services. L'agence est mise sous tension par une autonomie accrue, en vue d'atteindre les objectifs fixés de qualité de service et d'efficience.

S'agissant du système de responsabilité, une agence dispose d'une tutelle (*departmental sponsor* dans les systèmes britannique et canadien) au sein du ministère de rattachement, ce qui n'empêche pas dans la plupart des cas une relation directe avec le ministre, plus rarement avec le Parlement. La structure est par ailleurs systématiquement gérée selon une forme contractuelle définie entre l'agence et le ministre concerné. L'accord des parties est donc explicite, notamment sur l'engagement sur les résultats, sur le partage des responsabilités et sur le processus d'allocation des ressources. Le directeur de l'agence est par ailleurs tenu responsable des résultats et du fonctionnement de sa structure ; il est en tout cas révocable en cas de défaillance, qu'il soit fonctionnaire ou qu'il vienne de l'extérieur de l'administration.

En termes de ressources, la budgétisation des agences est souvent pluriannuelle⁽²⁾, et axée très fortement sur les résultats, davantage que pour les départements ministériels. Les contrôles externes sur les dépenses sont souvent assouplis, contrairement aux suivis des résultats qui sont systématiquement renforcés, au travers la mise en place d'outils et de point de rendez-vous pour traiter les écarts éventuels.

Enfin, la mission d'une agence n'est jamais considérée pérenne : l'engagement contractuel comprend systématiquement la revue périodique de l'adéquation entre missions et solution organisationnelle (entre un et trois ans), ce qui permet d'évaluer la pertinence de l'organisation en agence au regard notamment des évolutions du contexte et de la demande de services.

1.3. Une combinaison de caractéristiques complémentaires conférant à chaque agence sa spécificité

Au-delà du noyau de caractéristiques propres, chaque agence combine dans la réalité des expériences étrangères un certain nombre d'autres caractéristiques, issues de choix structurants réalisés lors de sa création. Cette combinaison qualifie le degré d'autonomie de l'agence. Elle permet égale-

(2) Sauf au Canada, où la budgétisation est annuelle avec possibilité de report à hauteur de 5 %.

ment de comparer les agences actives dans les pays OCDE aux structures administratives existantes en France.

Une agence peut être dotée de la personnalité juridique, mais elle peut aussi ne pas être juridiquement distincte du département ministériel auquel elle est rattachée. Compte tenu de ses retombées sur le système de responsabilité, ce choix est très structurant pour la vie de l'agence et pour l'autonomie vis-à-vis du ministre, responsable *in fine* de la politique. Lorsqu'elle est dotée de personnalité juridique, son fonctionnement peut être facilement comparé à celui d'un établissement public en France.

L'autonomie dans les recrutements et, plus généralement, dans la gestion des personnels constitue l'autre choix juridique capital pour le fonctionnement de l'agence, souvent lié au choix précédent sur la capacité juridique. En effet, dans un certain nombre de cas, la volonté d'ouvrir les recrutements à l'extérieur de la fonction publique a justifié la constitution de structures juridiquement autonomes, permettant de s'affranchir plus facilement des règles statutaires régissant les fonctions publiques. Dans tous les systèmes analysés, cependant, aucun obstacle juridique n'empêche concrètement un panachage de profils entre fonctionnaires et non titulaires provenant de l'extérieur de l'administration.

Un autre choix structurant est la source de légitimité de l'agence, qui varie de manière très sensible selon les cas : certaines agences sont créées par la loi (au Canada notamment), d'autres par un texte réglementaire, d'autres encore par des circulaires, interministérielles ou internes au ministère concerné.

S'agissant des modes de gouvernance, l'implication des services du ministère de rattachement est variable, leur poids dans la prise de décision des instances (comité de direction, conseil de gestion ou conseil consultatif) pouvant aller du simple avis à un véritable droit de veto. La présence même de représentants du ministère de rattachement ainsi que de celui des finances n'est pas systématique. Par ailleurs, les contrôles exercés par le département ministériel de rattachement sont divers : participation à la prise de décision, demande de missions d'audit ou encore processus formalisés de contrôle à certaines étapes de la vie de la structure.

Aucune règle ne peut par ailleurs se dégager sur les modalités de nomination du directeur de l'agence, tout comme sur son profil idéal. Dans les expériences étrangères, des nominations par proximité politique coexistent avec des mises en concurrence fondées sur l'adéquation entre profil et métier, ouverte y compris à l'extérieur de l'administration. Au final, un acte du ministre formalise dans tous les cas de figure la nomination. Il est possible d'affirmer qu'en moyenne, si l'on compare ces nominations à celles sur des postes de responsabilité dans un département ministériel, le recrutement par profil y est beaucoup plus courant et se rapproche souvent d'un recrutement à un poste de dirigeant d'entreprise, même lorsque les candidats sont fonctionnaires. Par ailleurs, le régime de responsabilité découle de ces mo-

dalités de nomination : lorsqu'un directeur d'agence est nommé sur la base de ses compétences pour exercer un métier spécifique, il est tenu responsable de ses résultats opérationnels vis-à-vis du ministre.

Une autre variable distinguant les agences les unes par rapport aux autres est le recours ou non à des centres de services partagés entre plusieurs agences, au niveau ministériel ou interministériel. Lorsque ce recours existe, les services qui sont les plus souvent mutualisés sont les opérations administratives de gestion des ressources humaines (paye, organisation matérielle des concours et des recrutements, action sociale, etc.), la gestion des affaires financières, les fonctions d'inspection et d'audit interne, les fonctions achats, les services informatiques et la gestion immobilière. Certaines agences, néanmoins, disposent en leur sein de tout ou partie de ces fonctions.

1.4. Le système français dispose d'ores et déjà de cadres juridiques pour réaliser la déconcentration fonctionnelle

Les formules juridiques existantes dans le système français apportent des solutions variées à la question de l'autonomie opérationnelle. Dans le schéma décrit de déconcentration fonctionnelle, les établissements publics et les entreprises publiques ou mixtes se situent dans la partie droite du spectre et sont tous dotés de personnalité juridique. En revanche, et contrairement à ce qui existe dans d'autres pays, il n'existe pas en France d'approche systématique de l'organisation en agence, qui serait pilotée comme au Royaume-Uni par une structure de coordination interministérielle fixant les règles du jeu et les critères de déconcentration.

Dans la partie gauche du spectre (« premier degré » d'autonomie), celle où figurent par exemple les *executive agencies* britanniques, il est sans doute possible de situer les services à compétence nationale (SCN), services non dotés de la personnalité juridique et exerçant des « fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés »⁽³⁾. Un SCN peut être placé – par le décret en Conseil d'État qui le crée – sous l'autorité du ministre concerné ou sous celle d'un directeur d'administration centrale, d'un chef de service ou d'un sous-directeur. L'autonomie accordée au SCN peut déboucher sur une délégation de pouvoir ou de signature, et être assortie d'un statut d'ordonnateur secondaire. Comme pour les établissements publics, la question de la constitution des SCN n'a pas à ce stade été abordée de manière systématique sur l'ensemble du périmètre de l'activité opérationnelle de l'État. Plusieurs dizaines de SCN ont été créées, essentiellement dans les domaines de la maîtrise d'ouvrage informatique, de la culture, du *back-office* financier et de l'environnement. Une autre différence signi-

(3) Décret du 1^{er} juillet 1992 modifié par le décret n° 97-463 du 9 mai 1997.

ficative est à signaler par rapport aux expériences étrangères : compte tenu du caractère national de ses missions, il est explicitement exclu qu'un service à compétence nationale puisse exercer des compétences localisées, ni des missions de pilotage des services déconcentrés, alors que c'est parfois le cas à l'étranger (par exemple, le réseau de *Jobcentre Plus* au Royaume-Uni).

Par ailleurs, certains services publics de l'État sont dotés de « budgets annexes » au budget de l'État, lorsqu'ils sont soumis à une gestion commerciale (« services donnant lieu au paiement de redevances »). Ces services ne sont pas dotés de personnalité juridique mais disposent d'une comptabilité à part et d'une large autonomie de gestion.

2. Pourquoi rapproche-t-on la gestion publique issue de la LOLF et le mode de gouvernance des « agences » ?

La LOLF regroupe les charges budgétaires de l'État par mission, chacune « comprenant un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie »⁽⁴⁾. Par destination de la dépense, 133 programmes du budget général de l'État ont été créés en LFI 2006, regroupant chacun « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »⁽⁵⁾. Une analyse de la nature des actions mises en œuvre par les programmes montre que 80 % des programmes sont en charge d'une politique publique, 8 % d'actions de soutien, les restant 12 % combinant les deux dimensions, politique publique et soutien.

La structure budgétaire en programmes s'applique à l'ensemble du périmètre de l'administration, tous les services (administrations centrales, administrations déconcentrées et services à compétence nationale) émergeant à l'un des 133 programmes. Les activités opérationnelles sont réalisées au sein des programmes au travers des budgets opérationnels de programme (BOP), comprenant un budget prévisionnel et des objectifs et indicateurs déclinés à partir de ceux du programme⁽⁶⁾.

Aucun service et aucun BOP n'existent donc en dehors des programmes et tous les programmes se déclinent jusqu'à couvrir l'ensemble de l'activité opérationnelle. Cette construction et le fonctionnement des programmes reposent sur la conviction que les marges de manœuvre et l'efficacité doivent être recherchées au plus près de l'opérationnel, du « métier » et de l'utilisateur. Dans ce cadre, la réussite du programme tient en grande partie à sa déclinaison opérationnelle.

(4) Art. 7 de la LOLF.

(5) *Ibid.*

(6) Direction de la réforme budgétaire, *Guide pratique de la déclinaison des programmes. Les budgets opérationnels de programme*, janvier 2005.

L'analyse des expériences étrangères montre que la recherche d'efficacité opérationnelle a conduit dans un certain nombre de pays de l'OCDE à la création d'agences ou d'autres structures de déconcentration fonctionnelle. Dans les cas étrangers donc, il ne s'agit pas de regrouper entre les mains d'un seul responsable toutes les activités pour conduire une politique. Il ne s'agit pas non plus de décliner un programme « central » au niveau opérationnel, mais d'accorder une certaine autonomie à l'opérationnel par rapport au concepteur de la politique. Ce mode de recherche de l'efficacité affiche à ce stade des résultats positifs ; il est considéré, dans les exercices de revue périodique réalisés pour en évaluer la pertinence, comme un moyen qui a facilité l'atteinte des résultats des politiques publiques, notamment par une augmentation de la transparence et de l'efficacité⁽⁷⁾. Malgré des infléchissements apportés dans un certain nombre de cas à l'autonomie initiale des agences, en direction d'une subordination plus marquée aux ministères de rattachement, le nombre d'agences dans de nombreux pays OCDE ne cesse de croître depuis le début des années quatre-vingt-dix.

3. Le modèle « agence » de gouvernance peut-il guider l'évolution des programmes issus de la mise en œuvre de la LOLF ?

Si la création des programmes répond au même souci de responsabilisation de l'opérationnel, le responsable de programme français est difficilement comparable à un responsable d'une agence (ou d'une structure en charge de la réalisation opérationnelle de la politique publique), par exemple dans le cas britannique. Le cumul entre les mains d'un même responsable de programme de responsabilités de nature stratégique-politique et exécutoire-opérationnelle introduit une différence fondamentale avec le directeur d'agence.

Ce constat s'appuie sur l'analyse de la population des 81 responsables de programme : 64 % d'entre eux sont directeurs (et pilotes d'un programme en charge d'une politique, y compris de soutien) ; six responsables de programme sont secrétaires généraux (7 %) qui, pour quatre d'entre eux, pilotent – entre autres – un programme de politique publique (Défense, MINÉFI, Intérieur, SPM) ; les 29 % restants sont chefs de service, présidents de juridictions ou d'établissements ou délégués interministériels. Dans leur rôle au sein des administrations centrales, les responsables de programme sont donc appelés à assurer « au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. À cette fin [les administrations centrales] participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres, notamment dans les domaines suivants :

- la définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application, l'évaluation de leurs effets ;

(7) Pour une revue complète du système des agences, voir par exemple le rapport du HM Treasury et du Prime's Minister's Office of public services reform, *Better government services, Executive Agencies in the 21st Century*, juillet 2002.

- l'organisation générale des services de l'État et la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels ;
- la détermination des objectifs de l'action des services à compétence nationale et des services déconcentrés de l'État, l'appréciation des besoins de ces services et la répartition des moyens alloués pour leur fonctionnement, l'apport des concours techniques qui leur sont nécessaires, l'évaluation des résultats obtenus »⁽⁸⁾.

La majorité des responsables de programme français s'apparentent donc aujourd'hui davantage à la tutelle ministérielle (*departmental sponsor*) des agences britanniques, responsable du développement de l'orientation stratégique de l'agence ainsi que de son évaluation, et chargée de conseiller le ministre sur les objectifs de la politique et sur les instruments de sa mise en œuvre.

Dans un certain nombre de cas, en France aussi, la conduite d'une politique peut être répartie entre deux entités distinctes, en charge respectivement de la conception/évaluation et de la mise en œuvre : c'est le cas par exemple de la politique de la Ville, répartie entre la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) – dont le délégué est responsable du programme « rénovation urbaine » – et l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public à caractère industriel et commercial. « Placé sous la tutelle du ministre chargé de la Politique de la ville, qui fixe les orientations générales de son action »⁽⁹⁾, l'ANRU est en charge du cofinancement de projets de rénovation urbaine. Une convention lie l'ANRU à la DIV. Cette séparation entre conception et réalisation de la politique n'est cependant pas courante, et certainement pas systématique.

Malgré ces différences, deux enseignements utiles pour les responsables de programme semblent pouvoir être tirés de l'expérience des agences, et plus globalement des processus de déconcentration fonctionnelle.

Le premier enseignement concerne l'équilibre entre une approche systématique, souhaitable lorsque des modèles d'organisation sont proposés à la réflexion interministérielle, et la diversité de solutions qui doivent être promues ou admises. Lorsqu'un modèle d'organisation est proposé dans le secteur public, *il est nécessaire d'admettre, dans le respect d'un cadre commun, une certaine diversité* – que ce soit dans les modalités de gestion, dans les règles de gouvernance, dans les relations entre les acteurs ou dans le degré de formalisation de tous ces éléments. Le guide interministériel britannique cité ci-dessus mentionne explicitement cet aspect de souplesse, en précisant que « la variété des agences signifie qu'une solution [de gouvernance] ne peut pas convenir à tous les cas de figure »⁽¹⁰⁾. Un certain

(8) Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, version consolidée au 23 octobre 1999.

(9) Décret n° 2004-123 du 9 février 2004.

(10) Cabinet office, *Executive Agencies: A Guide for Departments*, juin 2006.

nombre de programmes se prête sans doute à terme à une focalisation opérationnelle plus marquée. La probabilité de cette évolution varie selon la capacité à scinder les contenus politico-stratégiques et exécuto-opérationnels de l'activité actuelle de chacun des responsables de programme.

Le deuxième enseignement porte sur *les conditions de succès à remplir lorsqu'un ministère souhaite accorder une certaine autonomie de gestion à des structures en charge de toute ou partie de la conduite d'une politique publique*, quel que soit le degré de cette autonomie. Les expériences étrangères permettent d'en identifier un certain nombre.

Il s'agit d'abord de définir un périmètre de gestion suffisamment large pour assurer de véritables marges de manœuvre au responsable opérationnel. Un périmètre significatif justifie aussi plus facilement un changement organisationnel, auquel sont souvent associés des coûts importants, qu'ils soient financiers, humains ou de changement « culturel ».

Une deuxième condition porte sur la définition de la nature de la légitimité du responsable. Il faut que l'autonomie soit légitime, et qu'elle soit vécue comme telle par tous les acteurs. Pour ce faire, les circuits de compte rendu doivent être clarifiés et rendus publics. À qui répond le responsable de l'activité opérationnelle ? Quelle nature de compte rendu vis-à-vis du ministre ? Quel positionnement vis-à-vis de la représentation nationale ?

La troisième condition concerne la formalisation sous forme contractuelle des règles structurantes régissant la réalisation de la politique (*framework document* dans les systèmes anglo-saxons). Le contrat permet la formalisation, d'abord, et le consensus des parties prenantes, ensuite, sur les processus clés et sur les relations entre les acteurs. Peuvent ainsi être clarifiés le cadre d'objectifs et de ressources pour réaliser la politique, les relations et responsabilités respectives entre le responsable opérationnel, le ministre, et les autres parties prenantes le cas échéant, les modalités de recours éventuel à des centres de services partagés, l'impact éventuel sur les fonctions support de la centrale, etc. Parmi les règles devant être clarifiées, le rôle et l'autorité du responsable opérationnel en matière de gestion des ressources humaines semble un facteur clé. Pour une partie des services opérationnels, en outre, la vision pluriannuelle sur les ressources allouées à la structure et sur les résultats qui lui sont assignés est une condition supplémentaire pour réussir dans la recherche de l'efficacité.

Enfin, toute réflexion sur l'autonomie de gestion devrait faire l'objet d'une analyse des bénéfices et des risques liés à ces évolutions. Il semble important de favoriser la conduite de cette analyse non seulement au moment où l'on accorde davantage d'autonomie à un responsable opérationnel, mais aussi à l'occasion de revues périodiques qui doivent être prévues à cet effet.

Conclusion

Plusieurs pays de l'OCDE approfondissent actuellement le processus de séparation entre conception et réalisation des politiques publiques. La première est assurée par les départements ministériels. La seconde est prise en charge par des agences, structures dotées d'une grande autonomie de gestion et soumise au pouvoir de direction du ministre.

En France, les deux dimensions sont aujourd'hui réunies entre les mains des directeurs et des responsables de programme. Cependant, lorsqu'une politique publique s'y prête, plusieurs solutions juridiques existent pour réaliser cette séparation. Les services à compétence nationale, de création récente, présentent notamment des caractéristiques très proches de celles des agences.

À partir des expériences étrangères, une grille d'analyse devrait fournir aux responsables de programme un cadre de questionnement homogène et systématique sur le degré d'autonomie adapté à la réalisation d'une politique publique.

Complément E

La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques

André Barilari

Inspection générale des finances

Introduction

La réforme budgétaire introduite avec la loi organique relative aux finances publiques du 1^{er} août 2001 crée le cadre d'un nouveau mode de gestion publique.

Les responsables de programme sont investis de marges de manœuvre très importantes puisqu'ils bénéficient de la fongibilité des crédits avec pour seules limites l'enveloppe globale du programme et le « sous-plafond » des dépenses de personnel, cette dernière contrainte ne jouant que dans un sens selon le principe de la fongibilité dite « asymétrique », permettant d'affecter des crédits de personnel non utilisés à d'autres natures de dépense, l'inverse n'étant pas possible.

L'élargissement des marges de manœuvre s'accompagne de la diminution des contrôles *a priori*, notamment de ceux qui portaient sur la spécialisation des crédits par nature.

Ces marges de manœuvre sont consenties aux responsables de programme pour leur permettre d'agir au mieux afin d'atteindre les cibles de résultat mesurables par les indicateurs représentatifs des objectifs du programme tels qu'exposés dans le projet annuel de performance (PAP).

La logique de la nouvelle gestion publique est donc claire, elle repose sur la responsabilisation des acteurs de la dépense publique par rapport à la performance, au service du citoyen, de l'utilisateur, du contribuable.

Cette logique doit innover, au-delà des responsables de programme, tous ceux qui sont des opérationnels à leur service : responsables de budget opérationnel de programme (BOP) et d'unités opérationnelles, opérateurs des programmes. Par un dialogue de gestion en cascade, les mêmes valeurs et les mêmes principes doivent être transposés à tous les niveaux de l'action administrative.

En un mot, le principe central est celui de la responsabilisation d'une chaîne de managers opérationnels, c'est-à-dire disposant d'une enveloppe de moyens fongibles pour réaliser des objectifs mesurables par des indicateurs. Ils « contractualisent » avec le niveau supérieur sur une enveloppe de moyens et des cibles de résultat et sont libres d'élaborer et d'appliquer les plans d'action adaptés pour atteindre ces objectifs.

C'est l'essence même de la responsabilité managériale qui est ainsi instaurée. Mais encore faut-il, pour qu'elle soit effective que des conséquences soient tirées des succès ou des échecs. La loi organique n'introduit pas, en elle-même, de mécanismes particuliers à cet égard. Or, si la nouvelle responsabilité managériale n'est pas effective, c'est tout le système qui perd son sens, d'où l'importance d'analyser ce que recouvre cette responsabilité et de mettre en place les mécanismes qui la rendront effective.

Cette réflexion exige que l'on recherche les réponses à quatre questions :

- Qui sont les nouveaux responsables ?
- De quoi sont-ils responsables ?
- Par qui et comment cette responsabilité peut-elle être appréciée ?
- De quelle manière récompenser les succès et sanctionner les échecs ?

1. Qui sont les nouveaux responsables ?

La loi organique en elle-même ne définit pas la chaîne de responsabilités de ceux qui auront à mettre en œuvre les politiques publiques qui structurent le nouveau budget (les programmes), mais elle implique nécessairement, par sa logique profonde, une nouvelle responsabilisation des acteurs.

1.1. La logique nouvelle de la LOLF : un cadre théorique à trois niveaux de responsabilité

L'organisation administrative antérieure ne permettait pas, dans la plupart des cas, d'identifier des niveaux de véritable responsabilité managériale.

Cette identification se heurtait en effet à trois obstacles :

- au niveau central, les ministères distinguaient le plus souvent des directions de missions et des directions de moyens d'où, pour les premières, la tentation d'exiger toujours plus sans tenir compte des contraintes et, pour les secondes, la nécessité de répartir des enveloppes limitées, d'où la déresponsabilisation des uns et des autres ;

- le plus souvent, en services déconcentrés, c'est-à-dire aux niveaux où se rejoignent malgré tout, entre les mains d'un même responsable, la gestion des missions et la gestion des moyens, il n'existait pas de dialogue avec le niveau central pour adapter les objectifs en fonction des moyens et du contexte ;

- les règles encadrant la dépense par nature avec des contrôles *a priori* bloquants (contrôle financier et contrôle comptable) ne permettaient pas de donner les marges de manœuvre nécessaires.

Ces trois obstacles entravaient l'application des deux éléments essentiels de la responsabilité : le couple « missions/moyens » et les marges de manœuvre.

Par contre, la LOLF restitue les conditions nécessaires à une instauration de la responsabilité managériale. Les conditions de responsabilités managériales mises en place par la LOLF sont les suivantes :

- la fixation d'un cadre d'objectifs (sans objectifs il n'y a pas de management) mesurables par des indicateurs, avec des cibles de résultat arbitrées en regard des leviers d'action et des moyens ;

- la création de marges de manœuvre réelles par la globalisation des enveloppes par destination au niveau du programme ;

- l'allègement des contrôles *a priori* qui résultaient du caractère contraignant de la nomenclature des dépenses par nature.

La nouvelle gestion publique sous-jacente à la LOLF peut s'épanouir aux niveaux de responsabilité qui permettent de réunir ces trois caractéristiques.

Face à la diversité des structures administratives, les autorités chargées de la mise en place de la LOLF ont dans ce cadre défini quatre niveaux de managers : les responsables de programme, les gestionnaires de BOP, les chefs d'unité opérationnelles, en ce qui concerne les services déconcentrés, les responsables des opérateurs, par ailleurs.

Chaque ministère a donc été placé en situation d'identifier clairement ces quatre niveaux de responsabilité managériale en organisant la « gouvernance des programmes ».

Ainsi, la responsabilité managériale ne se confond ni avec le grade, ni avec le niveau hiérarchique, ni avec le positionnement en 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 tout en disposant d'une autonomie dans l'emploi de ces moyens.

En pratique, dans la mesure où la réforme administrative n'a pas été érigée en préalable à la mise en œuvre de la LOLF, ce schéma théorique a

dû être appliqué aux structures administratives existantes dont le croisement avec la grille mission-programme-action n'est pas aisé.

Une analyse plus fine des conditions de ce croisement est donc indispensable, et débouche sur la nécessité d'évolutions sensibles afin de clarifier encore le schéma de responsabilité réel.

1.2. La clarification nécessaire des responsabilités au croisement des structures existantes et de l'architecture théorique de gouvernance des programmes

La modélisation de tous les cas de figure des relations du responsable de programme avec les structures qui l'environnent, exigerait la création d'une véritable algèbre ou d'une géométrie ensembliste.

Une première approche consiste à recenser les types de structure à mobiliser au service des objectifs du programme. C'est relativement facile car n'y a en fait que trois catégories :

- les services centraux (*sC*) ;
- les services déconcentrés (*sD*) ;
- les opérateurs (*sO*).

Une seconde approche consiste à expliciter les types de relation que le responsable de programme peut avoir avec ces structures. Il s'agira :

- d'une relation hiérarchique si les services sont placés sous son autorité par les textes d'organisation du ministère (*rH*) ;
- d'une relation de tutelle s'il s'agit d'un opérateur (*rT*) ;
- d'une relation qui peut être qualifiée de managériale (*rM*) si le lien a été instauré dans le cadre de la mise en place de la LOLF, sans modifier les textes réglementaires d'organisation.

Mais il faut aussi tenir compte des relations que le responsable de programme pourra avoir avec les responsables de programme soutien (*rS*). Ce dernier type de relation doit être précisé par un déterminant supplémentaire car peuvent être logés dans le programme soutien :

- l'état-major et l'évaluation qui fournissent des orientations stratégiques (*rSos*) ;
- les services détenant une compétence fonctionnelle qui seront dans une relation client-fournisseur, le responsable du programme de politique ayant dans son enveloppe l'essentiel des crédits de cette compétence fonctionnelle (*rScf*) ;
- les services gérant des moyens qui devront se mettre au service du programme de politique mais dont les crédits sont dans le programme soutien pour des impératifs de gestion. Dans ce cas, le responsable du programme de soutien gère une provision estimative, souvent matérialisée par

une action miroir qu'il doit affecter au bénéfice des objectifs du programme de politique (*rSpe*).

La gouvernance du programme consiste à faire vivre ces différents types de relations avec les différentes structures concourant au programme.

La volonté du gouvernement de déterminer le périmètre des programmes avec pour critère majeur la cohérence de politiques publiques et non la superposition avec les structures institutionnelles, combinée avec des options privilégiant les nécessités de gestion, a donné des résultats très hétérogènes quant au croisement des structures et de la grille « mission-programme-action ».

En se référant simplement aux structures d'administrations centrales, on constate ainsi des structures monoprogrammes, des structures multiprogrammes, des programmes multistrukture, des structures éclatées entre plusieurs programmes.

Les structures monoprogrammes et multiprogrammes poseront moins de difficultés de gouvernance que les programmes multistrukture et surtout les structures éclatées entre plusieurs programmes.

En tout état de cause, le problème se complique si on prend en compte la combinaison des situations rencontrées au niveau central avec celle des réseaux déconcentrés (réseaux monoprogrammes, réseaux multiprogrammes, programmes multiréseaux et réseaux éclatés entre plusieurs programmes).

Dans le cadre des réseaux monoprogrammes et multiprogrammes, le responsable de programme sera vraisemblablement dans une relation hiérarchique, mais cela n'est garanti que s'il y a correspondance au niveau central entre réseau et direction. Dans tous les autres cas, ce sera une relation managériale dont il faut préciser les contours.

Au risque de tautologie, mais parce qu'il ne nous paraît pas possible de faire autrement, nous définirons *la relation managériale comme celle qui donne au responsable de programme la légitimité pour mener les relations de dialogue de gestion, de pilotage et d'évaluation (voir définitions infra) dans les limites du programme*.

Nous poserons un deuxième axiome : la relation hiérarchique inclut la relation managériale.

Ainsi, de notre point de vue, la différence entre la relation hiérarchique et la relation managériale est que la première se mène simplement à deux parties (l'autorité qui se confond avec le responsable de programme et ses subordonnés) alors que dans la deuxième peut (doit) interférer l'autorité hiérarchique à laquelle sont rattachés les services à mobiliser.

La conséquence est que dans le cas de relation managériale, le responsable de programme doit établir un protocole avec le responsable hiérarchique spécifiant les conditions dans lesquelles il exercera les trois relations évoquées ci-dessus (dialogue de gestion, pilotage, évaluation). Ces proto-

coles doivent préciser le cheminement des informations et des avis, les conséquences à tirer des résultats au regard de la performance, mais en aucun cas ne peuvent enlever ou restreindre pour le responsable de programme les marges de manœuvre qu'il tient de la loi organique. Les autorités hiérarchiques impliquées dans ces relations triangulaires doivent mettre leurs prérogatives au service de chaque responsable de programme de façon à ce que leurs services contribuent au mieux aux performances du programme.

Bien entendu, le schéma doit être dans l'avenir simplifié au maximum par un double mouvement, de réformes administratives de structure (centrales et locales), d'une part, et d'évolution de la grille des programmes, d'autre part, afin de créer des relations d'inclusion autant que faire se peut entre la relation hiérarchique et la relation managériale.

Au total, la responsabilité du responsable de programme pourrait s'exprimer comme une responsabilité pleine et entière dans le cadre de la relation managériale et partenariale donc à apprécier différemment dans le cadre de la relation de soutien :

$$\text{Responsabilité pleine} = rM (rH sC + rH sD + rH sO)$$

$$\text{Responsabilité partenariale} = rS(rSf + rSpe)$$

Pour les responsables de BOP, d'UO et les responsables d'opérateurs il s'agit d'une responsabilité pleine de deuxième ou troisième rang.

2. De quoi sont-ils responsables ?

La deuxième question qui mérite réflexion est de déterminer l'étendue de la responsabilité des nouveaux managers.

À notre sens, leur responsabilité comporte désormais quatre dimensions :

- une dimension traditionnelle mais qui se transforme : 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 : celle que nous appellerons la bonne gestion financière ;
- une dimension nouvelle : la responsabilité par rapport aux objectifs et plus précisément l'impératif d'atteindre les cibles de résultats attendus par une bonne gouvernance du programme ; rendre compte en veillant à la fiabilité des indicateurs de mesure utilisés pour apprécier la réalisation des objectifs.

2.1. Responsabilité par rapport aux règles qui encadrent l'action administrative

Cette responsabilité, qui existait dans le cadre antérieur, subsiste mais se transforme et elle exige donc de nouvelles réflexions.

Les nouveaux managers ne peuvent s'affranchir du cadre légal des actions qu'ils mènent, cela va de soi, mais leur responsabilité évolue par rapport aux règles d'utilisation des deniers publics.

Du fait de l'évolution des contrôles *a priori*, avec l'introduction du contrôle hiérarchisé et du contrôle partenarial, la ligne de partage entre l'ordonnateur et le comptable est moins nette et ceci génère des questions nouvelles.

Qui sera responsable d'une dépense irrégulière dans la mesure où celle-ci sera détectée *a posteriori*. Il ne sera en effet plus possible de directement mettre en cause la responsabilité du comptable si celui-ci a respecté un plan de contrôle approuvé par sa hiérarchie (contrôle hiérarchisé) ou avalisé des dépenses sans contrôle de sa part sur la foi de contrôles et de sécurités amont, qui ne seraient pas réalisés du fait de l'ordonnateur (contrôle partenarial). Les textes n'ont pas encore clarifié cette question et la Cour des comptes n'a pas eu l'occasion de formuler de jurisprudence sur ces questions.

Le fait que la règle de spécialité des crédits ne s'exerce désormais qu'au niveau de l'enveloppe du programme fait peser sur le responsable de programme, mais aussi sur les gestionnaires de BOP ou d'unités opérationnelles, une nouvelle contrainte dans la mesure où les uns et les autres pourront exercer leur responsabilité au regard de plusieurs programmes. Il faudra donc déterminer les conséquences des transgressions éventuelles dont toutes ne pourront pas être détectées au niveau des contrôles financiers et comptables existants. *Quid*, par exemple, d'un gestionnaire de plusieurs programmes ou BOP qui détourne au profit d'un autre programme le temps de travail de fonctionnaires budgété au titre d'un programme déterminé ?

La question posée est celle de la responsabilité conjointe ou spécifique des ordonnateurs et comptables, de l'évolution du rôle du juge des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière et des limites de l'intervention du juge pénal.

Ces questions, qui englobent aussi la responsabilité de la qualité comptable, devront recevoir des solutions novatrices, adaptées au nouveau contexte.

2.2. Responsabilité d'assurer une bonne gestion financière

Plus spécifique est la nouvelle responsabilité de bonne gestion financière qui découle de l'accroissement des marges de manœuvre des nouveaux managers. Cette responsabilité de bonne gestion financière se renforce également du fait de l'allègement du contrôle *a priori* des engagements.

Elle ne se confond pas avec la précédente, en ce sens qu'un mauvais exercice de cette responsabilité n'aboutit pas à une dépense irrégulière mais au blocage de l'action publique.

Elle pose des questions spécifiques :

- *quid* d'un responsable de programme ou de BOP qui se trouverait dans une situation d'épuisement prématuré de ses moyens et serait conduit en cours d'année à ne plus pouvoir assurer les missions dont il est chargé ?
- *quid* d'un responsable dont les décisions de gestion conduiraient à un dépassement du plafond de masse salariale ?

Même si le contrôle des engagements subsiste⁽¹⁾, il n'est pas garanti que le niveau global auquel il s'exercera permette d'assurer que ces situations ne se réaliseront pas. Le contrôle financier, exercé tant au niveau central (contrôleurs budgétaires et comptables ministériels – CBCM), qu'au niveau local (trésorier payeur général – TPG) a certes été chargé d'exercer un contrôle de « soutenabilité budgétaire » des programmes et des BOP, mais cette notion n'est pas aussi claire que celles qui servaient antérieurement de base à ce contrôle. Quelle liaison sera faite entre la carence éventuelle du contrôle financier et celle du gestionnaire ? Le responsable de programme ou de BOP pourra-t-il être mis en cause, soit pour le caractère insincère de ses prévisions, soit pour une mauvaise appréciation des risques, soit pour des décisions de gestion grossièrement inadéquates avec les moyens dont il dispose ?

Cette responsabilité de bonne gestion financière ne se confond pas avec la responsabilité sur les résultats, elle est une obligation première et de base des nouveaux responsables.

Certes une obligation de même nature existait auparavant mais les conditions d'exercice du contrôle financier et l'étroitesse des marges de manœuvre la rendaient largement théorique. Désormais cette responsabilité sera réelle et devra donc être sanctionnée de manière adaptée.

2.3. Responsabilité par rapport aux résultats

C'est cette dimension qui sera la plus novatrice. Désormais, la responsabilité managériale se mesurera essentiellement par rapport aux cibles de résultat à atteindre.

Les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat pour le responsable de programme seront déterminés de manière précise dans le projet annuel de performance associé au programme. Ils prendront toute leur légitimité par le fait qu'ils seront associés au programme et portés à la connaissance du Parlement dans le cadre de la discussion budgétaire. De même, les résultats atteints seront exposés dans les rapports annuels de performance associés à la loi de règlement et rappelés dans les PAP pour la discussion du budget suivant.

Les objectifs opérationnels des gestionnaires de BOP seront fixés par déclinaison de ces objectifs stratégiques, soit de manière directe (mêmes

(1) Décret du 27 janvier 2005.

indicateurs) soit de manière indirecte (indicateurs intermédiaires) et, éventuellement, enrichis d'objectifs complémentaires (indicateurs complémentaires) dans le cadre du dialogue de gestion avec le responsable de programme.

Les objectifs des chefs d'unités opérationnelles seront déterminés de la même manière par un dialogue de gestion avec les responsables de BOP.

Ainsi, chaque niveau managérial disposera d'un référentiel d'objectifs clairs, cohérents entre eux à l'intérieur d'un programme, fixés *a priori*, dans le cadre d'un dialogue quasi contractuel⁽²⁾ avec le niveau supérieur incluant la prise en compte des moyens à mettre en regard.

Mais ceci nécessite, de la part du responsable de programme, la mise en place des outils de gouvernance par rapport aux résultats qui sont, d'une part, le dialogue de gestion et, d'autre part, les outils de pilotage et, enfin, les outils d'évaluation.

2.3.1. Les outils du dialogue de gestion

Le dialogue de gestion, dans le sens où nous l'avons défini, recouvre la fixation des objectifs et la détermination des moyens. Ce dialogue nous paraît pouvoir être concrétisé par quatre processus spécifiques :

- un processus d'appropriation de la stratégie et des objectifs ;
- un processus de détermination des enveloppes de moyens ;
- un processus de fixation des cibles de résultat à inscrire dans le cadre des BOP ;
- un processus de mise en place des plans d'action du programme.

Nous allons analyser le contenu de ces processus avant de préciser les relations et les interactions qui les unissent.

2.3.1.1. Processus d'appropriation de la stratégie et des objectifs du programme

La stratégie et les objectifs auront été exprimés dans les PAP. Il ne suffit pas, pour qu'ils soient compris et intériorisés par les agents des services déconcentrés, condition de leur bonne mobilisation, de renvoyer à la lecture du document budgétaire, ou même de diffuser une circulaire en forme de directive nationale d'orientation (DNO) explicitant le PAP.

Le premier processus, dont le bon déroulement conditionne tous les autres, est le processus d'appropriation des objectifs par le réseau.

Il n'entre pas dans le cadre de cette réflexion de décrire de manière approfondie les modalités de mise en œuvre de ce processus, mais nous devons souligner certaines de ses caractéristiques essentielles à son succès :

(2) Il ne s'agit pas d'un dispositif complètement contractuel car le dernier mot appartient en définitive à l'autorité supérieure, éclairée par un dialogue réel et approfondi.

- il doit être mené en plusieurs vagues de cercles concentriques, la première concerne *a minima* les responsables de BOP auprès desquels doit se manifester un engagement personnel, fort et visible du responsable de programme ;
- il se déroule rythmé par des événements tels que les séminaires, journées d'étude, diffusions de numéros spéciaux de la presse interne, documents questions/réponses *ad hoc*, vidéos... Ceci implique un plan conduit comme un projet, avec un véritable professionnalisme de communication interne ;
- il doit s'appuyer sur la mise en avant des acteurs du réseau (cadres supérieurs, intermédiaires et agents seront sollicités pour des témoignages, réactions, reformulations).

Bien évidemment, l'idéal est que ce processus, à dominante descendante, soit perçu comme la deuxième phase d'un mouvement d'abord ascendant qui aurait permis d'associer le réseau aux réflexions amont ayant permis de mettre au point la stratégie, les choix de priorités et la sélection des indicateurs du PAP.

Dernière observation générale, un processus de ce genre n'a pas à être déroulé tous les ans, dans la mesure où la stratégie et les objectifs ont une vocation de moyen terme. Mais, même sans bouleversement du contexte ou réorientation notable, il faut le relancer tous les trois ans de façon à éviter les dérives et les décentrages.

2.3.1.2. Processus de détermination des enveloppes de moyens

Le processus de détermination des enveloppes de moyens, par contre, est annuel. Il faut, à mon sens, lui conserver sa spécificité et ne pas le confondre avec le processus de fixation des cibles de résultat.

Il consiste à dimensionner les projets de BOP mais aussi à prépositionner les créances, ou droits de tirage, sur les actions ou programmes-soutien qui ne s'expriment pas en crédits budgétaires, tels que, par exemple, les ETP dans la mesure où les crédits de personnel ne peuvent être inclus dans les BOP.

Les moyens sont déterminés en fonction de deux approches complémentaires :

- une approche dominante qui va déterminer l'essentiel des moyens et qui permettra de dimensionner les enveloppes en fonction des enjeux. Ce dimensionnement fera appel à des éléments synthétiques représentatifs des enjeux. Beaucoup d'administrations disposent déjà de ces outils qui doivent être conçus, non pas comme des « barèmes de charge », en référence à un absolu, mais comme des clés de répartition de l'enveloppe de moyens existante du programme, à défaut, des éléments utilisés dans le cadre de la JPE peuvent être utiles (nombre d'élèves, par exemple...). Dans certains cas, les clés objectives seront assorties de coefficients majorateurs pour tenir compte de la difficulté du contexte (zones difficiles, populations mouvantes...) ;

- une approche complémentaire qui dimensionnera un supplément de moyens en fonction des cibles de résultats ou des moyens spécifiques en fonction des plans d'action. Un volant variable de moyens mais de l'ordre de 5 à 10 % maximum peut, par contre, être réservé et conditionné à des actions spécifiques en appui des plans d'action locaux (objectifs complémentaires de rattrapage de situations dégradées, soutien d'expériences ou de bonnes pratiques à expérimenter...).

Si les deux approches sont distinctes dans la phase préparatoire, dès que le BOP est constitué, les moyens qu'il contient sont banalisés et la fongibilité globale rétablie.

2.3.1.3. Processus de fixation des cibles de résultat des BOP

Dans la mesure où les moyens sont prépositionnés en fonction des enjeux, les cibles de résultat doivent être arbitrées en fonction des situations de départ et du chemin possible vers les objectifs nationaux. Différentes procédures sont concevables et praticables.

Cela peut aller de la déconcentration quasi totale avec un processus remontant, les responsables de BOP proposent leurs cibles de résultat et le centre s'assure simplement de leur réalisme en fonction de la situation antérieure avant de les avaliser ou de pousser à leur adaptation après un complément de dialogue (éventuellement couplé avec la disposition de la fraction des moyens « variables » évoquée ci-dessus). Dans ce cas, le processus doit si possible être suffisamment anticipé pour que le niveau national détermine les cibles de résultat du programme en fonction de ces propositions remontantes.

Cela peut se faire par un processus descendant avec répartition en fonction des enjeux de cibles de résultats déterminés nationalement de manière volontariste. Il faut alors que cela intervienne après une phase d'appropriation de la stratégie et des objectifs particulièrement approfondie.

On peut aussi concevoir dans de grands réseaux des dispositifs médians avec, par exemple, des objectifs nationaux répartis en grandes zones par le centre et ensuite une répartition plus fine obtenue sous l'arbitrage d'un représentant régional ou interrégional, par discussion des responsables de BOP ou d'UO.

2.3.1.4. Processus de mise en place des plans d'action du programme

Des résultats ambitieux ne peuvent être atteints sans plans d'action. Ceux-ci peuvent être de trois niveaux : des plans d'action nationaux (livraison de nouveaux outils, simplifications réglementaires, réingénierie de processus...), des plans d'action au niveau des BOP et des plans d'action au niveau des UO.

Les plans d'action devraient être connus avant d'arrêter les cibles de résultats car c'est de leurs effets escomptés que celles-ci peuvent être plus ou moins ambitieuses.

Les plans d'action sont de la responsabilité de chaque niveau et le niveau supérieur n'a pas à les avaliser en tant que tels. Ils sont une donnée informative éclairant les discussions sur la fixation des cibles de résultats et éventuellement motivant l'octroi du volant variable des moyens.

Il est important de faire prendre conscience aux responsables de BOP et d'UO des marges de manœuvre dont ils disposent pour élaborer à leurs niveaux des plans d'action au service de la performance :

- marges de manœuvre dans les organisations ;
- marges de manœuvre dans les procédures ;
- marges de manœuvre dans la gestion des ressources humaines (GRH) ;
- marges de manœuvre dans l'utilisation des formations.

Le responsable de programme doit s'efforcer d'ouvrir le plus largement possible le champ de ces marges de manœuvre en positionnant ses services centraux en soutien, en créateurs de boîte à outils, en organisant des processus de mutualisation des bonnes pratiques, de coopération entre les services locaux...

2.3.2. Les outils du pilotage

Le dialogue de gestion a permis de positionner les moyens et d'arrêter les cibles de résultat des BOP. Le dialogue de gestion se déroule pour l'essentiel avant le début de chaque exercice. Le pilotage consiste alors à mobiliser des informations infra-annuelles sur l'action des services de façon à vérifier que leur trajectoire reste conforme aux ambitions nationales et, si ce n'est pas le cas, à prendre les décisions susceptibles de remédier aux situations dégradées.

Les outils du pilotage sont ainsi :

- le contrôle de gestion ;
- le contrôle interne ;
- les recadrages et les recentrages.

Collecter les informations de pilotage fiables et sincères n'a de sens que si elles sont utilisées.

Le premier stade est l'analyse des évolutions et des écarts. Ces analyses sont préparées par la cellule contrôle de gestion pour le compte du responsable de programme.

Face à des retards dans la réalisation des objectifs ou à des dérapages dans la consommation des moyens, le responsable de programme doit réagir.

Il dispose pour cela de toutes les marges de manœuvre que lui ouvrent la LOLF :

- s'agissant des moyens, ses prérogatives en matière de fongibilité au sein du programme ;

- s'agissant des résultats, sa responsabilité managériale personnelle sur les performances affichées.

La gamme de ses réactions est très ouverte et c'est à lui de les moduler en fonction des problèmes détectés :

- demande d'explication ;
- mise en garde ou rappel des objectifs et des contraintes ;
- soutien particulier et engagement de nouveaux plans d'action ;
- correction et ajustements des objectifs et/ou des moyens par rapport aux processus du dialogue de gestion ;
- recentralisation et prise en main exceptionnelle d'un BOP ou d'une question transversale en cas de défaillance des responsables locaux.

2.3.3. Les outils de l'évaluation des résultats

Le responsable de programme doit prévoir un processus particulier lui permettant de discuter avec chaque responsable de BOP sur les résultats obtenus. Il est essentiel que ce dialogue ait lieu avec la participation personnelle du responsable de programme, ce qui risque d'être hors de portée si les BOP sont très nombreux (départementaux). Dans ce cas, certaines administrations ont créé une structure intermédiaire (délégations interrégionales des impôts) qui peut intervenir également pour médiatiser les autres processus du dialogue de gestion ou du pilotage (voir ci-après).

Il existe d'ores et déjà dans certaines administrations des dispositifs de ce type dont on peut s'inspirer.

Ce dialogue sur les résultats peut ne pas être exhaustif tous les ans et être organisé sur un cycle de moyen terme mais avec la possibilité de le déclencher de manière plus rapprochée en cas de prévision de changements de poste ou en cas de difficulté particulière.

Par ailleurs, ce dialogue sur les résultats dans une optique d'économie de moyens et de pertinence peut aussi être couplé avec le processus de fixation des cibles de résultat du BOP (voir ci-dessus). D'une manière générale d'ailleurs, l'ensemble des processus gagne à avoir un caractère « bouclé », l'évaluation débouchant directement sur le dialogue de gestion pour l'avenir.

Ces rencontres sur les résultats gagnent également à associer, autour du responsable de programme, les principaux responsables centraux fonctionnels et, autour du responsable de BOP, ses principaux collaborateurs de façon à permettre les discussions professionnelles les plus approfondies.

Enfin, une bonne pratique est de les préparer en demandant à chaque responsable de BOP de transmettre auparavant un document de commentaires sur ses résultats que le responsable de programme fera étudier par les structures concernées.

Il faut bien marquer le fait que la bonne gouvernance des programmes implique (du fait notamment de ce caractère circulaire) que toutes les com-

posantes du pilotage (les processus exposés ci-dessus) soient mises en œuvre d'emblée pour produire de la performance. Cela signifie que si on doit viser une construction dans la durée, il faut positionner tous les processus, même de manière très simplifiée, voire très fruste au départ, et ensuite les perfectionner en parallèle. Il serait contre-performant de s'appliquer à créer une année les dispositifs de dialogue de gestion très perfectionnés si cela devait se traduire par la nécessité de repousser aux années suivantes le pilotage ou l'évaluation.

2.4. Responsabilité de compte rendu fiable

Cette dernière responsabilité découle de la précédente mais mérite d'en être distinguée car elle implique des actions particulières et peut être mise en cause indépendamment de l'atteinte, ou de la non-atteinte, des cibles de résultats.

Pour apprécier les résultats, le dispositif prévoit de se référer aux valeurs d'indicateurs représentatifs des progrès sur les objectifs. Cette appréciation n'aura de sens que si les indicateurs reflètent la réalité. Cela signifie que les valeurs fournies seront fiables et qu'elles ne sont pas obtenues par des biais qui seraient contraires aux objectifs recherchés.

Dans tout système de mesure des résultats par des indicateurs chiffrés, il faut introduire la responsabilité de produire des résultats chiffrés fiables et non biaisés.

Les responsables de programme doivent mettre en place des processus de production des indicateurs chiffrés auditables. Ils doivent, à cet effet, instaurer un contrôle interne suffisant pour que les zones de risque soient maîtrisées.

Les gestionnaires de BOP et les chefs d'unités opérationnelles ont la responsabilité de mettre en œuvre ces processus et de prendre toutes les précautions pour que les risques d'erreurs ou de manipulation soient minimisés.

En résumé, les nouveaux managers sont responsables de ce que les résultats qu'ils affichent présentent une assurance raisonnable de fiabilité.

Cette responsabilité peut être étendue à la rédaction des commentaires sur les écarts entre les cibles de résultat et les résultats atteints, ces commentaires doivent être exhaustifs et sincères.

Le contrôle interne est le complément indispensable du contrôle de gestion en ce sens qu'il tend à garantir la fiabilité et la sincérité des données. Ce processus implique :

- un effort de précision suffisante dans la définition des indicateurs, l'origine et la production des données et leurs modalités de calcul ;
- la mise en place de systèmes d'information adaptés ;
- l'identification des risques subsistants et la définition des procédures de contrôle interne susceptibles de les limiter au maximum.

Il faut rappeler que ce processus de contrôle interne doit également couvrir la production des informations comptables et financières et qu'il garantira le responsable de programme contre le risque de sa mise en cause à la suite d'audits du Comité interministériel des programmes (audit interne) ou de la Cour des comptes (audit externe).

3. Par qui et comment cette responsabilité peut-elle être appréciée ?

Nous n'évoquerons pas ici la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, pour autant, et même si ses conditions de mise en jeu constitutionnelles ne sont pas modifiées, la mise œuvre du nouveau cadre budgétaire pourrait ouvrir des perspectives nouvelles à cet égard.

Nous n'évoquerons pas non plus la responsabilité pénale bien que le nouveau contexte puisse faire évoluer certains éléments d'appréciation du juge dans les délits spécifiques aux acteurs publics.

En fait, si la chaîne d'appréciation des nouvelles responsabilités qui va, à l'intérieur de l'administration, lier quatre acteurs et trois niveaux d'appréciation est assez facile à déterminer, au vu de l'identification des différents niveaux de responsabilité telle qu'elle a été présentée ci-dessus, les questions à résoudre portent surtout sur les outils d'appréciation. Mais il faut également ouvrir les questions relatives au rôle de la Cour des comptes.

3.1. La chaîne d'appréciation des nouvelles responsabilités

Pour les niveaux opérationnels, il n'y a pas de difficulté d'identification du niveau d'appréciation :

- la responsabilité des chefs d'unités opérationnelles sera appréciée par les gestionnaires de BOP ;
- la responsabilité des gestionnaires de BOP sera appréciée par les responsables de programme ;
- la responsabilité des opérateurs des programmes sera appréciée soit par le responsable de programme, soit par le gestionnaire de BOP dans lequel seront logés les crédits destinés à cet opérateur.

La question mérite plus de discussion pour le niveau stratégique. Le Parlement, même s'il vote par missions, discutera et amendera la répartition des crédits par programme. Dans le cadre de la préparation du débat sur la loi de finances ou la loi de règlement, les commissions parlementaires voudront sans doute auditionner les responsables de programme. Pour autant on ne peut en inférer que ceux-ci seront responsables devant le Parlement.

L'appréciation des responsables de programme est en effet avant tout une prérogative des ministres qui les nomment et, à travers eux, du Gouvernement qui rendra compte de leur action envers le pParlement dans sa présentation des programme annuel de performance (PAP) et des rapport annuel de performance (RAP).

3.2. Les outils d'appréciation

Ces différents niveaux d'appréciation des responsabilités ne seront à même de jouer leur rôle que s'ils disposent d'outils adaptés. Ces outils sont de deux types :

- un appareil de *reporting* (tableaux de bord) qui nécessite la mise en place d'un contrôle de gestion ;
- des moyens d'audit pour approfondir les diagnostics si nécessaire.

3.2.1. Le contrôle de gestion

Il est impératif que chaque responsable de programme dispose d'un processus de contrôle de gestion et, dans la plupart des cas, il devra créer une cellule de contrôle de gestion qui lui sera directement rattachée.

Le contrôle de gestion devra permettre de suivre deux aspects, la performance, d'une part, et la dépense, d'autre part.

Sur la performance, le tableau de bord du responsable de programme devra bien sûr permettre de suivre l'évolution des indicateurs du programme mais qui devra enrichir d'indicateurs de contexte et d'activité plus détaillés et plus fins. En fait, beaucoup d'indicateurs ne seront pas déclinables sur le plan infra-annuel et il faudra réfléchir à des substituts, plus frustes mais de nature à alerter sur les dérives possibles. La périodicité variera en fonction des activités, un rythme trimestriel ou calé sur certaines échéances propres aux processus pourra suffire.

L'autre volet important du contrôle de gestion est le suivi de la consommation des moyens qui mérite une attention infra-annuelle. Un rythme mensuel paraît souhaitable, trimestriel, *a minima*.

Il est donc indispensable qu'au sein de chaque programme soit 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.

3.2.2. L'audit interne

L'examen des résultats tels qu'ils apparaissent sur le tableau de bord, même éclairés par le dialogue de résultat ne suffit pas toujours à renseigner suffisamment sur les causes des échecs ou les insuffisances de résultats.

Dans ces cas, le responsable de programme doit disposer soit d'un service d'audit interne au programme, soit d'un droit de tirage sur le programme de travail du service d'audit interne du ministère (Inspection générale) de façon à prescrire un audit susceptible de l'éclairer de manière plus précise sur les explications des écarts entre les cibles de résultats et les résultats obtenus.

Ces audits sont bien entendu également utilisables dans le cadre du dialogue de gestion et participent du caractère « bouclé » des processus.

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 rendait l'atteinte des résultats attendus impossible ;
- d'un irréalisme dans la fixation des cibles de résultats ;
- 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.

La disposition de ces outils, de contrôle de gestion et d'audit interne, se justifie de la même manière au bénéfice des ministres afin que ceux-ci soient à même d'évaluer la qualité de l'action des responsables de programme⁽³⁾.

Or, au niveau des ministres, cette appréciation éclairée des résultats, s'appuiera nécessairement sur les secrétaires généraux de ministère et les corps ou services ministériels d'audit interne. Seules ces deux structures possèdent le positionnement, la légitimité et le professionnalisme pour procéder à ces appréciations délicates et sensibles.

Ceci conduirait à définir une doctrine d'emploi des secrétaires généraux de ministère qui impliquerait qu'ils ne soient pas à titre personnel responsables de programme ou alors, à la limite que cette responsabilité se limite aux programmes de stratégie générale dans lesquels ils seraient logés eux-mêmes avec les grands corps ou services d'audit interne des ministères.

Force est de constater que cette optique n'est pas celle qui a été choisie dans certains ministères dans lesquels les secrétaires généraux ont été désignés comme responsables des principaux programmes et, de ce fait, l'appréciation des responsables de programme risque d'en être rendue plus difficile à organiser.

Signalons enfin pour être complet la nécessité de maintenir à côté de ces outils d'appréciation des résultats, un dispositif de contrôle et d'audit interne sur la régularité et de développer aussi, comme nous l'avons souligné, le contrôle et l'audit interne de la fiabilité des résultats. Sur ce dernier point il faut noter qu'avec le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), le gouvernement s'est doté d'un outil dont l'efficacité se mesurera à l'incidence qu'il aura sur l'effectivité des efforts de prévention et de traitement des risques qui seront faits en amont au niveau de chaque programme.

La question peut être posée de savoir si les procédures et le cadre du CIAP, qui organisent la mobilisation « coopérative » des grands corps et

(3) La Cour des comptes pourra procéder à ce type d'analyse, mais elle n'est pas un opérateur interne d'audit à la disposition de ministres.

services ministériels d'audit interne, ne pourraient être chargés à terme d'aller au-delà de la dimension fiabilité et de procéder à de véritables audits d'appréciation des résultats, au moins à la demande des ministres qui n'en auraient pas les moyens en interne. Cette question peut également donner lieu à débats. Mais par ailleurs, cet audit interne n'est pas exclusif de l'audit externe.

3.3. Le rôle de la Cour des comptes

Les très importantes questions de l'adaptation de la compétence juridictionnelle, et de la mission de certification des comptes qui lui est confiée par le 5^e alinéa de l'article 58 de la loi organique, font l'objet de réflexions spécifiques de la Cour, mais ce ne sont pas les seules dimensions à examiner.

La Cour des comptes intervient également dans l'appréciation des autres types de responsabilité évoqués ci-dessus, que ce soit la responsabilité de bonne gestion financière, la responsabilité par rapport aux résultats et la responsabilité de compte rendu fiable.

Elle est fondée à intervenir dans ce domaine sur la base de ses missions traditionnelles de contrôle de la gestion publique, mais aussi de l'article 58 de la loi organique qui lui attribue des responsabilités spécifiques d'appréciation des résultats (notamment à l'alinéa 4 avec « le rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur... »).

Le Gouvernement, et plus particulièrement les ministres, disposera donc d'un outil d'appréciation supplémentaire de ces nouvelles responsabilités managériales.

La question se pose des suites qui seront données aux constatations de la Cour dans ces domaines. On peut même dire que naît une nouvelle sorte de responsabilité, celle qui pèse sur le décideur en dernier ressort (ministre, Gouvernement), dûment averti des carences ou insuffisances des nouveaux managers, de prendre les mesures adéquates, mais nous abordons là les conséquences de la responsabilisation.

4. Quelles conséquences de la responsabilisation ?

Apprécier les responsabilités n'a de sens que si l'on en tire des conséquences. Les conséquences à tirer des irrégularités, tant pour les ordonnateurs que pour les comptables, méritent des adaptations spécifiques qui doivent notamment toucher le rôle et les compétences de la Cour de discipline budgétaire. Cette évolution reste à faire.

Nous nous attacherons ici à discuter plus précisément des conséquences des trois autres éléments de la responsabilité qui ont été analysés ci-dessus, c'est-à-dire de la bonne gestion financière, de la responsabilité par rapport aux résultats et de la responsabilité dans la qualité des informations sur les résultats.

La responsabilité n'est effective que si elle peut entraîner des conséquences négatives et positives.

4.1. Les conséquences positives de la responsabilisation

Les conséquences positives peuvent être analysées essentiellement en termes de carrière et de rémunération.

4.1.1. Conséquences en termes de carrière

L'appréciation positive de l'exercice de la responsabilité est un élément qui est d'abord à traiter dans le cadre des procédures d'évaluation individuelle des responsables.

Pour la plupart des agents, il s'agira des entretiens d'évaluation et de leur matérialisation dans les documents qui figurent au dossier personnel. Ces procédures font l'objet de formalismes adaptés aux différents statuts.

Il ne serait pas compréhensible que les évaluations individuelles se déroulent indépendamment de la contribution de chaque agent aux objectifs du programme (ou du BOP ou de l'unité opérationnelle) auquel il est rattaché.

Certes ces éléments de résultat ne sont pas les seuls à prendre en compte dans ces procédures mais ils doivent désormais en constituer le pivot.

L'élément positif qu'introduit le nouveau cadre de gestion publique est qu'il donne une base plus objective à cette évaluation individuelle. En effet, l'existence d'objectifs et d'indicateurs de mesure permettra de mener des entretiens centrés sur des critères professionnels bien définis, affichés et connus à l'avance.

La difficulté est qu'il faut relier l'action de chaque agent à évaluer à ce référentiel. L'importance de cette difficulté croît en raison inverse avec la position hiérarchique de l'agent concerné. Cela suppose en effet que le dialogue de gestion se soit poursuivi entre les chefs d'unité opérationnelle et leurs agents de façon à ce que chacun soit informé de la contribution qui est attendue de sa part.

Sous cette réserve, l'évaluation individuelle devrait enfin entrer dans un cadre plus consensuel et, en tout cas, moins contestable.

Il conviendra donc d'adapter les règles qui régissent l'évaluation individuelle à l'existence du nouveau référentiel. Cela ne devrait nécessiter aucune adaptation statutaire, mais une adaptation des pratiques.

Les conséquences de cette évaluation seront tirées ensuite par les avancements différenciés et les avancements de grade ou les nominations à des postes de responsabilité opérationnelle (statuts d'emploi...).

Pour les postes de responsabilité managériale plus affirmée, responsables de programme et gestionnaires de BOP, c'est le dialogue de gestion lui-même qui devrait déboucher directement sur les conclusions en termes de progression de carrière.

4.1.2. Conséquences en termes de rémunération

La question à ce niveau est la liaison entre l'appréciation des résultats et la rémunération, en dehors même des incidences de rémunération que peuvent avoir les avantages de carrière.

Deux modalités sont envisageables et sont d'ores et déjà esquissées : des avantages modulables individuellement et des avantages plus collectifs. Les nouvelles marges de manœuvre qu'ouvre la gestion par les résultats et l'existence de cibles de résultat clairement définies permettent de développer ces incitations sur des bases objectives et donc plus facilement acceptées que par le passé.

Des cadres juridiques adéquats commencent à être prépositionnés à cet égard (ou sont à développer) pour accompagner le développement de la nouvelle gestion publique.

Les avantages collectifs (« primes d'intéressement collectif ») peuvent s'insérer dans les dispositifs de type « contrat de performance » et participer à la répartition équilibrée des fruits des efforts pour atteindre les cibles de résultat. Il s'agit d'une des modalités de restitution aux agents d'une partie des gains d'efficacité ou de productivité, les autres parties prenantes étant le contribuable par la baisse des coûts et les usagers par la qualité de service.

Les avantages individuels spécifiques sont plus particulièrement adaptés aux postes de responsabilité opérationnelle managériale (responsables de programme, dirigeants de grands opérateurs et responsables de BOP).

En mettant en place un nouveau cadre de rémunération individuelle au mérite pour les directeurs d'administration centrale, le Gouvernement a ouvert la voie dans ce sens. Il reste à généraliser un cadre similaire pour les dirigeants d'établissements publics et les responsables de BOP pour lesquels les pratiques sont encore trop disparates.

Là aussi, le souci de cohérence implique que les objectifs du programme et les cibles de résultats fixées dans ce cadre soient le référentiel majeur de ces modulations, même si celles-ci peuvent subsidiairement s'appuyer sur des objectifs intermédiaires, conditionnant l'atteinte des objectifs stratégiques (mener à bien un projet structurant dans des conditions de délai et de coût définies, par exemple).

4.2. Les conséquences négatives de la responsabilisation

Les conséquences négatives s'inscriront bien entendu d'abord sur les mêmes registres (carrière et rémunération) mais en sens inverse. Pour autant, la réflexion ne peut s'arrêter à ce stade et il semble nécessaire de pousser l'analyse de manière plus fine.

En effet, à côté des insuffisances de performance dont les conséquences devraient être tirées au niveau de l'évaluation, de l'avancement et de la rémunération, il faut prendre en compte deux autres dimensions :

- l'existence de fautes pouvant entraîner des sanctions disciplinaires ;
- la constatation de carences de gestion qui nécessiteraient un retrait du poste à responsabilité managériale.

Ces deux niveaux de responsabilité préexistent à la nouvelle gestion publique, mais celle-ci peut leur donner un contenu nouveau et une effectivité réelle pour les postes qui reçoivent un positionnement particulier dans le nouveau cadre.

La typologie des responsabilités proposée ci-dessus, croisée avec l'identification des postes à responsabilité particulière, ouvre des pistes à explorer. Nous n'évoquerons pas ici les conséquences d'irrégularités par rapport aux règles qui encadrent l'action publique et notamment les règles en matière de dépenses, qui doivent faire l'objet d'une réflexion spécifique ainsi que nous l'avons déjà souligné.

En l'absence même d'irrégularités de cette nature, il subsiste en effet deux moyens de tirer des conséquences de comportements inadéquats allant plus loin que la simple insuffisance dans les performances :

- la qualification de faute professionnelle pouvant entraîner des sanctions disciplinaires, dans le cadre et avec les garanties de procédures qui s'appliquent à ce domaine ;
- le retrait d'un poste de responsabilité qui peut intervenir en l'absence même de faute professionnelle pour les postes à la disposition du Gouvernement ou les postes à statut d'emploi ou dispositions similaires.

Il faut se demander notamment si le fait de présenter des résultats qui s'avèreraient sciemment faussés, ou obtenus par l'organisation de comportements biaisés par rapport aux objectifs (faute par rapport à l'obligation de « compte rendu fiable »), ne devrait pas à l'avenir constituer une faute professionnelle susceptible de la procédure disciplinaire.

Il faut se demander en outre si la carence de gestion par rapport à la responsabilité de bonne gestion financière (telle qu'elle a été définie *supra*) ne devrait pas également être sanctionnée par le retrait du poste de responsabilité managériale. Cette responsabilité de bonne gestion financière serait alors considérée comme le devoir de base des nouveaux managers, une carence à ce niveau étant incompatible avec la poursuite de l'exercice de ces responsabilités.

Conclusion

Inscrire la nouvelle gestion publique dans les faits nous paraît impliquer de recenser toutes les questions impliquées par les nouvelles marges de manœuvre et leur corollaire indispensable, la responsabilisation. Qui est responsable ? De quoi est-on responsable ? Devant et qui et comment est mise en jeu cette responsabilité ? Quelles récompenses et sanctions ?

Nous avons esquissé un cadre de réflexion pour apporter des réponses à ces questions. Ces réponses nécessitent un certain nombre de choix, mais ce qui est clair c'est qu'en fonction de ceux-ci, la responsabilité sera effective ou ne sera pas et si elle n'est pas effective, la nouvelle gestion publique perdra ses ressorts essentiels. En fait, c'est toute la gestion des ressources humaines des principaux cadres administratifs qui doit être revisitée à l'aune de cet impératif de responsabilisation.

La nouvelle gestion publique implique une *adaptation de la gestion des ressources humaines* de façon à tirer les conséquences de la responsabilisation des nouveaux gestionnaires. Cela impacte les processus de recrutement et de formation, les avancements, les affectations, l'évaluation, la rémunération. Ces évolutions sont tout à fait possibles dans le cadre actuel du statut général mais elles imposent une transformation des règles de gestion qui portent la marque de la centralisation excessive et d'un équilibre insuffisant entre les demandes des agents et les nécessités du service.

Point n'est besoin d'insister sur le soin qui devra être mis dans l'avenir au *recrutement des responsables de programme*, c'est sur eux que repose la réussite de la LOLF.

Dans l'esprit de la LOLF, il ne peut s'agir d'une fonction exercée de manière collégiale ou collective ou encore se limitant à être un répartiteur de crédits entre structures. C'est le « patron » du programme qui est comptable des résultats et qui est habilité à utiliser toutes les marges de manœuvre que lui ouvre la nouvelle gestion notamment par la fongibilité des crédits et la recherche de la performance.

La dimension de management de cette nouvelle gestion publique implique de généraliser les processus de dialogue de gestion, de pilotage et d'appréciation des résultats et il faut souligner l'effort particulier d'appropriation et d'apprentissage qui reste à faire pour que ces processus soient enracinés jusqu'au niveau des unités opérationnelles.

L'accompagnement de ce processus d'appropriation nécessite des modules de formation continue adaptée et une refonte des formations initiales. Il ne s'agit pas de dupliquer des modules théoriques mais de mettre au point des enseignements concrets adaptés à la mise en situation de chaque catégorie de cadres intermédiaires dans son contexte particulier. Le tableau de bord d'un proviseur de lycée ne ressemble pas à celui d'un trésorier principal ou d'un commissaire de police.

Au-delà des services de l'État, les opérateurs au sens de la LOLF sont des acteurs essentiels des programmes, or beaucoup n'ont encore pas de contrat d'objectif ou de contrat pluriannuel de performance voire même de convention matérialisant, en contrepartie, des crédits d'intervention qu'ils peuvent recevoir, leur contribution aux objectifs et aux cibles de résultat du programme. *Affirmer le rôle du responsable de programme sur ses opérateurs*, réorganiser les tutelles en conséquence et contractualiser avec eux sur leurs performances, avec une vraie exigence n'est pas encore généralisé.

Complément F

LOLF et marges de manœuvres budgétaires

François Riahi

Bureau de la politique budgétaire, Direction du budget, MINEFI

Créée par une initiative parlementaire, vouée à remplacer un texte qui aura fait office de constitution budgétaire de la France pendant 47 ans, la LOLF n'a pas prioritairement répondu au souci de dégager des marges de manœuvre budgétaires, mais plutôt à celui de moderniser la relation Parlement-Gouvernement et le cadre de la dépense publique. Alors que la présentation du PLF 2006, premier projet de loi de finances préparé sous l'empire de la LOLF, a coïncidé à l'automne 2005 avec la publication du rapport Pébereau, qui exprime un consensus transpartisan sur l'objectif d'assainissement des finances publiques, il paraît néanmoins naturel de s'interroger sur les relations qu'entretiennent la LOLF et la politique budgétaire.

En fait, s'interroger sur l'effet de la LOLF sur les marges de manœuvre budgétaires peut renvoyer à trois questions différentes, les deux premières se situant à un niveau macro, la troisième à un niveau micro :

- Dans quelle mesure la LOLF influe-t-elle sur la capacité du gouvernement à utiliser le solde budgétaire comme un instrument de stabilisation macroéconomique ?
- Dans quelle mesure la LOLF a-t-elle un impact sur la marge discrétionnaire de choix, en dépenses notamment, dont dispose le gouvernement lorsqu'il prépare la loi de finances pour refléter ses priorités politiques et ses choix économiques ?
- Dans quelle mesure la LOLF modifie-t-elle la capacité pour un gestionnaire de crédits d'effectuer des choix budgétaires, et avec quel résultat prévisible ?

(*) Les opinions énoncées, dans ce texte n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas la position du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Ces trois questions renvoient donc pour la première à la conduite de la politique macroéconomique, pour la deuxième à la budgétisation des dépenses et des recettes de l'État, pour la troisième à la modernisation de la gestion publique.

D'entrée, il convient de souligner, même si ce point fait l'objet d'un développement *infra*, que la LOLF ne porte que sur le budget de l'État, alors que les deux premières questions énoncées plus haut nécessitent d'être appréhendées sur un périmètre plus large, celui des finances publiques – État, administrations de sécurité sociale, organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales.

1. LOLF et politique budgétaire

La politique budgétaire, au sens de l'action discrétionnaire des pouvoirs publics en vue d'utiliser le solde public à des fins de stabilisation macroéconomique, peut passer par deux canaux, parfois difficilement différenciables :

- le jeu des stabilisateurs automatiques, qui consiste à permettre la variation du solde public en fonction du cycle économique ;
- une politique budgétaire expansionniste ou restrictive, qui vise à aller au-delà du jeu des stabilisateurs automatiques pour avoir un impact sur la conjoncture économique.

Au-delà de ces deux notions, d'inspiration keynésienne, la politique budgétaire renvoie aujourd'hui également à la question des règles, dans la mesure où l'Union économique et monétaire et son pacte de stabilité et de croissance constitue la principale référence de la politique budgétaire française.

À cet égard, après avoir évoqué la question du périmètre pertinent de la politique budgétaire, nous dresserons le constat que la LOLF restreint peu la marge de manœuvre laissée au gouvernement en matière de politique budgétaire interne, même si elle améliore le cadre d'exercice des stabilisateurs automatiques et n'a pas d'effet sur les contraintes dans lesquelles évolue la politique budgétaire française.

1.1. La LOLF n'a pas le même périmètre que la politique budgétaire

La LOLF, par définition, régit les lois de finances, et fournit donc le cadre au budget de l'État. Mais ce budget est loin de constituer le périmètre pertinent de la politique budgétaire.

1.1.1. Quel est le périmètre pertinent de la politique budgétaire ?

Les administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale, sont l'État, les organismes divers d'administration centrale, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales. Cet ensemble constitue le périmètre pris en compte pour déterminer le solde public et la dette publique au sens du Traité sur l'Union économique et monétaire. Il

constitue de ce fait le périmètre pertinent pour appréhender les finances publiques françaises.

Au regard de la politique budgétaire, on peut s'interroger principalement sur le fait d'inclure les administrations publiques locales (APUL) dans le même périmètre que les autres sous-secteurs des finances publiques. En effet, si les finances publiques des APUL sont bien déterminées par des décisions politiques, celles-ci relèvent des exécutifs locaux, qui disposent d'une indépendance financière vis-à-vis du gouvernement central récemment renforcée au niveau constitutionnel. Les collectivités locales sont d'ailleurs soumises à la « règle d'or » par un article de la constitution : leur budget de fonctionnement doit être présenté en équilibre.

De fait, si par la voie législative le gouvernement et le Parlement peuvent influencer sur les dotations de l'État vers les collectivités locales, sur l'assiette et les modalités des impositions qui leur sont affectées, ils ne peuvent, en revanche, directement avoir une action ni sur leurs dépenses, ni sur leurs recettes, et donc pas non plus sur leur solde. Si la politique budgétaire peut indirectement avoir un impact majeur pour les finances locales (par une baisse des dotations ou des dégrèvements par exemple), elle ne s'étend pas aux APUL, qui, du fait de leur atomicité, n'ont pas de politique budgétaire.

Une approche plus fine encore pourrait conduire à s'interroger sur les régimes d'assurance contributifs figurant au sein des administrations publiques, en particulier les régimes de retraite, de base ou complémentaires, et le régime d'indemnisation du chômage. De fait, si ces régimes constituent des enjeux importants en matière de finances publiques, on ne peut véritablement appréhender l'évolution de leurs paramètres, qui par nature doivent assurer un équilibre de moyen et de long terme, sous le prisme de la politique budgétaire.

Au final, le périmètre naturel de la politique budgétaire pourrait être appréhendé par l'ensemble État-ASSO-ODAC, à l'exclusion des régimes contributifs. Il s'agit du périmètre des choix budgétaires du gouvernement, que ceux-ci concernent le budget de l'État proprement dit, l'assurance-maladie, les allocations familiales, etc. À titre de comparaison internationale, cette structure serait proche de celle du budget de l'État britannique, qui inclut le financement de la santé et de la famille. Enfin, l'État est garant en dernier ressort de la dette contractée par les administrations de ce périmètre, ce qui renforce la pertinence de le retenir pour le pilotage budgétaire.

1.1.2. Quelle est la place du budget de l'État dans cette politique budgétaire ?

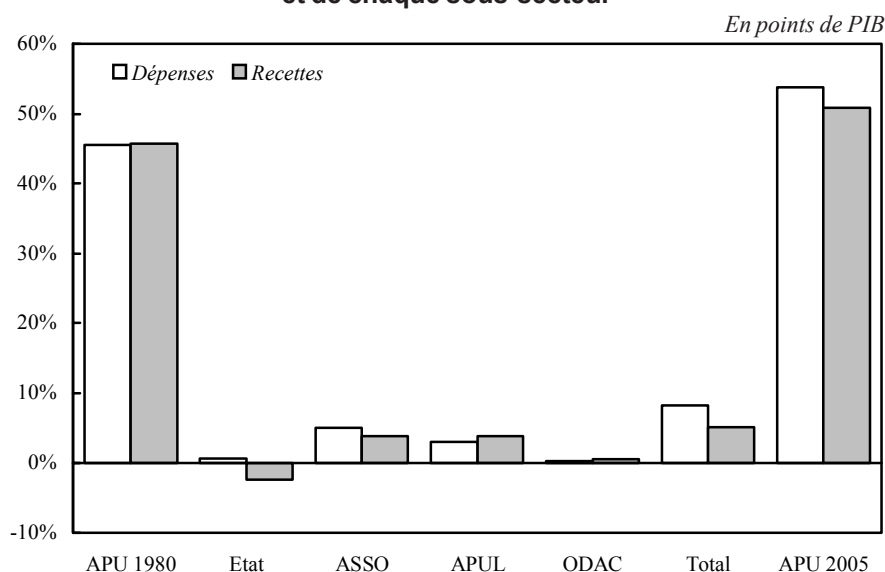
Au sein des finances publiques, l'État voit sa part se réduire progressivement depuis une vingtaine d'années, sous l'effet de plusieurs dynamiques qui se conjuguent :

- la montée en puissance des dépenses sociales, sous l'effet du vieillissement, de l'amélioration des progrès techniques en matière de santé et de l'augmentation de la couverture de la population ;

- la décentralisation, qui a vu depuis 1981 une forte montée en puissance des finances locales au sein des finances publiques.

De fait, l'évolution des finances publiques, telle qu'illustrée par le graphique ci-dessous, est marquée par le contraste entre les différents sous-secteurs des administrations publiques. L'État, pour sa part, a vu la part de ses dépenses quasiment stable en points de PIB. En revanche, il a perdu environ 2,5 points de PIB de recettes (soit 0,1 point de moyenne annuelle) sur la période. L'évolution du solde de l'État sur cette période explique en totalité la variation du solde public, c'est-à-dire le passage d'une situation d'équilibre des comptes publics à un besoin de financement de 3 points de PIB environ.

1. Évolution des dépenses et des recettes des APU et de chaque sous-secteur



Note : Du fait des transferts internes aux APU, le total n'est pas égal à la somme des variations.

Source : INSEE.

De ces données comptables, on ne peut déduire que l'État aurait eu une vertu supérieure en matière de dépenses à celle des administrations de sécurité sociale ou locales. L'évolution des transferts de charges, la complexité des liens financiers entre administrations publiques, rend peu pertinente une telle qualification des faits. Au total, sur 25 ans, les dépenses publiques se sont alourdies de 8,2 points de PIB et les recettes ont augmenté de 5,1 points, dégradant ainsi le solde de plus de 3 points de PIB. Ce graphique illustre que cette évolution qui contraint sérieusement la politique budgé-

taire contraint d'autant plus fortement l'État, qui concentre la quasi-totalité du déficit à l'issue de 25 ans de transferts de dépenses et de recettes entre APU.

Ainsi, l'évolution entre sous-secteurs des administrations publiques a réduit les marges de manœuvre de l'État. La dynamique, en tout cas pour ce qui concerne les dépenses sociales, ne devrait pas s'inverser, mais au contraire s'accroître dans les prochaines années, d'une part sous l'effet mécanique du vieillissement (cf. infra), d'autre part dans la mesure où la santé est un bien supérieur.

1.1.3. La LOLF ne modifie pas le paysage en la matière

La LOLF créant un cadre nouveau de gouvernance budgétaire, elle aurait pu donner l'occasion de modifier la structuration des finances publiques pour unifier les outils de la politique budgétaire, aujourd'hui éclatés entre le budget de l'État, les lois de financement de la sécurité sociale et de nombreux organismes qui bénéficient directement de prélèvements obligatoires.

Ce choix n'a pas été effectué et la LOLF couvre le même périmètre que l'ancienne ordonnance organique de 1959, à savoir le seul État.

On peut regretter cet état de fait car il complique nettement la conduite de la politique budgétaire. En effet, si on se limite aux deux principaux instruments, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, elles répondent à un calendrier de préparation différent, sont pilotées par deux administrations différentes dépendant de deux ministres différents (la Direction du budget sous l'autorité du ministre des Finances et du ministre délégué au Budget, d'une part, et la Direction de la sécurité sociale sous l'autorité du ministre de la Santé et du ministre délégué aux Solidarités, d'autre part). Les coûts de transaction sont nécessairement importants, donnent au Premier ministre un fort rôle d'arbitrage, et le résultat ne facilite pas la lecture de la politique budgétaire.

En particulier, on peut noter que l'absence d'acte unique de politique budgétaire brouille l'appréhension par le citoyen de la direction poursuivie : ainsi, par exemple, les baisses d'impôts sur le budget de l'État ne se traduisent pas forcément par une baisse des prélèvements obligatoires.

1.2. La LOLF favorise la transparence vis-à-vis du Parlement par rapport à la réactivité budgétaire

L'initiative du Parlement qui a conduit à la rédaction de la LOLF est partie de l'objectif de renforcer le pouvoir budgétaire – ou au moins la capacité de contrôle – du Parlement. Or, plus la capacité de contrôle du Parlement est grande, moins il est simple pour le gouvernement de répondre par la politique budgétaire à une dégradation de la conjoncture économique, ou, au contraire, de chercher à calmer une surchauffe via le budget. À ce niveau, la LOLF ne va pas dans le sens d'une plus grande facilité d'utilisation de la politique budgétaire à des fins de réaction à la conjoncture.

1.2.1. La question du timing de la politique budgétaire

Une des critiques classiquement formulée vis-à-vis d'une utilisation de la politique budgétaire à des fins conjoncturelles réside dans le *timing* de celle-ci. De fait, les arbitrages en dépenses du projet de loi de finances pour 2007 ont été transmis au Parlement lors du débat d'orientation budgétaire de juin 2006. L'ensemble du projet de loi de finances sera finalisé en septembre compte tenu de l'impératif constitutionnel de dépôt au Parlement avant le 1^{er} mardi d'octobre. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est, pour sa part, préparé pendant l'été et sera également finalisé en septembre.

Les grands déterminants de la politique budgétaire qui sera conduite entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2007 auront été décidés entre 16 et 18 mois avant la fin de la période concernée. Dans ces conditions, il est difficile d'adapter la politique budgétaire à une conjoncture, qui peut s'avérer assez différente des prévisions.

1.2.2. La LOLF renforce les obligations d'information vis-à-vis du Parlement

La LOLF ne modifie pas fondamentalement cette question du *timing* de la politique budgétaire. Les délais de dépôt de la loi de finances ne sont pas modifiés. De plus, la LOLF comporte plusieurs renforcements de l'obligation d'information du Parlement, qui vont plutôt dans le sens d'une moindre réactivité donnée au gouvernement pour ajuster sa politique budgétaire :

- « Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret [...]. Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées. [...] Le montant cumulé des crédits annulés par décret [...] ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances des années en cours » (art. 14) ;

- « en cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances ».

Dans le même esprit, un amendement à la LOLF intervenu en 2005 a été l'occasion de clarifier le dispositif de régulation, qui permettait au gouvernement de « geler » des crédits pourtant ouverts en loi de finances, soit du fait d'une croissance plus faible qui pousse à la hausse certaines dotations du budget de l'État⁽¹⁾, soit pour financer des dépenses nouvelles décidées en cours d'année (notamment la revalorisation annuelle du « point fonction

(1) Depuis le transfert du financement du RMI aux collectivités locales en 2005, le budget de l'État ne comporte que peu de dotations véritablement sensibles à la conjoncture économique.

publique », qui est traditionnellement décidée après le dépôt du projet de loi de finances au Parlement). Ce dispositif de régulation faisait l'objet de critiques récurrentes :

- de la part des parlementaires, qui considéraient qu'il contrevenait à l'autorisation parlementaire, notamment lorsque le « gel » était signifié aux ministères le mois suivant l'adoption de la loi de finances ;
- de la part des gestionnaires de crédits, dont la gestion était rendue difficile par des évolutions infra-annuelles imprévisibles.

Pour remédier à ces défauts, et pour tenir compte du fait que le gouvernement pouvait légitimement avoir besoin d'une marge de pilotage sur les crédits ouverts⁽²⁾, le législateur organique a finalement explicitement encadré cette régulation en indiquant que le gouvernement devait joindre au projet de loi de finances, notamment, « une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres » (art. 51, alinéa 4° bis).

Cette disposition oblige le gouvernement à communiquer au Parlement le taux de mise en réserve des crédits et, de fait, conduit à la création d'une réserve de précaution. En 2006, cette réserve s'élevait à 5 milliards d'euros environ, et a été ponctionnée dès la discussion parlementaire pour augmenter les dotations en faveur des associations intervenant dans les banlieues, suite aux événements de l'hiver 2005.

Si les modifications apportées au dispositif de régulation ont plutôt répondu aux critiques de perturbation de la gestion de ses modalités antérieures d'application, elles peuvent avoir un impact en matière de pilotage de la politique budgétaire. En effet, l'obligation pour le gouvernement d'afficher à l'avance son taux de mise en réserve le limite⁽³⁾ dans l'ampleur de ses annulations de crédits.

Fondamentalement, le gouvernement n'est pas vraiment plus contraint dans sa gestion infra-annuelle de l'équilibre budgétaire que sous le régime de l'ordonnance organique, mais il est soumis à davantage de discussions avec le Parlement, y compris pour un décret d'avance, qui relève pourtant du pouvoir réglementaire.

En tout état de cause, l'esprit de la LOLF va plutôt à rebours d'un pilotage de l'équilibre budgétaire validé par le Parlement en fonction des circonstances économiques.

(2) Cette nécessité est d'autant plus grande actuellement compte tenu de l'outil de pilotage utilisé par le gouvernement sur le budget de l'État, à savoir la norme de dépenses.

(3) Il s'agit davantage d'une contrainte politique que juridique dans la mesure où la formulation de l'article laisse ouverte la possibilité d'aller au-delà du taux affiché.

1.3. Règle d'affectation des surplus : la LOLF favorise le jeu des stabilisateurs automatiques, mais est neutre vis-à-vis de politiques keynésiennes

Alors que la LOLF adoptée en 2001 – dans un contexte de finances publiques particulièrement favorable – n'aborde pas de sujets relatifs à la conduite de la politique budgétaire, les modifications apportées en 2005 à la loi organique – dans un contexte de finances publiques plus dégradé – reviennent sur cette absence, notamment sur l'utilisation d'éventuels surplus par rapport aux recettes prévues.

1.3.1. Un amendement apporté à la LOLF permet de mieux faire jouer les stabilisateurs automatiques

Un amendement adopté en 2005 a introduit au sein de l'article 34 de la LOLF, qui décrit les dispositions obligatoires de la loi de finances de l'année, d'un I. 10, qui ajoute à celles-ci « les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État ».

Cette disposition a été qualifiée d'« anti-cagnotte », en référence à l'épisode de la « cagnotte » qui a marqué l'été 1999 et qui s'est achevé par une augmentation des dépenses de l'État compte tenu de recettes très excédentaires par rapport aux prévisions.

Or, le libre jeu des stabilisateurs automatiques doit logiquement conduire à une amélioration du solde de l'État, principalement du fait de l'augmentation des recettes, lorsque la conjoncture est meilleure. L'ajustement des dépenses aux recettes, à la hausse lorsque les recettes sont meilleures, à la baisse lorsqu'elles sont moins bonnes, est au contraire procyclique.

La règle sur l'affectation des surplus vise donc à améliorer le pilotage budgétaire contra-cyclique.

Elle comporte deux limites à cet égard :

- d'abord et surtout, la loi de finances n'est pas construite sur une hypothèse de croissance égale à la croissance potentielle. La règle sur l'affectation des surplus ne trouve donc à jouer que lorsque le gouvernement rencontre une bonne nouvelle, pas lorsqu'il anticipe une croissance forte. Dans ce cadre, la règle d'affectation des surplus renvoie directement à la question de la construction du budget sur une hypothèse de croissance moyenne, qui est pratiquée par d'autres pays, mais qui n'est pas retenue par la LOLF ;
- ensuite, la règle n'est pas prescriptive. Elle n'indique pas quelle part du surplus doit venir en réduction du déficit. Le jeu des stabilisateurs automatiques supposerait que ce soit l'intégralité de ce surplus.

Si la première limite est réelle, la seconde ne devrait pas forcément avoir un impact véritablement négatif. En effet, il paraît difficile politiquement pour un gouvernement d'annoncer à l'avance qu'en cas de surplus, il utili-

sera la moitié, par exemple, de celui-ci à des dépenses nouvelles et ce pour deux raisons :

- il devrait alors reconnaître qu'il n'a pas su dégager suffisamment de marges de manœuvre pour financer telle ou telle politique qui bénéficierait des surplus, et il devrait alors s'en expliquer ;
- il devrait justifier par avance de ne pas laisser jouer les stabilisateurs automatiques, surtout si le niveau d'endettement est élevé.

Un des principaux avantages de la règle d'affectation du surplus réside dans le fait de déconnecter temporellement le moment où on choisit l'utilisation du surplus par rapport au moment où on le constate. Il est plus facile d'être vertueux lorsque le surplus de recettes est encore virtuel.

Il convient de souligner que cette règle trouve déjà à s'appliquer en 2006 et 2007 : lors de l'adoption de la loi de finances pour 2006 et 2007, le gouvernement s'est engagé à affecter l'ensemble des surplus de recettes éventuels à la réduction du déficit. En exécution 2006, ce sont plus de 10 milliards d'euros de surplus de recettes fiscales qui ont été affectés à la réduction du déficit. Il n'est pas certain qu'en année pré-électorale, en l'absence de règle, une telle décision ait été prise.

1.3.2. La LOLF ne comporte pas de règle contraignante sur le solde public

Alors que la LOLF constitue un texte extrêmement structurant pour les finances publiques, il n'a pas été jugé opportun d'y inclure une règle contraignante sur le solde public de type « règle d'or »⁽⁴⁾. Ce sujet a été débattu par le Parlement. De fait, deux pays comparables à la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, voient leur politique budgétaire encadrée par une règle de ce type, qui prévoit que les dépenses de fonctionnements sont couvertes par les recettes publiques, sous réserve de la situation du cycle économique.

Finalement, le législateur organique, apparemment sensible à l'idée qu'une règle budgétaire relevait plutôt d'un choix politique que d'une obligation juridique, n'a mis aucune contrainte sur le solde public, ou le solde de l'État, dans la LOLF.

1.4. La LOLF est sans effet sur les dynamiques qui contraignent la politique budgétaire française

Au final, force est de constater que la LOLF est indépendante des éléments les plus structurants pour notre politique budgétaire, à commencer par le pacte de stabilité et de croissance.

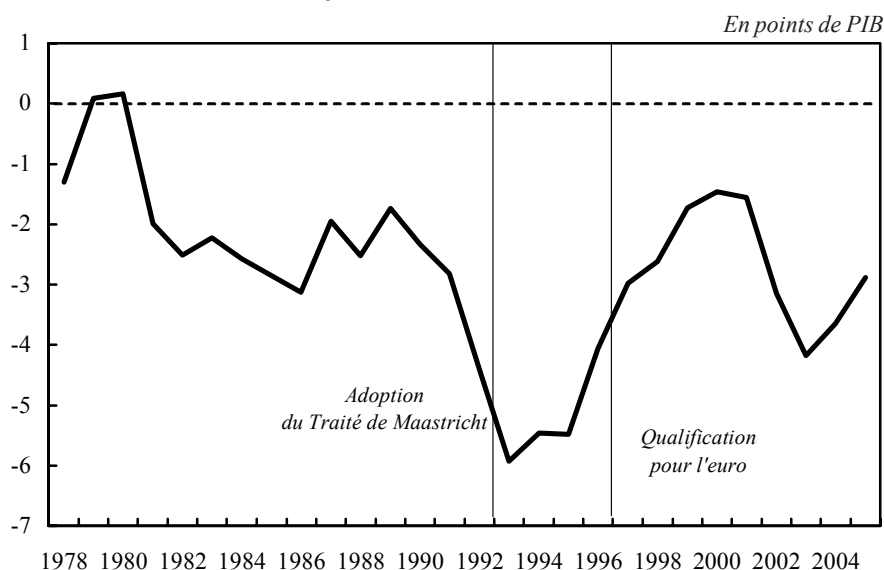
(4) Il est d'ailleurs possible qu'une telle règle serait plutôt du niveau de la Constitution, mais la conception de la LOLF aurait pu être l'occasion d'une telle évolution.

1.4.1. L'Union économique et monétaire

La mise en place de l'Union économique et monétaire par le Traité de Maastricht constitue un élément extrêmement structurant pour notre politique budgétaire. Pour la première fois, une règle juridique, d'un niveau élevé, fixe une norme pour le déficit public et la dette publique, donnant lieu à une surveillance multilatérale et à d'éventuelles sanctions.

De fait, lorsqu'on regarde de manière rétrospective les performances de la France en matière de déficit public à l'aune du seuil de déficit public excessif de 3 %, on est frappé par le constat, encore précoce, de la force de cette règle pour la politique budgétaire française.

2. Déficit public au sens de Maastricht



Source : Comptes nationaux, Base 2000, INSEE.

Alors que le seuil de 3 % n'avait quasiment jamais été dépassé dans la période précédant l'adoption du Traité de Maastricht, il semble être aujourd'hui la valeur autour de laquelle oscille le déficit public français, au gré de la conjoncture économique. De fait, avant l'euro, ce n'était pas une règle, mais la pression sur la valeur de la monnaie qui exerçait un effet dissuasif sur des déficits publics importants. La mise en place de la règle semble conduire à un fonctionnement différent de la politique budgétaire.

En tout état de cause, ce sont bien les critères de Maastricht, et en particulier celui de déficit public excessif, qui constituent l'élément structurant pour jauger des marges de manœuvre de la politique budgétaire. Or, la LOLF est parfaitement indépendante des critères de Maastricht.

1.4.2. La concurrence fiscale

Si les critères de Maastricht constituent les éléments les plus structurants en matière de déficit public et de dette publique, ils sont parfaitement neutres par rapport au niveau des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires, et ne s'intéressent qu'à la différence entre ces deux masses.

La politique budgétaire française subit néanmoins une pression en matière de prélèvements obligatoires par le jeu de la concurrence fiscale. En effet, la mobilité croissante de certains facteurs de production (capital, travail très qualifié notamment) constitue un élément à prendre en compte dans la stratégie fiscale des États. D'un point de vue théorique, la réponse n'est d'ailleurs pas forcément dans le taux de prélèvements obligatoires, mais dans le rapport qualité/prix des services publics obtenus en contrepartie des prélèvements obligatoires. Ceci devrait ainsi conduire les facteurs mobiles à exercer un arbitrage prenant globalement en compte les systèmes fiscaux et les prestations publiques (services publics, mesures de redistribution verticales et horizontales) en fonction de leur intérêt. Compte tenu de l'imperfection de l'information, à la fois sur le système fiscal et sur le niveau de qualité des services publics, le taux de prélèvements obligatoires et les taux apparents ou marginaux sur les différentes assiettes constituent autant de signaux qui entrent dans le choix de la localisation de facteurs mobiles créateurs de richesses.

Les réformes fiscales conduites dans de nombreux pays européens, en particulier en matière d'impôt sur les sociétés, ainsi qu'en France en matière d'impôt sur le revenu, attestent que le sujet de la concurrence fiscale est devenu majeur dans les choix de politique fiscale. C'est cette dimension qui contraint le plus les marges de manœuvres de la politique budgétaire dans ce domaine, et la LOLF y est étrangère.

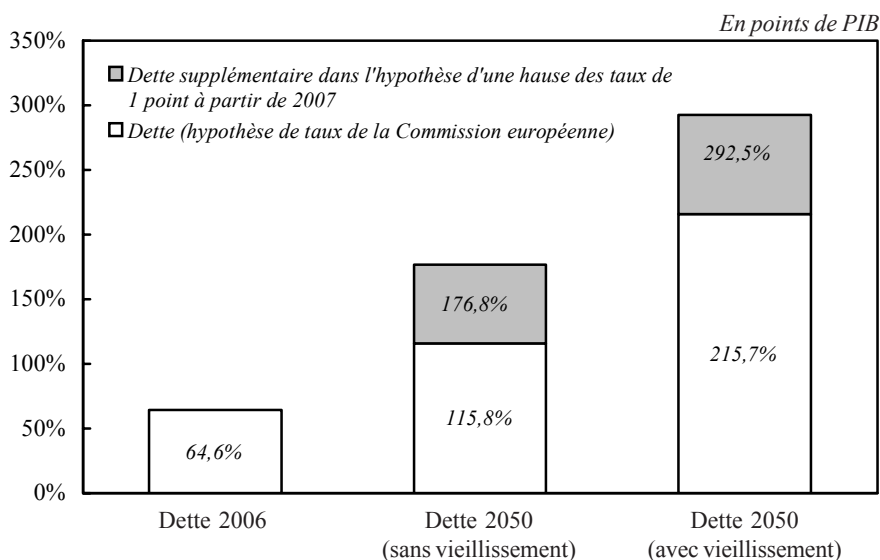
1.4.3. Les dépenses liées au vieillissement

Du fait du vieillissement démographique, les dépenses publiques, principalement de retraites et de santé, subiront une pression à la hausse, qui ne résultera d'aucun choix discrétionnaire. La Commission européenne chiffre actuellement à 3,2 points de PIB l'augmentation des dépenses liées au vieillissement. Bien évidemment, ce niveau peut être réduit par des réformes structurelles sur le système de retraites ou le système de santé.

Sans réformes, et en maintenant constant le solde primaire actuellement constaté, les dépenses liées au vieillissement conduiraient les finances publiques dans une spirale explosive et augmenteraient leur exposition au risque de taux d'intérêt.

Cette évolution spontanée pèse lourdement sur les marges de manœuvre budgétaires, car, sauf à accepter l'explosion de la dette, les décisions discrétionnaires devront la contrecarrer.

3. Dette au sens de Maastricht



Source : Auteur, d'après la Commission européenne.

Ainsi, la politique budgétaire française, comme celle des pays qui nous sont comparables, est fortement contrainte : juridiquement sur le solde et la dette via le pacte de stabilité et de croissance, économiquement sur les recettes et les dépenses compte tenu de la concurrence fiscale et de l'enjeu de soutenabilité lié au vieillissement. Mais aucun de ces éléments n'entre directement en résonance avec la LOLF. Au total, on peut considérer que la LOLF ne modifie pas le cadre d'exercice de la politique budgétaire au niveau macroéconomique et est donc sans effet sur d'éventuelles marges de manœuvre à ce niveau. Tout au plus, des amendements apportés en 2005 à la loi organique améliorent-ils le cadre d'exercice des stabilisateurs automatiques, mais sans en garantir le jeu.

2. LOLF et choix budgétaires

Le deuxième niveau d'analyse quant à l'impact de la LOLF sur les marges de manœuvre budgétaires concerne la budgétisation. En la matière, il convient tout d'abord de constater la réduction spontanée des marges de manœuvre des autorités politiques. Le passage à la LOLF laisse augurer des modifications dans l'appréhension de la procédure budgétaire vertueuses à terme. Néanmoins, la LOLF ne conduit pas mécaniquement à une meilleure allocation des ressources, et une véritable revue de l'utilisation des dépenses de l'État supposerait une volonté politique particulièrement forte en la matière.

2.1. La faiblesse des marges de manœuvre dans la composition des dépenses de l'État

Les dépenses de l'État sont frappées par une rigidification accélérée, qui rend d'autant plus nécessaire les redéploiements internes pour remplir mieux ses missions.

2.1.1. La rigidification croissante des dépenses

L'évolution des dépenses du budget de l'État est frappante. Elle est marquée par trois éléments majeurs :

- l'augmentation de l'endettement depuis 25 ans – un triplement en points de PIB – qui a fait enfler la part des dépenses liées à la charge d'intérêt, avant tout effet taux ;
- l'augmentation des effectifs de l'État, qui a également conduit à l'augmentation de la part des rémunérations des fonctionnaires dans le budget général ;
- le vieillissement, qui dans le cas d'un système de pension d'employeur, comme celui de l'État, pèse lourdement sur les dépenses.

Ces trois éléments à eux seuls expliquent largement la rigidification des dépenses du budget général. L'augmentation de l'endettement accroît de plus la sensibilité des dépenses au taux d'intérêt, tandis que l'augmentation de la masse salariale rend plus sensible les augmentations de rémunérations, en particulier celles qui sont générales et automatiques comme une augmentation du point d'indice de la fonction publique.

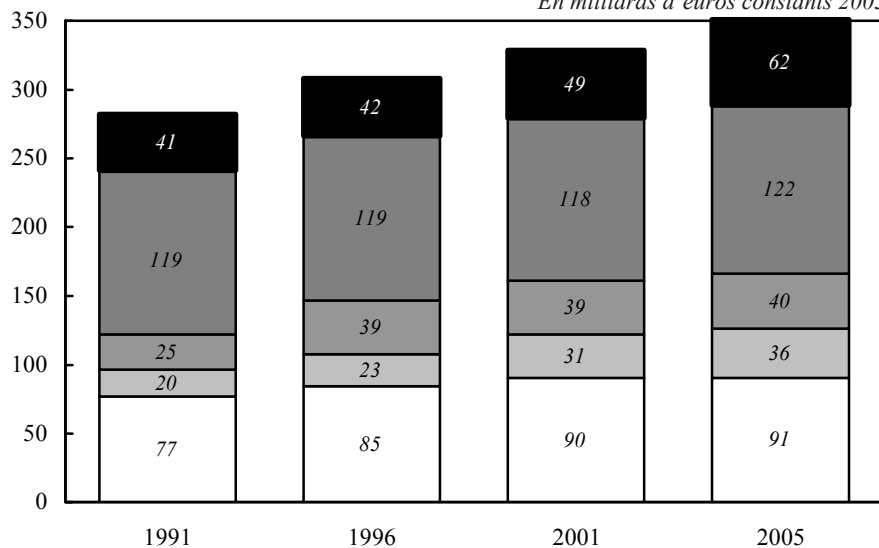
Il leur faut ajouter également la croissance, forte et continue, des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne, qui diminuent directement les recettes perçues et pèsent sur le solde. Au moins en ce qui concerne l'Union européenne, cet effet d'augmentation va encore être renforcé par l'élargissement et les pressions à la hausse sur le budget européen.

Au total, comme l'illustre le graphique 4, la rigidification des dépenses de l'État a accompagné leur croissance, depuis une quinzaine d'années.

Ainsi, depuis 1991, les dépenses du budget général autres que les intérêts de la dette, les pensions des fonctionnaires et la masse salariale ont augmenté de 3 % en euros constants entre 1991 et 2005, contre une augmentation de 20 % des dépenses du budget général, et de près de 25 % si on prend en compte les prélèvements sur recettes. Encore faut-il signaler que le niveau faible des taux d'intérêt sur la dernière période a permis une pression moindre sur les autres dépenses, puisqu'entre 1996 et 2005, les charges d'intérêt sont quasiment les mêmes en volume, alors que le niveau de la dette de l'État a augmenté de 30 % sur la même période. La hausse, actuellement en cours, des taux d'intérêt pèsera mécaniquement sur les dépenses les moins rigides dans les années à venir.

4. Évolution de la structure des dépenses de l'État et des prélèvements sur recettes

En milliards d'euros constants 2005



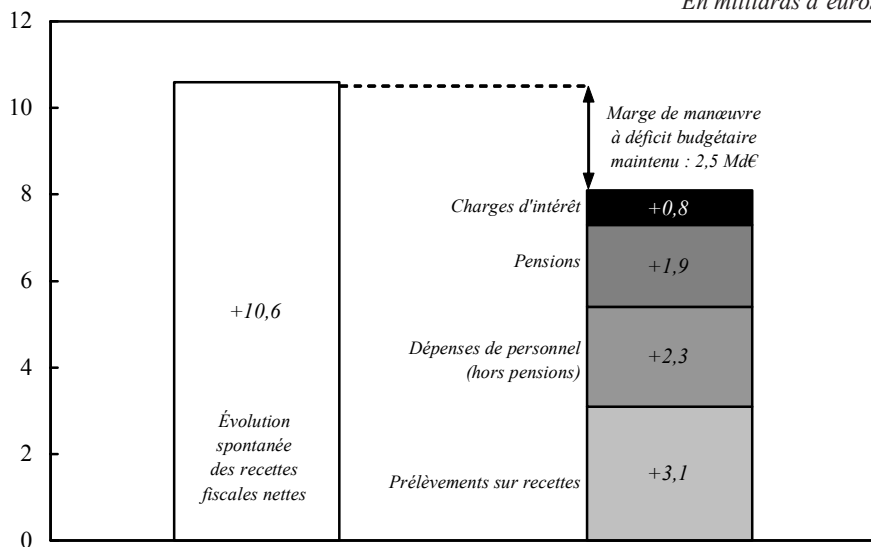
□ Masse salariale □ Pensions ■ Intérêts

■ Autres dépenses du budget général ■ Prélèvements sur recettes

Source : Lois de finances

5. Évolution 2005-2006

En milliards d'euros



Note : Les chiffres s'entendent à périmètre courant. C'est pour cette raison que l'année 2005 a été préférée aux chiffres de 2006, la loi de finances pour 2006 ayant donné lieu à plusieurs changements de périmètre importants, liés à la LOLF et au traitement des exonérations de charges sociales.

Source : Lois de finances.

Cette rigidification à l'œuvre constitue ainsi une forte contrainte en matière de marge de manœuvre budgétaire, dans la mesure où la construction d'un projet de loi de finances prend en comptes en premier lieu l'évolution des paramètres exogènes ou rigides à l'échelle d'une année.

2.1.2. Un exemple : la loi de finances initiale pour 2006

Pour illustrer cette rigidification et son effet sur la construction du budget, on peut prendre l'exemple de la LFI 2006 (graphique 5).

L'évolution spontanée des dépenses exogènes ou rigides ne laisse que 2,5 milliards d'euros de mesures budgétaires nouvelles compte tenu de l'évolution spontanée des recettes liée à la croissance pour simplement maintenir à l'identique le solde de l'État qui est déjà très dégradé en 2005. Compte tenu du nécessaire effort de réduction du déficit de l'État, les marges de manœuvre sont en réalité négatives.

2.1.3. Un enjeu de redéploiement des dépenses

L'approche par nature de la dépense montre la faiblesse des marges de manœuvre dont dispose un gouvernement pour construire le budget de l'État. Elle doit être complétée par l'approche par destination : les besoins de redéploiement au sein du budget de l'État sont connus et se heurtent également à des difficultés. Ainsi, pour prendre un exemple bien documenté et consensuel, les comparaisons internationales témoignent du déséquilibre relatif dans l'allocation de ressources publiques à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur. Le redéploiement est actuellement facilité par le nombre important de départs à la retraite dans la fonction publique de l'État (entre 60 000 et 80 000 départs par an), mais il rencontre les obstacles habituels en matière de réforme de l'administration : existence de nombreux corps entre lesquels la mobilité est difficile, lourdeurs administratives dans la gestion des ressources humaines, réticence d'élus locaux devant un réaménagement de la carte des services publics, etc.

Dans cet univers très contraint, la mise en place de la LOLF a initié des évolutions qui peuvent aider à dégager des marges de manœuvre.

2.2. L'évolution vers une logique davantage « *top down* » dans la préparation du budget de l'État

La mise en place de la LOLF est trop récente pour dresser quelque bilan que ce soit. Seuls deux PLF ont, à ce jour, été préparés sous l'empire de la nouvelle loi organique, ceux relatifs à 2006 et à 2007. Mais ces deux PLF permettent d'entrevoir des évolutions profondes dans l'approche budgétaire, non encore achevées, mais dont on peut espérer qu'elles finissent par s'imposer. Ces évolutions sont liées à l'approche désormais plus globale de l'allocation des crédits, selon la destination. L'État a ainsi défini une trentaine de missions et environ 150 programmes qui définissent son action et structurent sa dépense. Les parlementaires peuvent modifier la répartition des dé-

penses au sein de ces missions, et les gestionnaires peuvent le faire au sein des programmes. Par ailleurs les dépenses fiscales ont été intégrées dans la discussion et les documents budgétaires, ce qui élargit l'assiette d'éventuels redéploiements. Dans ces conditions, l'arbitrage est nécessairement plus global.

2.2.1. La modification de la procédure budgétaire et l'arbitrage par grandes enveloppes

Dès 2006, la procédure budgétaire a été modifiée pour tenir compte des innovations de la LOLF. Ainsi, une phase performance a notamment été introduite dans les discussions entre les ministères dépen­siers et la Direction du budget, qui pilote la préparation du projet de loi de finances. Mais la phase de discussion sur les crédits a également été modifiée. Jusqu'alors, il existait trois niveaux de décision. Tout d'abord, les services administratifs pouvaient se mettre d'accord sur certaines dotations par nature. Les désaccords restants pouvaient partiellement être tranchés sur une base bilatérale entre le ministre gestionnaire et le ministre chargé du Budget. Enfin, le Premier ministre se voyait présenter les derniers sujets de désaccord et devait ainsi arbitrer.

La mise en place de la LOLF a conduit à mettre en œuvre une nouvelle procédure budgétaire, davantage « *top down* » : après une discussion contradictoire entre le ministère gestionnaire et le ministère des Finances, l'ensemble des propositions remonte au Premier ministre, qui peut ainsi avoir une vision globale des demandes des ministères et des propositions du ministère des Finances en ce qui concerne l'allocation des ressources publiques entre les différentes missions. L'arbitrage se situe au niveau de la mission, et est nettement plus précoce qu'auparavant puisque les lettres-plafond qui en sont le résultat sont communiquées aux commissions des finances des Assemblées à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, c'est-à-dire avant la fin du premier semestre. Une fois ces lettres-plafond envoyées, vient alors la phase de répartition, pendant laquelle le ministère gestionnaire a la main. Il lui revient de proposer une répartition des crédits qui soit financièrement soutenable et qui respecte la lettre-plafond.

La LOLF conduit ainsi à un arbitrage sur des enveloppes plus grandes, à un stade plus précoce de la procédure. Cette évolution est de nature à faciliter le redéploiement entre missions et au sein des missions.

2.2.2. L'intégration des dépenses fiscales dans la discussion budgétaire

Les documents budgétaires doivent contenir, pour chaque programme, d'après l'article 51 de la LOLF, « L'évaluation des dépenses fiscales » liées à ce programme, en regard des dotations budgétaires. Cet enrichissement de l'information s'est accompagné de l'introduction d'un volet fiscal dans la procédure budgétaire concomitant à la discussion sur les crédits.

Ainsi, les possibilités d'arbitrage sur l'allocation de la ressource budgétaire entre les différentes politiques publiques sont désormais étendues.

2.2.3. Les marges de manœuvre qui pourraient en résulter

La procédure budgétaire comporte par nature plusieurs difficultés :

- l'asymétrie d'information entre le gestionnaire des dépenses et le décideur est importante. Cette asymétrie peut conduire le gestionnaire à dissimuler des économies possibles, et le ministère des Finances à proposer des économies non réalistes. Elle ne permet pas de prendre une décision parfaitement éclairée ;
- l'aléa moral dans lequel se situe le gestionnaire ne favorise pas l'identification de marges de manœuvre : en effet, le plus transparent des gestionnaires pourra redouter de financer par des économies qui viendront compliquer sa gestion l'absence d'efforts d'autres gestionnaires, moins transparents.

Les conditions d'un jeu non coopératif sont réunies et sont d'ailleurs à l'œuvre dans tous les pays du monde. Les réponses apportées varient néanmoins selon les pays avec des degrés de conflictualité plus ou moins forts.

L'évolution décrite ci-dessus, initiée à l'occasion de la LOLF, rapproche la situation française des pays dans lesquels la conflictualité est moins forte (Royaume-Uni, Pays-Bas) dans la mesure où un arbitrage par grandes enveloppes circonscrit le jeu non coopératif. En fixant un plafond de manière plus précoce au gestionnaire, elle est de nature à le responsabiliser sur l'objectif et à le conduire à trouver au sein de la grande enveloppe arbitrée des marges de manœuvre pour financer tel ou tel nouveau programme par redéploiement. Plus l'arbitrage est global et précoce, plus le jeu laisse la place à la recherche de marges de manœuvre. Il est clair néanmoins que la procédure budgétaire française est encore trop marquée par le jeu non coopératif et doit encore progresser en la matière, ce qui passe par deux dimensions à privilégier : plus de pluriannualité dans l'allocation des ressources et plus de collégialité gouvernementale dans les arbitrages.

2.3. La LOLF ne peut se substituer à la volonté politique, mais peut faciliter la mise en œuvre d'une « revue des programmes »

Les expériences du Canada et de la Suède, qui, confrontés à une crise financière ont conduit des réformes très profondes de leur appareil administratif, alimentent en France le souhait d'une « revue des programmes ». De fait, pour qui est familier avec le fonctionnement de l'État, le potentiel de rationalisation, de modernisation, de suppression de structures inutiles est substantiel.

Au-delà de visions qui peuvent légitimement être divergentes sur ce qui relève d'une prise en charge par le secteur public de tel ou tel service, il apparaît clairement que l'État, non confronté au jeu de la concurrence que

connaissent les entreprises, n'a pas autant que celles-ci exploité les gisements de productivité que recèlent la pérennité de l'organisation et de l'implantation de ses services alors que les besoins et les moyens d'y répondre évoluent rapidement.

Si nul ne peut réellement contester l'existence de marges de manœuvre importantes que l'on pourrait dégager par une revue systématique des modes d'action et d'organisation de l'État, on peut se demander si la LOLF constitue la réponse à cet objectif, qui, sous le vocable de « réforme de l'État », est au premier plan des objectifs politiques affichés depuis une vingtaine d'années. La création du ministère délégué au Budget et à la Réforme de l'État, et l'intégration de la Direction de la réforme budgétaire, qui avait animé en mode projet la mise en place de la LOLF, au sein de la nouvelle structure chargée de la modernisation de l'État (la Direction générale de la modernisation de l'État) pourrait accréditer cette vision.

De fait, plusieurs nouveaux outils introduits par la LOLF constituent un contexte plus favorable pour conduire une « revue des programmes ». Néanmoins, il n'y a là rien d'automatique et une telle initiative suppose une volonté politique qui n'est pas liée à la modification du cadre juridique et comptable.

2.3.1. La LOLF améliore le cadre pour mettre en place une telle revue

Tout d'abord, la LOLF a conduit l'État à définir ses missions et à organiser ses actions en programmes. Cette structuration constitue une évolution majeure pour conduire une revue des programmes, car elle permet de raisonner en partant des objectifs de politique publique plutôt que des structures.

Ensuite, la LOLF institutionnalise une démarche de performance, qui peut, sous réserve d'être bien utilisée, favoriser la mise en œuvre d'une revue des programmes. En effet, la LOLF impose de joindre au projet de loi de finances de l'année le « projet annuel de performance de chaque programme précisant [...] la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » (art. 15).

La mise en œuvre de cet article conduit dans le PLF à présenter pour chaque programme :

- une stratégie ;
- des objectifs ;
- des indicateurs pour mesurer l'atteinte des objectifs ;
- des valeurs cibles pour mesurer l'ambition dans l'atteinte des objectifs.

Cette approche peut s'avérer extrêmement puissante si elle est appliquée correctement. En effet, la difficulté pour l'État est souvent de définir

une stratégie et des objectifs alors que les attentes des citoyens sont potentiellement contradictoires. Pour le moment, l'administration a répondu à cette situation par la profusion des objectifs (plus de 600) et d'indicateurs (plus de 1 300). Cette abondance permet, à ce stade, d'éviter de se poser des questions sur la véritable utilité ou le véritable objectif de telle ou telle action.

Le premier test pour mesurer l'effectivité de cette dimension de performance correspondra avec la publication des premiers rapports annuels de performance, qui donneront les résultats des indicateurs. Malheureusement, la première édition de ces rapports sera probablement publiée entre l'élection présidentielle et les élections législatives en 2007 et n'aura donc que peu de portée. Il faudra donc plutôt attendre 2008 pour mesurer si la mise en place d'indicateurs de résultats peut influencer sur les marges de redéploiement du gouvernement.

Enfin, en complément de ces deux innovations structurantes, la mise en œuvre de la LOLF a conduit à créer une chaîne de responsabilité qui pourrait faciliter la conduite de réformes d'ampleur. En effet, la notion de programme a conduit à désigner des responsables de programmes, hauts fonctionnaires qui disposent de marges de manœuvre et qui sont responsabilisés sur les résultats du programme. La mise en œuvre de la LOLF a conduit également à créer une chaîne de dialogue de gestion, qui doit s'articuler autour de la stratégie et des objectifs : responsable de programme – responsables de budgets opérationnels de programme – responsables d'unités opérationnelles. La conduite d'une revue des programmes s'appuierait ainsi sur des interlocuteurs de haut niveau responsables de la bonne conduite d'un programme de l'État et d'une structure de management orientée vers les résultats.

2.3.2. La révision du niveau de dépenses de l'État relève d'une volonté politique forte, qui ne peut se limiter à des évolutions juridiques ou managériales

Ces évolutions liées à la LOLF sont profondes, et on peut espérer qu'à long terme elles contribuent fortement à modifier l'approche culturelle dans l'administration. Cette modernisation ne peut néanmoins conduire à aucune réforme d'ampleur sans volonté politique. Les exemples étrangers de revue des programmes de l'État n'ont eu de résultats probants, par exemple au Canada, que dans la mesure où ils étaient impulsés par les plus hauts responsables politiques et considérés comme l'un des objectifs gouvernementaux majeurs. En effet, chaque dépense publique a un bénéficiaire et il est peu de réformes structurelles qui ne rencontrent d'obstacles à sa réalisation soit au niveau de l'administration, soit au niveau de groupes d'intérêt. Le dégagement de marges de manœuvre ne peut donc venir uniquement d'une « modernisation » du management ou d'une plus grande souplesse juridique dans l'utilisation des deniers publics, mais nécessite une volonté politique particulièrement forte et assumée par les plus hautes autorités.

3. L'extension de la marge de manœuvre budgétaire des gestionnaires

Enfin, au niveau micro-budgétaire, les marges de manœuvre budgétaires peuvent être appréhendées au niveau du gestionnaire. La LOLF a accru ces marges de manœuvre en assouplissant les conditions de la dépense publique. La plus grande facilité de gestion qui en résulte constitue une modernisation de l'action publique, devrait améliorer la performance de l'administration, avec un bémol en ce qui concerne la limitation des reports, mais nécessiterait d'être accompagnée de mesures d'accompagnement pour donner sa pleine mesure.

La LOLF a profondément modifié la gestion publique, en donnant plus de latitude dans la nature des dépenses au gestionnaire, sous réserve du double respect de l'enveloppe qui lui est allouée et des objectifs de performance qui lui sont fixés.

3.1. Plus de flexibilité pour les gestionnaires

La LOLF et les conditions de sa mise en œuvre ouvrent plusieurs degrés de liberté par rapport à la situation antérieure :

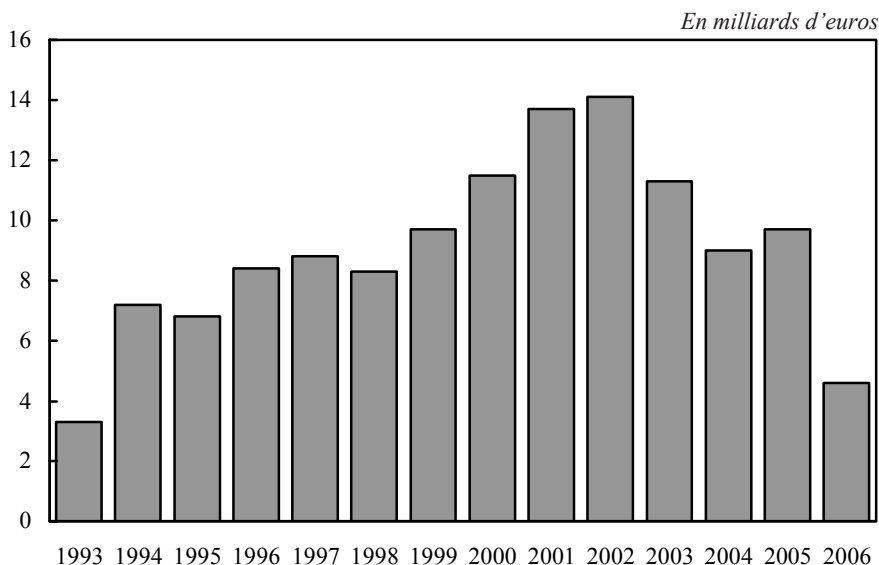
- un responsable de programme et un responsable de budget opérationnel de programme peuvent utiliser librement les crédits qui leur sont alloués sous la réserve de ne pas utiliser des crédits inscrits en titre 2 (dépenses de personnel) pour d'autres usages ;
- le contrôle financier est allégé, en général non bloquant, et se concentre sur la soutenabilité budgétaire des choix de gestion ;
- la régulation est remplacée par une réserve de précaution connue dès le stade du PLF (*cf. supra*).

Ces éléments de flexibilité constituent une incitation aux gains de productivité au niveau annuel : si un ministère parvient à dépenser moins qu'il ne l'a prévu pour tel ou tel usage, il peut utiliser les crédits pour d'autres usages. De même, si un gestionnaire recrute moins de personnel que prévu, il peut utiliser les crédits correspondants à d'autres fins. Par rapport à la situation antérieure, le gestionnaire est davantage responsabilisé et supporte moins de contrainte de gestion. Cette plus grande liberté correspond d'une certaine manière à un « désarmement » du ministère des Finances, qui disposait dans le dispositif antérieur d'une plus grande marge d'intervention sur la gestion des ministères. Ce retrait doit conduire à un jeu plus coopératif entre les acteurs.

3.2. La limitation des reports, une augmentation de l'aléa moral ?

La LOLF modifie le système de reports de crédits d'une année sur l'autre. Ces reports sont limités à 3 % du montant des crédits du programme, sauf dérogation expresse prévue par la loi de finances (art. 15). Cette disposition a d'ores et déjà conduit à une forte diminution des crédits reportés d'une année sur l'autre.

6. Historique des reports de crédits du budget général depuis 1993



Source : Lois de finances.

Cette limitation dans les reports de crédits facilite le pilotage budgétaire annuel : en effet, les reports d'une année sur l'autre viennent perturber la politique budgétaire annuelle en ajoutant des dépenses par rapport au plafond voté par la loi de finances. Cette limitation traduit, d'ailleurs, une volonté du Parlement de voir son autorisation de dépenses mieux respectée.

Il convient néanmoins de relever que cette limitation peut avoir un impact sur la situation d'aléa moral des gestionnaires : s'ils sous-consomment une année leurs crédits, ils peuvent craindre que leur dotation sera crantée à la baisse. L'absence de reports peut donc les conduire à des consommations sous-optimales en fin d'année pour éculer leurs crédits restants, critique souvent formulée à l'encontre des administrations, avec l'image souvent répétée de militaires faisant tourner leurs camions en rond en fin d'année pour arriver à la consommation de fuel prévue. La fongibilité des dépenses offerte par la LOLF permet aux gestionnaires de dépenser ces crédits à autre chose que du fuel, mais la limitation des reports ne les incite pas, en revanche, à sous-consommer leurs crédits.

4. Les compléments naturels à la LOLF, qui permettraient d'aller plus loin

Pour que la LOLF puisse donner son plein potentiel en termes de dégagement de marges de manœuvre au niveau du redéploiement entre programmes et au sein des programmes, deux améliorations paraissent prioritaires et s'inscrivent pleinement dans la logique même de la loi organique : le

développement de la pluriannualité budgétaire et l'amélioration de l'imputabilité des décisions.

4.1. L'extension de la pluriannualité

Contrairement à certaines réformes budgétaires implantées dans des pays comparables à la France, la LOLF n'a pas fait le choix de la pluriannualité et, au contraire, a consacré l'annualité budgétaire qui constitue un des fondements de nos finances publiques. Le niveau juridique de cette norme l'y contraignait, alors que la plupart des pays qui ont conduit une réforme budgétaire n'ont pas eu besoin de texte juridique supra-législatif.

La pluriannualité améliorerait grandement, pourtant, les avancées apportées par la LOLF pour dégager des marges de manœuvre, à la fois dans la budgétisation et dans la gestion :

- au niveau de la budgétisation, l'arbitrage sur des grandes enveloppes serait renforcé par une dimension pluriannuelle. La limitation du jeu non coopératif serait plus effective et le caractère précoce de l'arbitrage faciliterait la conduite de réformes ambitieuses ;
- au niveau de la gestion, la pluriannualité permettrait de résoudre la question des reports, en les autorisant mais pour une durée limitée, et serait en ligne avec le management par la performance, qui nécessite du temps pour mettre en œuvre des réformes productrices de résultats.

Cette dimension pluriannuelle ne nécessite pas de révision de la LOLF : déjà, des contrats pluriannuels répondant à ces objectifs existent avec des directions de Bercy et deux ministères (les Affaires étrangères et l'Équipement) sans poser de problème de compatibilité avec la LOLF. Il s'agirait donc de généraliser la pratique de ces contrats pluriannuels pour les programmes de gestion, à l'instar de la pratique britannique, qui voit 60 % des dépenses budgétaires faire l'objet de conventions sur trois ans tandis que les 40 % restants (plutôt les crédits d'intervention) continuent à être budgétés annuellement.

En limitant le jeu non coopératif, cette approche pluriannuelle devrait dégager un surplus à la fois pour les finances publiques et pour les gestionnaires. Il s'agirait d'échanger des efforts de productivité en échange de visibilité sur trois ans.

4.2. Améliorer l'imputabilité des décisions

La mise en œuvre de la LOLF conduit à un certain flou en matière de responsabilité. En effet, les responsables de programme n'ont pas d'existence juridique. Ils sont des hauts fonctionnaires, sous l'autorité de ministres. Les ministres demeurent les responsables de la bonne gestion des deniers publics. Or, la mise en œuvre de la LOLF conduit à chercher à responsabiliser les responsables de programme sur les résultats, mais la question

de la marge de manœuvre qui leur est laissée est posée. On a ainsi un problème d'imputabilité de la responsabilité, aggravé par l'intervention systématique des cabinets ministériels dans la gestion administrative, qu'on peut résoudre de deux manières :

- en politisant la démarche de performance, à l'image de celle à l'œuvre au Royaume-Uni, les ministres devenant explicitement responsables des objectifs quantitatifs fixés. Dans ce cas, comme au Royaume-Uni, il convient de diminuer drastiquement le nombre d'indicateurs associés au budget de l'État (une centaine au Royaume-Uni, soit douze fois moins qu'en France) ;
- en définissant la marge de gestion des responsables de programme, par la mise en place de lettres de mission systématiques de leur ministre, leur indiquant les objectifs prioritaires qu'ils doivent poursuivre et les marges de liberté dont ils disposent.

Par ailleurs, les gestionnaires subissent aujourd'hui des contraintes fortes qui limitent d'autant leurs marges de manœuvre, en particulier dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Peut-on considérer les responsables de programme comme des gestionnaires responsabilisés lorsque la plus grande part des évolutions salariales du personnel dont ils disposent ne dépend pas de leurs décisions ? La LOLF, en introduisant la notion de performance et de plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires invite à se poser la question de l'organisation de la gestion des ressources humaines de l'État, qui demeure excessivement homogène et centralisée.

La LOLF ne dégage pas, par magie, des marges de manœuvre à la politique budgétaire, qu'elle ne contraint pas non plus. En revanche, dans un contexte de pression sur les recettes publiques, de pression spontanée à la hausse des dépenses publiques liée au vieillissement, et de la situation actuelle des finances publiques dégradée par rapport aux exigences communautaires, la LOLF peut aider les administrations à mieux tenir une contrainte plus forte. En réduisant le jeu non coopératif entre les ministères gestionnaires et le ministère des Finances, en réduisant l'aléa moral dans lequel se trouvent les gestionnaires de crédit, en améliorant l'imputabilité des décisions de gestion, elle peut contribuer à trouver des marges de manœuvre budgétaires nouvelles permettant des redéploiements. Pour ce faire, certaines de ses modalités d'application peuvent encore être améliorées. En particulier, la logique de la LOLF invite particulièrement à développer la pluriannualité budgétaire, car compte tenu des départs nombreux à la retraite de fonctionnaires, les marges de manœuvre sont à chercher du côté des effectifs. Or, les réformes permettant de réduire significativement les besoins en main d'œuvre publique nécessitent naturellement une programmation et un pilotage pluriannuels qui ne sont pas facilités par l'annualité budgétaire.

Complément G

La LOLF et l'autonomie des Universités

Élie Cohen

Université Paris-Dauphine

Introduction

La montée en régime du système français d'enseignement supérieur, et notamment des universités, est aujourd'hui reconnue comme une nécessité et comme une urgence nationale.

Dans une économie et une société de la connaissance qui ouvre à l'échelle mondiale la concurrence entre systèmes de production et de transmission du savoir, la modernisation et le renforcement qualitatif de son appareil d'enseignement supérieur et de recherche mettent en jeu la capacité de la France de soutenir et de développer son potentiel de recherche, sa capacité d'innovation, son appareil de formation et de qualification de la population.

La priorité nationale qui tend ainsi à s'imposer met d'abord et avant tout en jeu l'offre de formation et de recherche proposée par le système universitaire considéré au sens le plus large. La transformation de la structure des programmes qui se trouvent rapprochés des standards internationaux les plus exigeants (la réforme LMD – licence-master-doctorat) ainsi que l'ensemble des mesures prises dans le cadre du pacte national pour la recherche traduisent clairement la priorité légitimement reconnue au renforcement du contenu même de l'activité d'enseignement supérieur et de recherche.

Mais la modernisation du système universitaire ne peut être réalisée si les efforts déployés pour rehausser le contenu scientifique et éducatif des programmes ne sont pas soutenus par une mise à niveau de son cadre insti-

tutionnel, de ses processus et systèmes de gestion et de sa logistique organisationnelle. C'est dans ce contexte qu'il faut de replacer les effets attendus de l'application à l'enseignement supérieur de la loi organique relative aux lois de finances. Si cette dernière s'inscrit dans un projet global de modernisation de l'État et de son action, son application à ce domaine particulier soulève des interrogations analytiques et des problèmes opératoires dont on ne peut sous-estimer la spécificité. En outre, la mise en œuvre de la nouvelle constitution financière de l'État intervient à un moment décisif de la transformation des universités ; alors que ces dernières sont confrontées à de nouveaux défis nationaux et internationaux, l'introduction d'un nouveau dispositif de gestion qui intègre des dimensions stratégiques et des dimensions budgétaires peut constituer un levier efficace au service de leur mutation académique et institutionnelle.

1. Relations d'agence et impulsions stratégiques dans le système d'enseignement supérieur et de recherche

1.1. Les relations d'agence au sein d'une institution publique

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a donné lieu à de nombreuses justifications, nourries par les travaux de finance publique ou de science politique. La théorie des organisations lui fournit également des outils particulièrement adaptés en termes analytiques comme en termes opératoires. Ainsi, le recours à la théorie de l'agence s'avère particulièrement utile pour éclairer la problématique sous-jacente à l'introduction de cette nouvelle approche budgétaire dans les différents champs de l'appareil d'État et en particulier, dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Une relation d'agence ou de mandat est observée chaque fois que des ayants droit légitimes accordent une délégation à des responsables chargés de gérer, en leur nom, un ensemble de ressources ou une entité organisationnelle.

Dans une entreprise privée, une telle relation s'établit notamment entre des propriétaires (par exemple des actionnaires) et des gestionnaires qui se trouvent investis du pouvoir de mettre en valeur des capitaux qui leur sont confiés ; la relation d'agence est ainsi caractéristique de toutes les formes de gestion capitaliste dans lesquels s'opère une séparation entre la propriété et la mise en œuvre effective d'un potentiel productif.

Dans le cas du secteur public, c'est également une relation d'agence qui s'établit à deux niveaux complémentaires. D'une part, les élus représentent la population dont ils ont reçu mandat pour gérer, en son nom, des champs plus ou moins étendus de l'action publique. D'autre part, les élus délèguent à des fonctionnaires publics le pouvoir de mettre en œuvre des outils de l'action publique ou d'en gérer des domaines spécifiques dans le cadre d'orientations stratégiques qui ont recueilli l'assentiment des électeurs.

1.2. Relations d'agence et mécanismes de gouvernance

Dès lors qu'une relation d'agence s'établit dans une certaine pérennité, elle impose la mise en place de mécanismes qui visent à garantir que l'action des mandataires répond de façon appropriée aux vœux de leurs mandants. Ces mécanismes constituent un système de gouvernance qui comporte au moins trois types de dispositifs. D'une part, *des procédures et des outils d'information* conduisent les gestionnaires à rendre compte, de façon périodique, de leur action et de ses résultats. Ils permettent aux mandants de se tenir informés du fonctionnement de la délégation qu'ils ont consentie et de vérifier que l'action engagée converge, dans des conditions acceptables, avec les objectifs qu'ils avaient fixés aux mandataires. Outre ces dispositifs d'information et de contrôle, les mandants disposent d'*outils d'incitation* visant à encourager les gestionnaires à poursuivre une action conforme aux orientations qui leur ont été tracées. Enfin, *le fonctionnement d'instances internes ou externes de contrôle et de régulation* permet d'assurer, en temps réel, l'ajustement entre les ayants droit et les gestionnaires en prévenant les conflits entre ces deux parties prenantes (conflits d'agence) et en les dénouant lorsqu'ils ne peuvent être évités.

La référence à la relation d'agence s'avère particulièrement éclairante pour analyser l'introduction de la loi organique relative aux lois de finances dans les administrations centrales comme pour les opérateurs de l'État. Si la loi du 1^{er} août 2001 met d'abord en jeu la démarche relative au vote, à l'exécution et au contrôle des lois de finance, elle se fixe des ambitions beaucoup plus larges en créant *un nouveau dispositif de gouvernance au service de la réforme de l'État* et des entités sur lesquelles il exerce sa tutelle. La réforme s'est fixé d'emblée des objectifs qui relèvent clairement de l'introduction de *mécanismes de gouvernance* propres à instaurer une relation d'agence plus équilibrée entre les élus et les gestionnaires. Elle vise à assurer un contrôle parlementaire plus efficace permettant aux élus de superviser l'action des gestionnaires en tenant compte de l'efficacité de la dépense, de la performance, de la qualité du service rendu et de la maîtrise des coûts. Dans cette perspective, elle met en place des outils d'information et de contrôle qui favorisent la transparence et le dialogue entre les élus et les gestionnaires.

1.3. La complexité des interdépendances dans le système d'enseignement supérieur et de recherche

Appliquées au système d'enseignement supérieur et de recherche, la mise en évidence et l'organisation des relations d'agence se heurtent à la complexité d'un système dans lequel les relations de mandat s'articulent entre des agents situés à trois niveaux distincts :

- le Parlement représente les ayants droit détenteurs de la souveraineté et auxquels incombent les choix relatifs aux orientations politiques qui seront par la suite assignées au système d'enseignement supérieur ;

- l'administration centrale et notamment le ministère de l'Éducation nationale, ont la charge de gérer l'ensemble du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche soit par leur action propre, soit par la régulation des universités, des écoles et des autres établissements qui concourent aux missions d'enseignement supérieur et de recherche ;

- ces établissements qui ont en charge la prestation des services d'enseignement et la poursuite des activités de recherche sont eux-mêmes soumis à une double relation de mandat ; d'un côté, leurs relations avec l'administration centrale les mettent en situation de s'ajuster aux orientations stratégiques définies par l'État dans le cadre des objectifs politiques généraux validés par les électeurs ; d'un autre côté, les relations internes aux établissements donnent également lieu à des mécanismes de représentation dans lesquels une relation d'agence se noue aussi entre les responsables (les présidents d'université par exemple) et les membres de la communauté universitaire.

L'équilibre entre la relation d'agence qui se noue entre la tutelle et les établissements et celle qui s'établit entre les membres de l'établissement et leurs responsables constitue un des enjeux majeurs de la réforme de l'université et de l'application de la LOLF à l'enseignement supérieur.

2. La prise en compte du système d'enseignement supérieur et de recherche dans l'architecture de la LOLF

L'architecture qui sous-tend la mise en œuvre de la loi organique tend à privilégier le contenu et les finalités de l'action publique par rapport aux structures organisationnelles et aux découpages actuels de l'administration centrale.

Ce choix conduit à définir trois niveaux de déploiement de l'action publique :

- le niveau des 34 missions du budget général correspond aux grandes politiques menées à l'intérieur d'un ministère ou sur une base interministérielle sera le niveau de référence retenue pour le vote du budget au parlement ; ce dispositif est complété par celui des budgets annexes ;

- le niveau des 133 programmes correspond à un regroupement de moyens par ministère, dans le cadre d'une stratégie définie. Chacun de ces programmes donne lieu à la mise en place d'instances et d'instruments spécifiques. Ainsi, il est placé sous la direction d'un responsable clairement identifié. Le programme est également appelé à se doter d'un plan annuel de performance qui prévoit des objectifs assortis de valeurs cibles et des indicateurs de résultat ;

- le niveau des actions correspond à l'identification des moyens et des modes d'action de l'administration.

Outre qu'il permet de dépasser les contingences du découpage entre composantes de l'administration, ce cadre d'analyse et de décision présente

l'intérêt de définir des responsabilités claires pour chaque ensemble pertinent identifié dans le champ de l'action publique.

Ainsi, le système d'enseignement supérieur et de recherche est principalement concerné par la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » (MIREs). Cette mission met en jeu 20,7 milliards d'euros en loi de finance initiale pour 2006. Elle englobe 13 programmes dont six sont directement pilotés par le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, les sept autres étant pilotés par des ministères différents.

Parmi ces 13 sous-ensembles, le programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire » regroupe l'essentiel des actions relatives à l'offre de formation et de recherche universitaire. Il est ventilé en actions qui correspondent :

- aux différents niveaux de formation (action un à trois) ;
- à la nature des établissements ;
- aux différentes thématiques de la recherche universitaire ;
- à certains regroupements de moyens, notamment en matière immobilière.

Le programme 231 « vie étudiante » englobe les actions relatives aux aides directes ou indirectes dont les étudiants sont bénéficiaires. Les autres programmes portent sur des recherches scientifiques et technologiques réparties, pour la plupart, sur une base thématique.

Les actions rattachées aux programmes 150 et 231

Programme 150

« Formations supérieures et recherche universitaire »

1. Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence
2. Formation initiale et continue de niveau master
3. Formation initiale et continue de niveau doctorat
4. Établissements d'enseignement privé
5. Bibliothèques et documentation
- 6 à 11. Recherche universitaires dans les grands champs disciplinaires
12. Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale
13. Diffusion des savoirs et musées
14. Immobilier
15. Pilotage et support du programme
16. Dotations globalisées aux établissements publics d'enseignement supérieur

Programme 231

« Vie étudiante »

1. Aides directes
2. Aides indirectes
3. Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives
4. Pilotage et animation du programme

A priori, les choix qui sous-tendent cette nomenclature étaient inspirés par le souci de prendre en compte l'ensemble de l'effort budgétaire réalisé en faveur des formations supérieures et la recherche, quels que soient les départements ministériels qui en ont la charge. Au lieu de s'enfermer dans les contingences historiques ou institutionnelles qui ont conduit divers ministères à développer une offre spécifique d'enseignement supérieur et de recherche, une telle présentation devrait permettre la préparation de choix qui prennent en compte de façon globale l'ensemble des composantes de cette offre.

Cependant, la nomenclature mise au point au stade actuel de la démarche comporte encore de deux nombreuses insuffisances par rapport aux objectifs qui étaient initialement affichés.

D'une part, malgré son extension actuelle, la mission n'englobe pas l'ensemble de l'offre de formation supérieure et de recherche. S'agissant de l'offre de formation par exemple, une partie de cette dernière est encore prise en compte dans le cadre d'autres missions ; les classes de techniciens supérieurs ou les classes préparatoires aux grandes écoles restent rattachées à la mission « enseignement scolaire » alors qu'elles se situent clairement dans un cursus post-baccalauréat.

D'autre part, ainsi que le mentionne le rapport de la Cour des comptes au parlement, les programmes présentent des dimensions disparates et ne permettent pas un contrôle parlementaire aussi précis sur les différents aspects de l'action publique.

En fin de compte, si l'architecture budgétaire relative à l'enseignement supérieur et à la recherche est sans doute perfectible dans son périmètre comme dans sa structuration interne, la réalisation en cinq ans de l'ensemble des travaux qui ont conduit à son élaboration traduit un résultat d'étape qu'il ne faut pas sous-estimer.

3. Les enjeux en termes de contrôle et d'incitation

Au-delà de sa complexité technique et des nombreuses questions d'application qu'elle continue de soulever, la démarche conduit, à ce stade, à poser trois questions principales quant à son impact sur le système d'enseignement supérieur et de recherche.

3.1. L'impact sur les conditions d'exercice de la tutelle de l'État sur les établissements

En premier lieu, la réalisation des objectifs stratégiques assignés à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finance suppose que le contrôle de l'action publique déployée en faveur de la formation supérieure de la recherche devienne plus efficace et que des incitations positives encouragent les établissements dans leurs efforts de modernisation et de renforcement qualitatif de leurs programmes.

Or la responsabilité directe de l'offre relève, sur ce plan, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche eux-mêmes. À ce titre, les établissements doivent être considérés comme des « opérateurs de l'État » chargés de mettre en œuvre des politiques définies par l'État. « Ils doivent impérativement être intégrés au pilotage par la performance. (...) Mais au-delà des adaptations déjà introduites, il est essentiel de préserver l'autonomie de gestion des opérateurs. Ceci impose de réfléchir à un renouvellement de la tutelle centrée sur les résultats... »^(*).

C'est seulement à la condition d'une modernisation des relations entre l'administration centrale (notamment les directions compétentes du ministère de l'Éducation nationale) et les établissements que l'effet de modernisation peut être atteint. Cette modernisation suppose ainsi une amélioration des systèmes d'information et surtout l'extension d'une démarche contractuelle incitant les établissements à construire des projets, à les négocier avec la tutelle et, sur la base d'une évaluation méthodique, à recueillir des concours financiers ciblés sur les programmes les plus inventifs et les plus pertinents. À cet égard, le succès de la démarche est conditionné par un glissement des modes de financement mécaniques actuellement dominants vers des modes de financement plus incitatifs tel que ceux permis par la démarche contractuelle. En fin de compte, seule l'articulation entre la réforme budgétaire et la réforme du pilotage et du financement des établissements permettra d'atteindre les objectifs stratégiques qui se trouvent au fondement de la loi organique.

3.2. Les implications pour la gestion des établissements

En deuxième lieu, l'aptitude des établissements à répondre aux objectifs généraux de la politique nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche suppose un renforcement interne des structures de gouvernance et de gestion.

Seuls des responsables universitaires dotés d'une véritable capacité interne de mobilisation ainsi que d'outils de planification stratégique et opéra-

(*) Mission parlementaire sur le suivi de la mise en œuvre de la LOLF. *Synthèse du Rapport*, septembre 2005 p. 6. Voir également les pages 70 et suivantes.

tionnelle, de prévision, de comptabilité analytique, de contrôle de gestion auront la capacité de faire émerger des projets innovants, de dégager des priorités d'établissement et de mobiliser la communauté universitaire au service de leur réalisation.

Enfin, les politiques nationales récentes destinées à renforcer l'enseignement supérieur et la recherche ont encouragé, de façon systématique, le regroupement d'établissements selon des modalités multiples qui combinent des formes souples de coordination et des formes organiques d'intégration. Cette diversification des modes de coopération interuniversitaire soulève non seulement des questions juridiques, d'organisation et d'animation mais également des problèmes budgétaires et comptables. Elle risque également de constituer un facteur de complexification des questions soulevées par l'application de la loi organique relative loi de finances.

Conclusion

Dans l'état actuel de la démarche, l'application de la loi organique relative aux lois de finance à l'enseignement supérieur et à la recherche fait apparaître une réelle mobilisation et une relative rapidité d'exécution. Il est donc légitime de considérer que les attentes nourries par la réforme conservent encore des chances significatives d'accomplissement.

Au-delà des multiples ajustements techniques qui s'avéreront sans doute nécessaires, l'enjeu majeur demeure probablement lié au pilotage et à l'animation du dispositif de réforme aussi bien à l'intérieur des entités publiques qu'à l'échelle globale du dispositif. Il porte sur le maintien de l'ambition stratégique du projet et sur l'aptitude de ceux qui en assureront la mise en œuvre de tenir, sur la durée le cap de la modernisation de la gestion publique face à la montée, toujours possible, de la technicité bureaucratique.

Résumé

Ce rapport se penche sur les principes qui ont présidé à la mise en place de la LOLF qui, rappellent les auteurs, s'inscrit dans un mouvement visant à « à substituer un fonctionnement managérial à un fonctionnement juridique » basé sur deux grands principes : l'amélioration de la gestion publique et la transparence.

S'agissant de l'amélioration de la gestion, la LOLF prévoit une budgétisation au premier euro de dépenses regroupées par missions ou programmes recouvrant l'ensemble des politiques mises en œuvre par l'État, placées sous l'autorité politique d'un ministre et l'autorité managériale d'un responsable de programme. Une plus grande liberté de gestion des responsables est permise par la fongibilité des budgets par titres, à l'exception des dépenses de personnels qui ne peuvent pas être abondées par d'autres titres (mais qui elles-mêmes peuvent venir abonder d'autres dépenses : c'est le principe de « fongibilité asymétrique »). Le corollaire en est que ces responsables doivent s'engager sur des objectifs (synthétisés *ex ante* dans les Projets annuels de performances) et rendre compte des résultats obtenus (retracés *ex post* dans les rapports annuels de performances).

S'agissant de la transparence, la réorganisation du budget de l'État par politiques publiques permet au Parlement de voter chaque mission/programme au premier euro (faisant ainsi disparaître la notion de services votés, de l'ordre de 95 % de la dépense, précédemment adoptés en bloc par le Parlement). D'autres innovations sont apportées par la LOLF parmi lesquelles, le vote d'un plafond de variation de la dette à plus d'un an de l'État, la présentation du PLF à structure constante, une présentation séparée des crédits directement affectés à une action de ceux concourant à sa mise en œuvre, une présentation des dépenses fiscales et leur rattachement au programme auquel elles contribuent, etc.

1. Une révélation des préférences étatiques ?

Les auteurs du rapport mettent en avant ce qui à leurs yeux constitue l'avancée majeure de la LOLF du point de vue de l'économie politique du dispositif : un mécanisme de révélation des préférences étatiques. Cette notion renvoie à une abondante littérature dans la théorie économique du consommateur. Elle consiste à inférer ce que sont les préférences des consommateurs à partir de l'observation des quantités consommées et des prix de marché, et à explorer les hypothèses qui permettent de construire cette fonction d'utilité à partir de ces observations. S'agissant des « préférences étatiques », bon nombre d'entre elles ne sont pas vérifiées, en particulier la principale : l'existence de marchés et de prix.

L'analogie entre la théorie du consommateur et celle de l'État n'est évidemment pas sans poser problème : elle renvoie aux discussions sur la conception de l'état (entité organique qui aurait ses « propres » préférences, les « objectifs nationaux », ou institution dont l'action devrait s'interpréter comme la résultante de rapports de force entre individus et groupes sociaux). De là découlent plusieurs approches de la « révélation des préférences étatiques » : par exemple l'exercice peut consister en la « mise à jour » des poids qui sont implicitement accordés à des programmes différents (les auteurs citent les données sur la dotation relative des élèves du secondaire et des étudiants pour illustrer leur propos), mais tout aussi bien il peut s'appliquer à l'estimation d'une fonction objectif, donnée *a priori*.

Les auteurs examinent également ce qui peut s'opposer à la « révélation des préférences étatiques ». Il y a ainsi doute sur le lien de causalité existant entre des ressources allouées et un résultat de politique publique, il existe des « effets de débordement » (*spill over*) entre différentes politiques (quand les résultats de certaines politiques ont des conséquences sur d'autres politiques), etc.

Quoi qu'il en soit la LOLF nous est présentée comme un ensemble de règles de gouvernance qui améliorent la lisibilité des objectifs de l'action publique puisque les politiques sont maintenant explicitées, des moyens leur sont affectés au premier euro, des revues de performance sont prévues, basées sur des objectifs chiffrés.

Le rapport insiste aussi sur ce qui dans le dispositif, empêche que cette fonction de révélation ne donne toute sa mesure. Ainsi, la LOLF demeure-t-elle essentiellement un outil budgétaire et accorde donc peu de place aux outils non financiers de l'action publique (par exemple, le CNE ou le toilettage en cours du droit du travail ont des impacts importants sur une politique publique majeure, l'emploi, alors qu'ils ne relèvent pas de loi de finance). De même le choix de certains indicateurs illustre combien certaines préférences publiques ne sont pas assumées (les auteurs donnent quelques exemples en matière d'éducation ou de politiques sociales).

Un autre problème concerne l'exclusion du champ de la LOLF d'acteurs majeurs des politiques publiques qui ne ressortent pas du périmètre de l'État : collectivités locales et administrations sociales, dont les dépenses sont supérieures aux dépenses de l'État *stricto sensu*.

Un troisième sujet est en devenir : pour que la LOLF joue pleinement son rôle de « révélateur des préférences », il faudra que les parlementaires se saisissent pleinement des pouvoirs qui leur sont offerts, une pratique encore peu répandue selon l'OCDE, y compris là où des évaluations des politiques sont disponibles.

2. Les expériences étrangères

La France n'est évidemment pas le premier pays qui s'engage sur la voie d'une réforme budgétaire de grande ampleur. Des exemples nombreux sont passés en revue. Le Canada (à partir de 1994), les États-Unis (à plusieurs occasions sur cinquante ans), la Finlande (fin des années quatre-vingt), la Nouvelle-Zélande (en plusieurs étapes à partir du milieu des années quatre-vingt), le Royaume-Uni (dans les années quatre-vingt), la Suède (depuis 1993), l'Australie (fin des années quatre-vingt-dix) et les Pays-Bas (en 1999) sont autant de cas examinés. Quelles conclusions peut-on tirer de ces expériences ?

Des motivations communes se retrouvent : le souci de maîtriser les dépenses publiques, l'amélioration des politiques publiques pour le citoyen et une volonté de transparence accrue, pour le citoyen comme pour le parlementaire qui vote la dépense. De même, si les voies de réforme ont été marquées par les spécificités nationales, du moins est-il possible de constater partout un triple mouvement de décentralisation/déconcentration, une autonomisation/responsabilisation des gestionnaires locaux et une importante redéfinition des outils budgétaire, notamment comptables.

Si les auteurs ne portent pas d'appréciation sur la réussite de ces politiques, ils mettent en avant les éléments clés de toute réforme réussie : la réorganisation administrative, la diffusion d'une culture de la performance, une appropriation par les agents chargés de mettre en œuvre la réforme, une vision globale, la durée et, enfin, un dosage des outils de la réforme. Mais surtout, il convient d'insister sur le fait qu'aucune réforme ne peut être efficace sans une volonté politique affirmée et soutenue dans le temps.

3. Les implications de la LOLF pour le secteur public

Les conséquences de la LOLF sont potentiellement importantes et les auteurs y consacrent un chapitre entier.

La première de ces conséquences est la diffusion de la pratique de performance grâce à la liaison étroite qui est établie entre le vote de moyens

(au premier euro) affectés à une politique donnée, les Projets annuels de performances explicitant les objectifs poursuivis et des indicateurs permettant d'en suivre la réalisation. Le rapport insiste à cet égard sur l'équilibre qui doit être recherché entre indicateurs d'efficience (qui mettent en regard l'activité des services, l'« *output* », et les ressources consommées), de qualité (qualité du service rendu à l'utilisateur) et d'efficacité (qui rend compte de l'« *outcome* », c'est dire du résultat socio-économique atteint).

La deuxième implication est la révision de l'organisation administrative. L'idéal est de parvenir à une bijection entre structures administratives et politiques publiques. Le choix de programmes ministériels (alors même que nombre de politiques ont une dimension interministérielle) plutôt qu'interministériels, la création d'unités opérationnelles locales, l'imbrication de deux hiérarchies (responsables de programmes et responsables d'administration), le rôle nouveau dévolu aux directeurs financiers d'administrations centrales, etc., montre que cet idéal n'est pas atteint et qu'en ce domaine la LOLF, loin d'être un aboutissement, n'est que le point de départ d'une modification des structures.

La transformation des responsabilités est une troisième conséquence de la LOLF puisque l'architecture du budget (programmes, actions, unités opérationnelles...) permet de dissocier la responsabilité managériale du grade, du niveau hiérarchique ou du positionnement en administration centrale ou déconcentrée. Là aussi, cette possibilité théorique se traduit de manière très diverse selon les cas. Également porteuse de changements importants, la logique de la LOLF est celle d'un affaiblissement du contrôle *a priori* au profit du contrôle *ex post* de l'action des divers responsables dans la mise en œuvre d'une politique publique. Là encore, cette logique qui remet en cause la ligne de partage traditionnel entre l'ordonnateur et le comptable, ne correspond pas encore à une pratique parfaitement stabilisée.

Comme on l'a vu, un des objectifs de toute réforme de l'État est de retrouver des marges de manœuvre budgétaires. De ce point de vue, les auteurs identifient quatre niveaux de réallocation possible des ressources :

- au niveau global (avec un cadrage macroéconomique pluriannuel présenté tous les ans en même temps que le rapport économique social et financier associé au PLF, et un vote sur l'affectation *ex ante* des éventuels surplus) ;
- une démarche budgétaire « *top-down* » qui répartit une enveloppe globale au lieu d'additionner des demandes budgétaires arbitrées indépendamment les unes des autres ;
- une responsabilisation accrue du Parlement qui devrait maintenant assumer son rôle de surveillance des politiques votées (notamment lors du projet de loi de règlement) et qui vote en base zéro les crédits chaque année ;
- au niveau des responsables de programmes avec la fongibilité (asymétrique) des budgets, l'allègement des contrôles *a priori* et la déconcentration des responsabilités.

4. Pleinement utiliser la LOLF

Dans un dernier chapitre, les auteurs font dix-neuf propositions propres à assurer une meilleure efficacité de la LOLF. Ces propositions concernent la réorganisation de l'État (par exemple, adapter les organigrammes aux programmes, confier les structures publiques à des « patrons » en contractualisant leur mission et en ouvrant leur vivier de recrutement), la gestion efficace des finances publiques (par exemple, généraliser la LOLF aux collectivités locales et aux politiques sociales, généraliser la pluri-annualité du budget, instituer la contrainte que l'endettement ne peut pas être supérieur aux seules dépenses d'investissement de l'État), la modification des comportements (par exemple, systématiser l'évaluation *ex post*, donner suite aux recommandations des audits de finances publiques) et, surtout, une amélioration de la révélation des préférences.

À ce dernier effet, on insistera sur le développement de l'évaluation *a priori* qui pourrait faire l'objet d'une loi organique faisant obligation au parlement de se poser des questions sur la pertinence d'une intervention publique, les avantages et inconvénients liés aux mesures envisagées et un exercice de *benchmarking* avec les politiques analogues mises en place par nos voisins européens. Une deuxième proposition est d'instituer un véritable audit des indicateurs associés aux politiques votées. L'idée serait de rénover profondément le Comité interministériel d'audit des programmes en l'ouvrant à des personnalités politiques et de la société civile avec impossibilité d'introduire des indicateurs réfutés dans les Projets annuels de performance (le CIAP devrait en particulier veiller à éliminer au maximum les indicateurs d'activités).

5. Commentaire

Philippe Herzog relève que toute réforme de l'État doit être basée sur un fort consensus et une forte volonté politique. S'agissant de la « révélation des préférences », il est souligné que l'État n'est pas un sujet mais composé d'institutions segmentées (voire rivales) tout comme la société pour laquelle il agit. On peut donc craindre qu'une révélation trop marquée des préférences ne soit qu'un prétexte à mettre en place des coalitions d'opposants et que de ce point de vue, la « culture des indicateurs » ne soit « qu'une manière de réponse à des questions jamais posées ». D'où la question posée par Philippe Herzog : peut-on mettre en œuvre la LOLF sans avoir d'objectifs politiques ?

Summary

Political Economy of the LOLF

This report focuses on the principles presiding over the implementation of the LOLF, which, the authors note, is part of a movement towards ‘the substitution of managerial functioning for legal functioning’ based on two major principles: the improvement of public sector management and transparency.

On the issue of improving management, the LOLF provides for zero-base budgeting, with expenditure grouped according to ‘missions’ or programmes covering the entire range of government policies. Programmes are placed under the jurisdiction of one particular minister and the managerial responsibility of a programme manager. The fungibility of budgets leads to greater managerial discretion, apart from personnel expenditure, which cannot be increased from appropriations for other budget classes (but which can be used to complement other types of expenditure: this is the principle of ‘asymmetric fungibility’). The corollary of this is that these managers must commit to objectives (summarised *ex ante* in the Annual Performance Plans) and report on results (reviewed *ex post* in annual performance reports).

On the issue of transparency, the reorganisation of the government budget around public policies enables parliament to approve each mission/programme on a zero-base basis (thus doing away with the notion of ‘current services appropriation’ (*services votés*), accounting for around 95% of expenditure. The LOLF has introduced a number of other innovations, including the setting of a cap on changes in government debt over one year, the presentation of the draft budget on a like-for-like basis, the separate presentation of credits allocated directly to a programme versus those that contribute to its implementation, the presentation of fiscal expenditure and its connection to the programme that it contributes to, etc.

1. Revelation of state preferences?

The report's authors comment on what they see as the LOLF's breakthrough in terms of the political economy of the system: a mechanism for revealing state preferences. This notion draws on extensive literature on the economic theory of the consumer. It consists of deducing consumer preferences from the observation of quantities consumed and market prices, and of exploring the assumptions that allow this utility function to be constructed from these observations. When it comes to 'state preferences', many of these assumptions are not verified, particularly the main one, i.e. the existence of markets and prices.

The analogy between the theory of the consumer and the state is obviously not without problem. The problem derives from discussions about the concept of the state (an organic entity with its 'own' preferences, 'national objectives' or an institution whose actions should be interpreted as the result of 'power relationships' between individuals and social groups). This is the starting point for several approaches towards the 'revelation of state preferences': e.g. by 'updating' the relative weight implicitly accorded to various programmes (the authors cite data on the relative allocation given to secondary school pupils and university students by way of illustration) or else by formulating an objective function, given *a priori*.

The authors also examine potential obstacles to the 'revelation of state preferences'. There is some doubt about the causal link between allocated resources and public policy outcomes as well as spill over effects between different policies, etc.

Whatever the case, the LOLF is presented to us as a set of governance rules that are improving the transparency of public policy objectives, since the policies are now made explicit. Funds are allocated on a zero-base basis and provision is made for performance reviews based on quantified targets.

The report also highlights the elements of the system that prevent the full implications of this revelation function from taking form. For example, the LOLF remains essentially a budgetary tool and as such gives little space to non-financial public policy tools (e.g. the New Work Contract and the current overhaul of labour laws are having a substantial impact on a major area of public policy, namely employment, but do not proceed from the budget). Likewise, the choice of certain indicators illustrates the extent to which some state preferences remain unacknowledged (the authors give several examples in the area of education and social policy).

Another problem concerns the exclusion from the LOLF's orbit of major public policy figures who do not fall within the bounds of central government, i.e. local government and social security and welfare administrations, whose expenditure exceeds that of the state in the narrow sense.

A third issue for the future concerns the need for parliamentarians to take full possession of the powers offered to them so that the LOLF can

carry out its role in detecting preferences. This is still fairly uncommon according to the OECD, including in areas where policy evaluations are available.

2. Experiences of other countries

Obviously, France is not the first country to embark on large-scale budgetary reform. A large number of examples are reviewed including Canada (from 1994 onwards), the United States (several times over 50 years), Finland (late 1980s), New Zealand (in several stages from the mid-1980s onwards), the United Kingdom (in the 1980s), Sweden (since 1993), Australia (late 1990s) and the Netherlands (in 1999). What conclusions can be drawn from these experiences?

A number of common motivations emerge including the desire to control public spending, for improved public policy on the part of the citizen and greater transparency on the part of both the citizen and the parliamentarian who vote on the expenditure. Similarly, while each nation has followed its own particular reform path, three common trends can be discerned throughout: namely decentralisation and deconcentration, the increased autonomy and accountability of local managers and a substantial redefinition of budgetary instruments, notably accounting tools.

Although the authors do not weigh up the success of these policies, they do discuss the key elements of any successful reform, namely administrative reorganisation, the dissemination of a performance culture, ‘appropriation’ by the agents charged with implementing the reform, a global vision, sustainability and finally the blending of reform tools. The most important point, however, is that no reform can be effective without avowed and sustained political will.

3. LOLF’s implications for the public sector

The consequences of the LOLF are potentially considerable, and the authors devote a whole chapter to this issue.

The first of these consequences is the dissemination of performance-based practices thanks to the close link between allocation decisions (on a zero-base basis) centred around a given policy, the Annual Performance Plans setting out objectives and the indicators that chart execution. In this regard, the report stresses the balance that needs to be struck between indicators of efficiency (that compare output against the use of resources), quality (of services provided to the user) and effectiveness (which assess socio-economic outcome).

The second consequence is the overhaul of the administrative structure. The ideal result is a bijection between administrative structures and public policy. The selection of ministerial rather than interministerial programmes (although a number of policies have an interministerial dimension), the creation of local operating units, the overlapping of two hierarchies (programme managers and administration managers) and the new role devolved to central government finance directors, etc. show that this ideal has not been achieved and that, in this area, the LOLF, far from being the end, is merely the starting point for a change in structures.

The transformation of responsibilities is a third outcome of the LOLF since the budget architecture (programmes, actions, operating units, etc.) separates managerial responsibility from grade, hierarchical level or post in central or decentralised government. In practice, however, the outcomes vary considerably from case to case. The rationale of the LOLF promises important changes by weakening *a priori* control in favour of *ex post* control of the activities of various managers in the delivery of public policy.

As we have seen, one objective of all state reform is to increase budget room. From this point of view, the authors identify four levels of the possible reallocation of resources:

- at the global level (with a report on the macroeconomic environment presented from a multi-annual perspective at the same time as the economic, social and financial report attached to the draft budget, and approval of the *ex ante* allocation of any surpluses);
- a ‘top down’ budget approach, that apportions an overall budget instead of adding up budgetary claims decided independently from one another;
- a greater role for parliament, which should now assume its responsibility for policy review (especially during the preparation of the draft budget execution laws) and which will approve credits on a zero-base basis every year;
- at the level of programme managers because of the (asymmetric) fungibility of budgets, the reduction of *a priori* controls and the deconcentration of responsibility.

4. Making full use of the LOLF

In a later chapter, the authors make 19 suggestions for improving the effectiveness of the LOLF. These suggestions concern the reorganisation of government (for example, adapting organisation charts to programmes, assigning public structures to ‘bosses’ by contractualising their missions and opening up their labour pool), efficient public finance management (e.g., extending the LOLF to local government and social policies, more widespread use of multi-year budgeting, introducing a cap on debt so that it does not exceed government investment expenditure), behavioural changes (for

example, systematising *ex post* evaluation and following up the recommendations of public finance auditors) and, above all, an improvement in the revelation of preferences.

In order to achieve the latter, the emphasis will be on the development of *a priori* evaluation, possibly the subject of a constitutional bylaw requiring parliament to consider the relevance of its public interventions, the pros and cons of the measures considered and to carry out benchmarking exercises with analogous policies instituted by our European neighbours. A second suggestion is to institute a thorough audit of the indicators associated with adopted policies. The idea would be to overhaul the Interministerial Programmes Audit Committee (CIAP in French) by opening it up to political and civil figures with a bar on introducing refuted indicators in the Annual Performance Plans (the CIAP must be particularly careful to eliminate as many activity indicators as possible).

5. Comment

Philippe Herzog points out that all state reform must be based on a solid consensus and strong political will. On the question of the ‘revelation of preferences’, he notes that the state is not a subject but is made up of segmented (if not rival) institutions just like the society it acts for. This raises the concern that excessive revelation of preferences is simply a pretext for setting up opposition coalitions and that, from this point of view, the ‘indicator culture’ is ‘simply a way of answering never-asked questions’. Hence the question posed by Philippe Herzog: can the LOLF be implemented without political objectives?

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

66 rue de Bellechasse 75007 PARIS

Téléphone : 01 42 75 53 00

Télécopie : 01 42 75 51 27

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Hervé Bonnaz

Secrétaire général

Laurent Flochel

Conseiller scientifique

Microéconomie

Jérôme Glachant

Conseiller scientifique

Macroéconomie

Théorie de la croissance

Fabrice Lenseigne

Conseiller scientifique

Macroéconomie

Politiques structurelles

Christine Carl

Chargée des publications et de la communication

01 42 75 77 47

christine.carl@pm.gouv.fr

Agnès Mouze

Chargée d'études documentaires

01 42 75 77 40

agnes.mouze@pm.gouv.fr