

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

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

Rapport au Gouvernement

ALAIN LAMBERT
Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

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

- Octobre 2006 -

RESUME

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

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

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

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

1. Simplifier la gestion en mode LOLF

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLE DES MATIERES

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

I. SIMPLIFIER LA GESTION EN MODE LOLF

A. Une bureaucratisation inquiétante

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Les simplifications à introduire

1. Simplifier la cartographie des BOP et des UO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Simplifier les processus de préparation budgétaire

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

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

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

- Anticiper le calendrier de préparation et de validation des BOP

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

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

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

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

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

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

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

3. *Simplifier l'exécution de la dépense*

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

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

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

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

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

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

b) L'écueil de la budgétisation analytique

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

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

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

c) Des enregistrements comptables trop complexes

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

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

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

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

d) Les aménagements souhaitables

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

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

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

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

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

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

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

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

a) La performance ne se résume pas aux indicateurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. Définir le nouveau rôle des acteurs

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

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

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

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

a) *Une installation nécessaire dans le paysage budgétaire*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) Conforter les compétences des responsables de programme

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

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

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

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

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

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

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

a) Des progrès importants

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

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

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

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

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

b) *Des rigidités trop fréquentes*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Garantir aux responsables une budgétisation sincère de leurs dotations

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

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

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

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

1. En finir avec les sous-dotations budgétaires manifestes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Accroître la transparence de la budgétisation des programmes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Oser la pluriannualité

1. Aller au bout de la logique de la LOLF

a) Dépasser les insuffisances actuelles de la pluriannualité

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

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

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

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

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

b) Décliner chaque année la pluriannualité dans la procédure budgétaire

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

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

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

La mise en œuvre de cette approche aurait plusieurs implications.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Poursuivre la rénovation des débats budgétaires

a) La revalorisation indispensable du projet de loi de règlement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. *Rendre exemplaire le contrôle parlementaire*

a) Des pouvoirs importants mais encore sous-utilisés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. Faire de la comptabilité un outil de gestion

1. Un niveau d'exigence comptable sensiblement rehaussé

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

-
- (1) Le modèle de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations nous paraît offrir sur ce plan toutes les garanties nécessaires.
 - (2) Cette intensification du contrôle n'interdit pas de rechercher une meilleure coordination entre rapporteurs spéciaux et pour avis et entre commissions, pour éviter les redondances et le sentiment de harcèlement que peuvent parfois éprouver les gestionnaires.

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

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

2. Des efforts importants mais justifiés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) Les objectifs fixés au Palier 2006 étaient, pour l'essentiel, l'exécution de la dépense dans une nomenclature budgétaire et comptable conforme à la LOLF, la mise en place d'un circuit de la dépense intégrant les responsables de programme, de BOP et d'unité opérationnelle, ainsi que la mise en œuvre des règles de gestion applicables aux crédits (notamment la globalisation, la fongibilité asymétrique et la gestion en AE / CP).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Réussir la mutation du contrôle financier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. *Mutualiser et modéliser les expériences*

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

Il pourrait s'agir :

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

2. *Lever les obstacles normatifs*

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

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

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

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

b) Adapter les nomenclatures fonctionnelles selon une logique « missions-programmes-actions »

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

c) Introduire des éléments de gestion orientée vers les résultats

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

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

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

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

Quatre pistes peuvent être poursuivies en ce sens :

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

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

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

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

La mise en œuvre de la LOLF coïncide avec la réorganisation progressive des services déconcentrés de l'État aux échelons départementaux et régionaux, relancée depuis le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

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

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

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

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

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

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

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

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

2. *Simplifier les instruments de mutualisation*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Se servir de la LOLF comme levier

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

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

1. Poursuivre la modernisation de la gestion publique

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) Voir notamment en page 25.

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

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

2. Rénover le fonctionnement de l'État

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

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

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

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

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

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

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

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

Objectif visé	Recommandation	Niveau de mise en œuvre / recommandations complémentaires
<i>Réussir la LOLF</i>		
Donner du sens à l'exercice de performance Permettre aux gestionnaires de mettre en place des stratégies pluriannuelles Rendre possible une revue des programmes	Ne pas réformer le texte avant qu'il n'ait été pleinement appliqué	Pas de changement du texte de la LOLF depuis juillet 2005.
<i>Rénover les pratiques budgétaires</i>		
Respecter le principe de sincérité des lois de finances	Découpler le collectif <i>n</i> du PLF <i>n+1</i> dans la budgétisation	Respecté par la LFR 2005
Respecter le principe de sincérité des lois de finances	Définir avec précision le périmètre des crédits évaluatifs et ne pas considérer les solutions du PLF 2006 comme définitives	Pas de redéfinition du périmètre des crédits évaluatifs.
Augmenter l'efficacité de la dépense publique	Appliquer aux crédits évaluatifs les principes de bonne gestion et de performance	Des progrès significatifs dans la gestion de certains crédits anciennement évaluatifs (exemple des frais de justice). Amélioration du PAP du programme « charge de la dette et trésorerie de l'État ».
Respecter le principe de sincérité des lois de finances	Mieux évaluer le montant des crédits évaluatifs	<i>Amélioration progressive du calibrage à poursuivre.</i>
Préserver la portée et la sincérité du concept de « norme de dépenses »	Ne recourir aux dépenses fiscales que lorsque la supériorité du mécanisme fiscal sur une intervention directe est démontrée	Situation inchangée.

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

Objectif visé	Recommandation	Niveau de mise en œuvre / recommandations complémentaires
Placer le contrôle de l'exécution au cœur du travail parlementaire	Engager la modernisation de l'examen des lois de règlement par des expérimentations sur le PLR 2004 avec des ministres volontaires	Mis en œuvre pour le PLR 2005.
Dégager dès à présent les « bonnes pratiques » parlementaires	Discuter les crédits du PLF par mission et proscrire les discussions par ministère	Mis en œuvre quasi-totalement dans les deux assemblées pour le PLF 2006. <i>A systématiser</i>
Dégager dès à présent les « bonnes pratiques » parlementaires	Faciliter un exercice éclairé du droit d'amendement parlementaire, avec notamment des rapporteurs spéciaux par mission	Généralisé au Sénat, moins systématique à l'Assemblée nationale
Dégager dès à présent les « bonnes pratiques » parlementaires	Clarifier les conditions de la discussion des emplois dans le PLF	Les crédits des missions et les plafonds d'emploi des ministères concernés ne sont pas discutés simultanément, mais donnent lieu à coordination en cas d'amendement <i>Tout amendement sur les crédits du titre 2 devrait préciser dans son exposé des motifs ses éventuelles répercussions sur la répartition effective des emplois</i>
<i>Aller plus loin pour faire naître une nouvelle gestion publique</i>		
Donner du sens à l'exercice de performance Permettre aux gestionnaires de mettre en place des stratégies pluriannuelles Rendre possible une revue des programmes	Stabiliser la maquette des missions et programmes (en volume et en structure)	Peu d'évolutions de la maquette des missions et des programmes prévus pour le PLF 2007. Mise en conformité des missions mono programmes suite à la décision du Conseil Constitutionnel sur la LFI 2006 (DC 2005-530).
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Ajuster la répartition des crédits entre certains programmes et éviter d'isoler les dépenses de personnel	Situation inchangée.
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Engager la réflexion sur une adaptation future de la maquette (notamment : regroupement de tous les moyens d'une même politique, réduction des programmes support)	Situation inchangée.
Améliorer l'efficacité de la dépense	Limiter le nombre de BOP et privilégier les BOP régionaux ou interrégionaux par rapport aux BOP départementaux	En cours. Objectif fixé par la DB et la DGME = réduction de moitié du nombre de BOP en cinq ans.
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Déconcentrer certains BOP centraux	Trop peu d'évolution jusqu'ici. <i>A approfondir.</i>
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Mettre fin aux BOP rassemblant des crédits d'un seul titre (de masse salariale ou d'intervention)	Trop peu d'évolution jusqu'ici. <i>A approfondir.</i>

Objectif visé	Recommandation	Niveau de mise en œuvre / recommandations complémentaires
Mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables	Simplifier certaines cartographies de BOP (notamment celles qui multiplient les UO)	En cours. Objectif fixé par la DB et la DGME = réduction de moitié du nombre de BOP en cinq ans. <i>A approfondir.</i>
Responsabiliser les acteurs	Limiter le nombre de ministres ayant des responsabilités budgétaires (« pas de ministre sans programme »)	Situation inchangée.
Responsabiliser les acteurs	Réduire le format des cabinets ministériels	Situation inchangée.
Responsabiliser les acteurs	Définir un correspondant du cabinet auprès du responsable de programme et mettre fin à la pratique de représentants des services dans les cabinets	Situation inchangée.
Responsabiliser les acteurs	Formaliser les rapports entre le ministre et les responsables de programme par des lettres de mission précisant objectifs et moyens du responsable de programme	Des progrès notables par une multiplication des lettres de mission signées du ministre ou du cabinet. <i>Démarche à systématiser.</i> Des réflexions en cours sur la formalisation d'un « statut » du responsable de programme.
Responsabiliser les acteurs	Faire du responsable de programme le vrai responsable de la gestion courante et formaliser par écrit les interventions du ministre dans la gestion	Des progrès en matière de responsabilisation. Situation inchangée dans la formalisation des interventions du ministre.
Responsabiliser les acteurs	Mettre en place un système d'incitation à la performance fondé sur les résultats du programme (primes au mérite)	Généralisation pour les directeurs d'administration centrale mais pas pour tous les responsables de programme. <i>A étendre à tous les responsables de programme qui ne sont pas directeurs d'administration centrale.</i>
Responsabiliser les acteurs	Faire évoluer le positionnement des chefs de services fonctionnels (DAF et DRH) vers le conseil, la coordination, l'impulsion et le contrôle et mettre les responsables de programme en capacité de maîtriser la gestion de leur programme	Des évolutions contrastées selon les ministères. De fortes résistances au changement en matière de répartition des compétences. <i>A approfondir.</i>
Responsabiliser les acteurs	Construire le programme et les BOP en concertation avec les responsables de BOP	Un dialogue de gestion de qualité très hétérogène selon les programmes. <i>A approfondir.</i>
Responsabiliser les acteurs	Définir des règles de gestion du programme - calendrier de mise à disposition des crédits - répartition des éventuelles marges de manœuvre	Mise en place de chartes de gestion ministérielles et de programme <i>A approfondir</i>
Responsabiliser les acteurs	Intéresser les gestionnaires à la bonne gestion	Pas de règle générale d'intéressement aux marges de manœuvre budgétaires dégagées. Situation hétérogène selon les ministères.
Responsabiliser les acteurs	Associer les chefs de service départementaux à la construction et à l'exécution des BOP	Situation hétérogène selon les ministères. En général, une faible association des directeurs départementaux à la construction des BOP régionaux ou interrégionaux.

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

Objectif visé	Recommandation	Niveau de mise en œuvre / recommandations complémentaires
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Intégrer les opérateurs de l'État au dispositif de performance en renouvelant les conditions d'exercice de la tutelle, qui doit associer les responsables de programme	Intégration progressive des opérateurs au dispositif de performance. Diffusion des contrats d'objectifs et de performance. Situation hétérogène selon les ministères.
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Préserver l'autonomie de gestion des opérateurs responsabilisés sur leurs résultats et mettre en place une réflexion sur les contrats pluriannuels	Diffusion des contrats d'objectifs et de performance. Problématique particulière sur les autorités administratives indépendantes, dont l'indépendance doit être garantie dans le cadre des programmes.
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Appliquer la nouvelle LO-LFSS pour décliner les principes de la LOLF	Première loi de financement adoptée à l'automne 2005 selon les règles posées par la LO-LFSS.
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Réunir une conférence des finances publiques consultative, associant les structures représentant les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale	Réunion d'une conférence en janvier 2006 et institution du conseil d'orientation des finances publiques, sans véritable portée pour le moment. Les conclusions de la conférence ne sont pas motrices pour la construction du budget.
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Retenir des objectifs et indicateurs orientés vers l'efficacité de la dépense publique, pour les missions et programmes intéressant les collectivités territoriales	Rien en ce sens dans la LFI 2006 ni dans les informations relatives au PLF 2007 ⁽¹⁾ . Les ministères de l'intérieur et du budget ont fait des propositions d'augmentation des marges de manoeuvre des collectivités sur leurs dépenses, afin de pouvoir réduire les concours de l'État en contrepartie.
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Mettre en place une présentation indicative du budget des collectivités territoriales selon une nomenclature missions / programmes / actions, complémentaire de celle retenue pour les votes	Mise en place d'un groupe de travail sur l'expérimentation de la LOLF dans les collectivités territoriales. Pas encore d'avancées concrètes.
Améliorer l'efficacité de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Ajouter à toute présentation ou structuration à caractère fonctionnel du budget des collectivités territoriales un système d'objectifs et d'indicateurs	Mise en place d'un groupe de travail sur l'expérimentation de la LOLF dans les collectivités territoriales. Pas encore d'avancées concrètes.
Améliorer la connaissance de la dépense publique / Etendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique	Envisager une certification des comptes des collectivités territoriales les plus importantes	Mise en place d'un groupe de travail sur l'expérimentation de la LOLF dans les collectivités territoriales. Pas encore d'avancées concrètes.

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