



**LA MISE EN ŒUVRE DE
LA LOI ORGANIQUE
RELATIVE
AUX LOIS DE FINANCES
(LOLF) :
UN BILAN POUR DE
NOUVELLES
PERSPECTIVES**

Novembre 2011

SOMMAIRE

DELIBERE	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I - UN BUDGET PAR POLITIQUES PUBLIQUES PORTEUR DE LA REFORME DE L'ÉTAT	19
I - Des progrès, encore partiels, pour définir les contours des politiques publiques.....	19
A - La recherche d'un cadre plus pertinent pour l'action publique	19
B - Un consensus pour traduire les politiques publiques en missions et programmes qui n'est pas réuni	25
C - Des conséquences à tirer de politiques publiques aujourd'hui partagées	33
II - Une prise en compte insuffisante des politiques publiques dans les choix d'organisation.....	44
A - La coïncidence entre les ministères et les missions	44
B - Une évolution limitée des structures administratives	51
C - Des choix budgétaires inadaptés	54
III - Des choix à affiner pour l'administration territoriale de l'Etat.....	58
A - La prise en compte de la réalité des territoires.....	59
B - La fragmentation des structures de gestion déconcentrées.....	64
C - La réforme en cours de l'administration territoriale.....	66
CHAPITRE II - L'AFFIRMATION DE NOUVELLES RESPONSABILITES	73
I - Des gestionnaires qui tardent à s'affirmer	74
A - Des responsabilités à préciser, des gestionnaires à conforter.....	74
B - Une gouvernance de l'Etat qui doit s'adapter à l'autonomie des opérateurs.....	83
C - Le besoin d'une animation interministérielle des gestionnaires.....	90
II - Des marges de manœuvre inexploitées.....	94
A - Des outils de pilotage et de gestion à mieux utiliser	95
B - Une liberté de gestion aujourd'hui introuvable, des marges de manœuvre à recréer	112
C - L'enjeu du renouvellement de la gestion des ressources humaines..	121

III - Le redressement des finances publiques à conduire plus résolument	125
A - Une difficulté chronique à respecter certains périmètres de la dépense	125
B - Le pilotage des finances publiques à mieux assurer	135
C - Pour une appréhension globale des enjeux : un compte général des administrations publiques	147
CHAPITRE III - LE PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE DE L'ACTION DE L'ETAT	151
I - Des objectifs à mieux hiérarchiser, un suivi de la performance à rendre plus opérationnel	152
A - Une vision ambitieuse de la performance	152
B - Des objectifs et indicateurs peu adaptés à un débat stratégique devant le Parlement	156
C - Des indicateurs opérationnels à définir en fonction des besoins concrets des gestionnaires	166
II - Une prise en compte des résultats à renforcer au sein de l'administration	175
A - L'examen des résultats pour la construction du budget	175
B - La relation entre la rémunération « au résultat » et la performance des administrations	177
III - Des incertitudes à lever sur la qualité du service rendu au citoyen	183
A - La difficulté à porter une appréciation sur l'évolution de la performance de l'Etat	183
B - La nécessité d'intégrer les attentes du public	185
C - Le lien entre la performance et l'évaluation des politiques publiques	188
CONCLUSION GENERALE	195
RAPPEL DES PRINCIPALES ORIENTATIONS	201
REPONSE DU PREMIER MINISTRE	203
ANNEXE	211

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr . Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport sur « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre, et de la réponse qu'il a adressée en retour à la Cour.

Cette réponse est publiée à la suite du rapport.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, MM. Pichon, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Mayaud, Richard, Devaux, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Monier, Troesch, Beysson, Briet, Cazanave, Mmes Bellon, Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Lebuy, Lefas, Brun-Buisson, Cazala, Lafaure, Frangialli, Dupuy, Mmes Morell, Fradin, M. Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, M. Bernicot, Mmes Lamarque, Ratte, Ulmann, MM. Barbé, Vermeulen, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Lefebvre, Couty, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Petel, Valdiguié, Martin (Christian), Hayez, Mmes Trupin, Froment-Védrine, MM. Ravier, Doyelle, Mme Dos Reis, M. de Gaulle, Mme Saliou (Monique), MM. Uguen, Le Roy, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Bourlanges, Le Méné, Baccou, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Guérout, Mme Vergnet, MM. Hernu, Viola, Mme Démier, M. Clément, Mme Cordier, M. Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Migus, Rousselot, Mme Esparre, M. Delaporte, Mme Dardayrol, MM. Guillot, Duwoye, Aulin, Mme Fontaine, conseillers maîtres, MM. Schott, Cazenave, Klinger, Gros, Carpentier, Blairon, Marland, Schmitt, Jouanneau, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Étaient également présents :

- M. Bénard, procureur général, qui a présenté ses observations, et M. Feller, avocat général, qui l'assistait ;
- M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur, assisté de Mme Suc, auditrice, et de M. Desrousseaux, rapporteur extérieur.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 20 octobre 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres de la Cour des comptes présidée par M. Pichon, président de chambre maintenu, et composée de M. Rémond, M. Durrleman, Mme Levy-Rosenwald, M. Lebuy, Mme Ulmann, MM. Hayez, Rousselot, conseillers maîtres, le rapporteur général ayant été MM. Levy, puis Alventosa, conseillers maîtres, et les rapporteurs, Mme Suc, auditrice, M. Desrousseaux, rapporteur extérieur.

Il a été délibéré le 31 août 2011 par cette formation interchambres.

Il a ensuite été examiné et approuvé, le 6 septembre 2011, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Bénard, procureur général, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman et Levy, présidents de chambre.

Introduction

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) détermine, conformément à l'article 34 de la Constitution, les règles relatives au budget et aux comptes de l'Etat, à leur présentation, à leur vote, à leur exécution et à leur contrôle.

Promulguée le 1^{er} août 2001, elle s'est appliquée pour la première fois au budget de l'Etat de l'exercice 2006. Elle a abrogé l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui avait fait l'objet auparavant de 35 tentatives infructueuses de modification.

La Cour vérifie le respect de ce nouveau cadre budgétaire et comptable, notamment, par ses travaux de certification et son rapport sur les résultats de la gestion de l'Etat. Dans le présent rapport public thématique, elle a décidé de procéder à un premier bilan d'ensemble de la mise en œuvre de ce texte au regard de ses ambitions initiales et des événements qui ont marqué ces dix dernières années.

La LOLF, une « réforme de l'Etat par le budget »

La LOLF a été conçue à un moment où le Parlement ressentait des obstacles à ses prérogatives de contrôle et des limites dans la transparence de la gestion de l'Etat. D'origine parlementaire, ce texte a donc souligné la nécessité d'introduire par rapport à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 des dispositions visant à « *contribuer à la réforme de l'Etat et affirmer le rôle du Parlement en matière budgétaire* », ces aspects apparaissant intrinsèquement liés.

La LOLF n'est en elle-même porteuse d'aucune politique budgétaire particulière, et n'est pas plus conçue pour une politique budgétaire expansionniste que pour une politique budgétaire restrictive. Mais l'ambition des auteurs de la LOLF aura été de faire des lois de finances, lors de leur élaboration, de leur exécution, de leurs contrôles un vecteur puissant de la réforme de l'Etat. Lorsqu'il était Premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin avait ainsi résumé la démarche qui en est issue : « *la France a décidé de faire la réforme de l'Etat par le budget* ».

Les objectifs du législateur organique

Votée de façon consensuelle, sous une « *conjonction astrale favorable* »¹, la LOLF traduit une ambition de modernisation qui était partagée par de nombreux acteurs depuis de longues années. Sans revenir à l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) des années 1970, et aux enseignements susceptibles d'en être tirés, ses dispositions tirent les conséquences en droit budgétaire de rapports successifs sur la réforme de l'Etat invitant à s'interroger sur le périmètre et l'efficacité des politiques publiques².

La loi organique est par ailleurs indissociable des réformes intervenues dans la plupart des autres pays de l'OCDE, autour d'une doctrine commune, « la nouvelle gestion publique », et du partage de « bonnes pratiques ».

Par rapport aux enjeux majeurs de réforme de l'Etat et de renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement, la LOLF présente dans son contenu trois objectifs principaux :

- définir les politiques financées par l'argent public, leur stratégie et leurs contours, et inciter les pouvoirs publics à adopter un schéma plus pertinent d'organisation et de pilotage des administrations ;

- affirmer la responsabilité, à tous les niveaux, des décideurs publics, mieux éclairés dans leurs choix, en élargissant leurs marges de manœuvre et en les dotant de nouveaux outils de gestion ;

- améliorer les résultats de la gestion publique, en termes d'efficacité, d'efficacités et de qualité de service rendu au citoyen, grâce à la formulation d'objectifs, présentés au Parlement, et à l'introduction d'indicateurs de performance permettant de mesurer les résultats.

L'atteinte de ces objectifs devait s'accompagner du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement lui permettant notamment de mieux exercer, avec le concours de la Cour des comptes, ses pouvoirs de contrôle et d'évaluation.

C'est en fonction de ces objectifs ambitieux que la Cour s'est attachée à examiner la mise en œuvre et les premiers enseignements de la réforme représentée par la LOLF, mais avec toute la prudence nécessaire,

¹ Formule de M. Pierre Joxe, ancien Premier président de la Cour des comptes. Revue française des finances publiques. Novembre 2001.

² Cf. notamment le rapport sur « *l'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde* ». Mai 1994.

compte tenu du faible nombre d'années écoulées depuis son entrée en vigueur, et au regard de son caractère novateur.

Les conditions d'atteinte des objectifs de la LOLF

La réalisation des objectifs de la LOLF, matérialisés dans un petit nombre de dispositions juridiques, reposait :

- d'une part, sur la mobilisation des acteurs qui devaient bénéficier du « choc culturel de la LOLF », autour d'une relation nouvelle au sein de l'administration entre les gestionnaires publics, mais aussi entre le Parlement et les gestionnaires publics, la Cour engageant quant à elle une coopération approfondie avec les deux assemblées, notamment leur commission des finances ;

- d'autre part, sur la mise en place d'outils de gestion issus pour une large part du monde de l'entreprise : la comptabilité générale, l'analyse des coûts, le dialogue de gestion ainsi que la logique de résultats et de performance.

Les nouveaux concepts de la LOLF

La présentation du budget

Le budget de l'Etat est organisé en missions et en programmes.

Une **mission**, interministérielle ou ministérielle, comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.

Un **programme** regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère.

Une **action** est une composante d'un programme identifiant la destination de la dépense (des éléments de politique par exemple).

Les crédits sont **justifiés au premier euro** (JPE) et ainsi votés par le Parlement, alors que sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959 les « services votés » étaient examinés en un seul bloc, la discussion budgétaire se concentrant sur les mesures nouvelles, représentant seulement 5 % des crédits. Les emplois sont exprimés en **équivalents temps plein travaillé** (ETPT) et votés dans le cadre d'un plafond par ministère.

Les politiques publiques

Aux termes de la LOLF, une **politique publique** peut se définir comme un ensemble d'objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général auquel sont affectés des crédits, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Le terme d'**opérateur**, utilisé de préférence à celui d'agence, même s'il n'apparaît pas dans la LOLF, est important pour appréhender les politiques publiques, en permettant de distinguer l'échelon de conception des politiques (l'administration centrale par exemple) des échelons de mise en œuvre (les opérateurs internes ou externes à l'Etat). Dans une conception plus strictement budgétaire et comptable, le terme désigne des entités dotées de la personnalité juridique (établissements publics, groupements d'intérêt public, etc.) exerçant une mission de service public sous le contrôle de l'Etat.

Les marges de manœuvre

La LOLF permet aux responsables la **fongibilité** des crédits, c'est-à-dire la possibilité de modifier librement la répartition des crédits en gestion dans le cadre du programme. La fongibilité est **asymétrique** : les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), mais l'inverse n'est pas permis.

La performance

La **performance** est mesurée par des objectifs, assortis de cibles, et par des résultats déclinés en trois catégories : efficacité socio-économique pour juger les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen, qualité du service rendu à l'utilisateur et efficacité, c'est-à-dire l'optimisation des moyens employés. Elle est mesurée par des **indicateurs** chiffrés.

Chaque objectif fait l'objet d'une présentation dans le **projet annuel de performances** (PAP) et d'un compte-rendu dans le **rapport annuel de performances** (RAP), établis pour chacun des programmes.

La certification

La LOLF confie à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. La **certification** est l'opinion écrite et motivée que formule, sous sa propre responsabilité, un organisme indépendant sur les comptes d'une entité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des états financiers, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes.

Source : direction du budget/Cour des comptes

Une réforme mise en œuvre dans un contexte ayant radicalement changé

Depuis 2001, mais plus spécialement entre 2001 et 2006, la LOLF a été conduite comme un projet de « réforme budgétaire », selon un cheminement présenté dans le tableau ci-après. Les ministères en ont été les maîtres d'œuvre, le pilotage étant assuré, au sein du ministère chargé du budget, par une direction de mission, la direction de la réforme

budgétaire, dont les attributions ont été reprises ensuite essentiellement par la direction du budget.

Sur un plan juridique, le contexte lié à la gouvernance du secteur public a significativement élargi la portée de la LOLF. Si on peut relever une modification mineure du texte organique en 2005, il faut surtout souligner la transposition de ses principes à la sphère sociale par le vote d'une loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). La réforme de la Constitution de juillet 2008, en prévoyant des lois de programmation des finances publiques, a ouvert la voie à un pilotage consolidé et à une gestion pluriannuelle des finances publiques. Initialement centrés sur le budget de l'Etat, le champ et le contenu de la réforme de 2001 ont donc, en dix ans, pris une dimension plus large.

Sur un plan budgétaire, l'importance actuelle des déficits, dans le contexte de la crise financière, suppose un redressement des finances publiques, à conduire plus résolument. Cette exigence a conduit à un infléchissement de plus en plus net de la progression de la dépense. Cette contrainte limite objectivement les marges de manœuvre des gestionnaires, mais elle a aussi été associée à un mode de pilotage plus resserré et centralisé de la gestion de l'Etat.

Sur le plan de la réforme de l'Etat enfin, la RGPP (révision générale des politiques publiques), déclinée au niveau local en une RéATE (réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat), n'a pas remis en cause le cadre budgétaire et comptable existant. Elle s'est cependant substituée au « choc » initial porté par la LOLF. Elle a aussi bénéficié de l'impulsion politique dont se trouve aujourd'hui privée la LOLF pour enclencher un processus de modernisation plus générale.

Le calendrier des évènements qui ont jalonné la mise en œuvre de la LOLF

- 11 juillet 2000 : dépôt d'une proposition de loi organique sur le bureau de l'Assemblée nationale ;
- 9 février 2001 : transmission du texte adopté au Sénat ;
- 13 juin 2001 : deuxième lecture du texte à l'Assemblée nationale ;
- 28 juin 2001 : adoption du texte en deuxième lecture sans modification au Sénat ;
- 25 juillet 2001 : décision du conseil constitutionnel sur le texte ;
- 1^{er} août 2001 : promulgation de la LOLF ;

- 1^{er} janvier 2002 : entrée en vigueur des dispositions relatives aux pouvoirs de contrôle du Parlement et à la mission d'assistance de la Cour ;
- 17 juin 2002 : création d'un ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire ;
- 10 mars 2003 : création de la direction de la réforme budgétaire, distincte de la direction du budget, et rattachée au ministère précité ;
- 1^{er} janvier 2004 : suppression des taxes parafiscales ;
- 21 janvier 2004 : présentation au Parlement de la première structure du budget en missions et programmes, un an avant les dispositions prévues par la LOLF ;
- 22 septembre 2004 : présentation au Parlement, à titre d'information, du projet de loi de finances initiale pour 2005 selon les principes posés par la LOLF ;
- 5 juillet 2005 : présentation au Parlement de la structure en missions et programmes envisagée pour le projet de loi de finances pour 2006 ;
- 12 juillet 2005 : promulgation d'une loi organique aménageant la LOLF sur un nombre réduit de points ;
- 30 décembre 2005 : suppression de la direction de la réforme budgétaire et rattachement de son pilotage à la direction du budget ;
- 1^{er} janvier 2006 : entrée en vigueur de la première loi de finances votée selon les dispositions de la LOLF ;
- 2006 : lancement du projet de système intégré d'information financière CHORUS ;
- 29 mai 2007 : première certification (avec réserves) des comptes de l'Etat ;
- 20 juin 2007 : lancement de la révision générale des politiques publiques ;
- 12 décembre 2007 : lancement de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat ;
- 23 juillet 2008 : révision constitutionnelle ;
- 1^{er} janvier 2011 : achèvement du déploiement de CHORUS pour son volet budgétaire ;
- 1^{er} janvier 2012 : achèvement prévu du déploiement de CHORUS pour son volet comptable.

Source : direction du budget/Cour des comptes

L'enquête conduite par la Cour

La démarche retenue par la Cour l'a conduite à nouer un dialogue intense avec l'ensemble des participants à l'exécution de la LOLF, prenant en considération les rapports antérieurs, notamment ceux produits en 2005 et 2006 par MM. Migaud et Lambert, en qualité de parlementaires en mission, ainsi que ceux établis, de 2006 à 2011, par la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF), constituée au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

En outre, le présent rapport public thématique constitue la synthèse de nombreux travaux menés par la Cour, à savoir :

1. ses rapports annuels, rapports publics thématiques et référés ;
2. ses rapports relatifs aux finances publiques publiés depuis 2006 (rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat ; acte de certification et rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques) et leurs travaux préparatoires (notes d'exécution budgétaire, notes d'évaluation de la comptabilité, notes d'analyse de programme) ;
3. l'examen spécifique de la mise en œuvre de la LOLF par la Cour pour les principales missions de l'Etat (action extérieure de l'Etat ; agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ; culture ; écologie, développement et aménagement durables ; enseignement scolaire ; justice ; recherche et enseignement supérieur ; sécurité ; travail et emploi) et deux programmes importants : la « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » et le programme « préparation et emploi des forces » de la mission « défense » ;
4. de nombreux entretiens avec la plupart des acteurs concernés par l'animation et la conduite de la réforme³ ;
5. des comparaisons européennes, principalement avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède, pays retenus en raison de leur relative proximité en matière de gestion publique (par rapport à d'autres pays de référence comme l'Australie, le

³ Parlementaires et administrateurs des assemblées, responsables d'administrations centrales et des services déconcentrés, dirigeants d'organismes ayant le statut d'opérateurs, représentants syndicaux, universitaires, cabinets de conseil, acteurs de la LOLF ayant été nommés ultérieurement à la Cour.

Canada et la Nouvelle-Zélande), et par la diversité des approches qu'ils ont retenues (abandon d'une réforme de type LOLF en Allemagne notamment) ;

6. une analyse de la perception des acteurs, inédite dans un rapport public de la Cour, à travers deux consultations fondées sur le volontariat des intéressés :
 - une enquête en ligne auprès de la totalité des responsables de programme (40 réponses sur les 62 responsables interrogés) et d'une sélection de responsables de budget opérationnel de programme (107 réponses sur 248 responsables interrogés correspondant, pour le niveau central, aux missions et programmes analysés par la Cour et, pour l'échelon déconcentré, à six régions : Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Ile de France, Rhône-Alpes) ;
 - une enquête auprès des agents d'administrations d'Etat centrales et déconcentrées⁴ correspondant à un échantillon de 800 agents de catégorie A et B.

Il convient de rappeler que certaines questions relatives à la politique budgétaire ou financière de l'Etat, mises en œuvre dans le cadre de la LOLF, telles que les opérations de recettes et de dépenses, les opérations de trésorerie ou la gestion de la dette ne sont pas spécifiquement traitées dans ce rapport. La Cour les aborde dans d'autres rapports publiés, notamment ceux annuels sur les résultats et la gestion budgétaire, sur la situation et les perspectives des finances publiques, ou sur la certification des comptes.

Le présent rapport public thématique est d'une autre nature. En examinant la mise en œuvre d'un texte organique, il a pour ambition de traiter les questions de façon plus large et d'offrir au lecteur un cadre de réflexion assorti d'orientations, pour nourrir le débat sur la poursuite de la réforme engagée par la LOLF.

Le rapport de la Cour analyse les trois objectifs principaux qui résultent du contenu de la LOLF :

- un budget par politiques publiques porteur de la réforme de l'Etat (chapitre I) ;
- l'affirmation des nouvelles responsabilités (chapitre II) ;

⁴ Enquête IPSOS « *les agents de l'Etat, la LOLF et la RGPP* » réalisée pour la Cour. Mars 2011.

- le pilotage par la performance de l'action de l'Etat (chapitre III).

Sa conclusion souligne la nécessité d'une ambition renouvelée des acteurs politiques et administratifs pour réussir la réforme engagée par la LOLF.

Ce sont en effet ces acteurs, Gouvernement et Parlement en premier ressort, mais aussi animateurs au niveau interministériel, en administration centrale (services du Premier ministre, directions au sein du ministère chargé du budget etc.) ou en services déconcentrés (préfets notamment), et, enfin, ministères gestionnaires représentés par leurs responsables « métiers » (les « responsables de programme ») et leurs directions financières, qui disposent des leviers de la LOLF.

Ce sont eux qui, demain, devront mieux utiliser encore l'ensemble des opportunités et des instruments de la LOLF, conformément à son texte et à son esprit, pour aller plus loin dans la réforme de l'Etat, dans le souci d'un meilleur service public.

Chapitre I

Un budget par politiques publiques porteur de la réforme de l'État

La LOLF a prescrit une présentation, un examen et une gestion du budget de l'Etat par politiques publiques, organisées en missions et en programmes. Des progrès indéniables mais encore partiels ont été réalisés pour définir les contours des politiques publiques en question (I). Celles-ci sont au demeurant peu prises en compte dans les choix d'organisation de l'Etat (II). En particulier, des conséquences restent à tirer pour l'administration territoriale (III).

I - Des progrès, encore partiels, pour définir les contours des politiques publiques

A - La recherche d'un cadre plus pertinent pour l'action publique

1 - Les enjeux politiques : expliciter les choix publics

L'action de l'Etat se décline dans les politiques publiques qu'il met en œuvre. La définition de ces politiques revêt un enjeu particulier en démocratie puisqu'elle traduit la stratégie du Gouvernement et la volonté de la collectivité de prendre en compte et de traiter telle ou telle problématique.

La définition d'une politique publique est un processus complexe. Son élaboration peut en effet être influencée par divers facteurs : valeurs et idéologies, mouvements sociaux, tendances culturelles, conjoncture socioéconomique, ... Le champ d'intervention et les choix réalisés par l'Union Européenne orientent de plus en plus cette définition, puisque la France doit appliquer au niveau national le droit communautaire et inscrire une part importante de son action dans ce cadre.

De fait, les contours des politiques publiques sont par définition évolutifs et susceptibles d'être remis en question par les décideurs publics. Néanmoins, ces politiques reposent sur des éléments récurrents, en particulier l'explicitation d'objectifs de moyen et long termes, la mise en œuvre de leviers juridiques et l'affectation de ressources – humaines et financières - permettant de mettre en œuvre les actions retenues pour atteindre ces objectifs.

La LOLF vise ainsi à mesurer et accroître l'efficacité des choix publics, en mettant en cohérence les moyens financiers attribués à l'Etat et les finalités qu'il poursuit. Elle pose pour cela un nouveau cadre budgétaire, structurant la présentation des dépenses au regard des politiques publiques définies par le Gouvernement et le Parlement, traduites en missions et en programmes.

2 - Un nouveau budget de l'Etat en missions et programmes

Le Parlement autorise la dépense de l'Etat selon une nomenclature budgétaire qui doit lui permettre d'apprécier l'objet auquel elle est consacrée. Le respect de l'autorisation parlementaire suppose par conséquent que la dépense soit, sauf exception, exécutée par les ministres dans le cadre de la nomenclature dans laquelle elle a été examinée et votée par les assemblées.

Pour que le débat budgétaire se déroule de manière éclairée et prenne tout son sens en arrêtant les priorités de l'action de l'Etat, la structure de présentation, d'examen et de vote du projet de loi de finances est donc déterminante. Elle constitue le cadre du dialogue entre le Gouvernement et le Parlement.

Si cette structure est trop globale, elle peut se voir reprocher son opacité par le Parlement, son vote étant alors insuffisamment étayé. Trop précise, elle risque de donner au travers du budget une vision morcelée de l'action de l'Etat, au détriment de l'essentiel.

a) Une réforme budgétaire

Dans la continuité des travaux élaborés tout au long de la décennie des années 1990 sur la réforme de l'Etat, le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire avait souligné en 1999 qu'à aucun moment de l'examen et de l'autorisation de la dépense publique par le Parlement n'était ouvert « *de débat sur les résultats des politiques publiques, afin d'allouer les crédits budgétaires en conséquence* ». Selon les travaux préparatoires de la LOLF, « *les règles de présentation, les modalités d'examen et de vote des projets de loi de finances, ainsi que les règles d'exécution du budget, ont été conçues en vue de permettre une information aussi précise que possible du Parlement sur la nature et le montant des crédits, mais circonscrites à cet objet. Les débats consacrés aux projets de loi de finances s'en tiennent donc, de ce fait, à une logique de moyens* »⁵.

Sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la structure du budget était organisée en 850 chapitres⁶, ne donnant aucune lisibilité, ni aucune vision stratégique des politiques publiques. Ni le Parlement, ni les gestionnaires n'étaient en état de juger du volume des crédits accordés pour un objet défini, le budget constituant une addition de moyens, dénués de liens avec les objectifs poursuivis et la performance de la dépense publique réalisée. Le Président Edgar Faure avait résumé le vote des lois de finances ainsi : liturgie, litanie, léthargie....

En 1978, la rationalisation des choix budgétaires (RCB), qui visait déjà à doter l'Etat d'un budget par objectifs et d'une gestion des moyens en fonction d'une analyse des résultats, avait débouché sur des documents d'information pour le Parlement : les budgets de programme ou « blancs budgétaires », qui devaient « *favoriser la prise de décision en établissant une corrélation entre le niveau des moyens et les objectifs poursuivis* »⁷. Dépourvus de portée pratique, ils avaient été abandonnés en 1997.

⁵ Dans sa contribution aux travaux préparatoires sur la LOLF, la Cour constatait également : « *malgré des tentatives de classement plus fonctionnel (« actions » puis « agrégats »), le Parlement n'a qu'une connaissance limitée de l'objet et de l'usage réels des crédits qu'il vote. Ceux-ci sont regroupés selon des catégories qui ne donnent aucune idée de l'activité ni des objectifs des services ni a fortiori de leurs résultats* ».

⁶ 848 chapitres pour la dernière loi de finances exécutée sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 (2005).

⁷ Rapport d'information de la commission des finances du Sénat ; 2000.

Les dispositions de l'article 7 de la loi organique conduisent désormais à présenter la dépense dans le projet de loi de finances par politiques publiques, articulées en missions et en programmes, discutée selon ce format par le Parlement, votée ainsi par lui, les crédits étant ensuite gérés dans le cadre de cette présentation.

L'article 7 de la LOLF

« Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères ». L'article définit une mission (unité de vote) comme un « ensemble de programmes concourant à une politique publique définie », un programme (unité de spécialisation et d'exécution du budget) regroupant « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Dans cette perspective, la LOLF reprend une évolution comparable à celle d'autres grands pays de l'OCDE, exception faite de l'Allemagne.

**Dates d'introduction des missions et programmes
dans d'autres pays de l'OCDE**

1968	Canada	Planning, Programming and Budgeting system
1993	Danemark	Directive interne du ministère des finances
1993	Etats-Unis	Government Performance and Results
1996	Suède	Budget Act
1998	Royaume-Uni	Medium-Term Expenditure Framework
1998	Australie	Charter of Budget Honesty Act
2001 (entrée en vigueur)	Nouvelle-Zélande	Fiscal Responsibility Act

Source : OCDE

b) Une modernisation comptable

Le pilotage de l'action publique nécessite de tenir compte de manière exhaustive des charges et des engagements qui devront financièrement être pris en charge à plus ou moins courte échéance.

La nouvelle présentation du budget est donc doublée d'une présentation des comptes de l'Etat en comptabilité générale, selon les mêmes principes et règles que ceux applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités liées à l'action de l'Etat, qui doivent rester limitées (article 27 de la LOLF).

La comptabilité générale permet, par rapport à la comptabilité budgétaire, d'appréhender l'ensemble des droits et des obligations de l'Etat, dès leur naissance, selon le principe des droits constatés. Cette nouvelle comptabilité donne ainsi une vision plus complète des moyens mis en œuvre au profit des politiques publiques, en retraçant, à travers le compte de résultat, l'ensemble des charges et des produits et, à travers le bilan, l'ensemble des actifs et des passifs. S'y ajoute le recensement des engagements hors bilan de l'Etat.

Jusqu'alors, l'Etat n'était doté que d'une comptabilité budgétaire ne retraçant qu'une partie des opérations financières, lorsqu'elles donnent lieu à un encaissement ou à un décaissement. La tenue d'une « comptabilité d'analyse des coûts » permet de donner par ailleurs ⁸ une vision agrégée des coûts complets des politiques publiques.

⁸ La tenue des comptabilités budgétaire, générale et d'analyse des coûts est placée par la LOLF sous la responsabilité des comptables publics, qui doivent s'assurer « notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures » (article 31).

La LOLF et la comptabilité de l'Etat

L'article 27 de la LOLF dispose que « l'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ».

Antérieurement à la LOLF, seule la comptabilité budgétaire était obligatoire. Cette comptabilité retrace l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées (par exemple, lors de l'émission d'un virement au profit d'un fournisseur) et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées (par exemple, lorsque les chèques remis par les contribuables sont traités). Elle permet notamment de suivre quotidiennement la situation de trésorerie de l'Etat. Si la LOLF maintient l'existence de cette comptabilité, elle ne modifie pas substantiellement les conditions dans lesquelles elle est tenue.

Depuis 2006, l'Etat tient également une comptabilité générale, visant à respecter les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle. Celle-ci enregistre les obligations et les droits de l'Etat dès leur apparition, c'est-à-dire en amont du paiement ou de l'encaissement effectif. La comptabilité générale permet ainsi d'appréhender plus complètement ce qu'il possède (terrains, immeubles, créances, ...) et ce qu'il doit (emprunts, dettes, ...), en particulier à travers l'établissement du bilan, mais aussi grâce aux informations présentées « hors bilan ».

c) Une évolution attendue de l'organisation de l'Etat

La LOLF a été perçue comme un outil favorisant des réformes de structure. Selon le rapporteur du texte au Sénat, « l'article 7 de la proposition de loi organique est au cœur de la réforme budgétaire proposée. Il offre les nouveaux leviers qui permettent d'espérer qu'en même temps que seront modifiées les procédures budgétaires et comptables, l'Etat lui-même s'engagera dans sa propre réforme »⁹. Rien dans la LOLF ne garantissait cependant que la structure de gestion de l'Etat par politiques publiques coïncidât avec l'organisation des ministères – administrations centrales et déconcentrées.

⁹ C'est ainsi que le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, lançait en 2003 que « les programmes ne seraient pas un étui doré pour les organigrammes ».

B - Un consensus pour traduire les politiques publiques en missions et programmes qui n'est pas réuni

Malgré l'important travail conduit jusqu'en 2006, la traduction des politiques publiques en missions et programmes reste un exercice inachevé. Elle ne fait pas l'objet d'un consensus complet entre le Gouvernement et le Parlement, en l'absence notamment d'une revue périodique des missions et des programmes.

1 - L'association du Parlement aux choix budgétaires relatifs aux politiques publiques doit être renforcée

Pour définir les politiques publiques visées par l'article 7 de la LOLF, dans le cadre de la préparation du budget de 2006, la direction de la réforme budgétaire, rattachée au ministre chargé du budget, qui s'est vu confier le pilotage opérationnel de la réforme, avait le choix entre deux logiques :

- une logique descendante, dans laquelle la définition préalable des grandes politiques publiques structurait l'architecture du budget ;

- une logique ascendante, dans laquelle les services élémentaires de l'administration constituaient la trame du budget.

Le choix du Gouvernement d'opter pour la logique ascendante avait alors été contesté par le Parlement¹⁰, au motif que cette logique maintenait les organisations existantes et l'éparpillement des actions et des moyens en résultant.

a) Jusqu'en 2006, une association satisfaisante à la définition des missions et des programmes

Pour préparer son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, l'article 66 de la LOLF prévoyait une information du Parlement afin de lui permettre de prendre position sur la définition des missions et des programmes. Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances devaient être informées par le Gouvernement de la nomenclature envisagée au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006.

¹⁰ Cf. Rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale. 2005.

Le Gouvernement a devancé cette échéance en rendant public son projet le 21 janvier 2004, donnant ainsi le temps au Parlement d'examiner les missions et programmes envisagés.

En publiant chacune un rapport sur ce sujet en 2004, puis de nouveau en 2005, les commissions des finances des deux assemblées ont apporté leur contribution à la définition de la structure du budget de l'Etat, en bénéficiant par ailleurs des éclairages donnés par la Cour des comptes. Certaines commissions pour avis, comme celle de la défense à l'Assemblée nationale, ont également pris position.

Un nombre significatif d'observations du Parlement a été pris en compte, la plus substantielle étant que la mission « sécurité » devait non seulement comporter un programme au titre de la police nationale comme le proposait le Gouvernement, mais aussi celui de la gendarmerie, puisqu'elle participe à la même politique publique, quand bien même elle était alors rattachée au ministère de la défense.

Cette première étape, décisive, a reçu un écho positif des commissions parlementaires : beaucoup de ministères ont proposé une structure de programmes ne correspondant pas nécessairement à l'organisation de leur administration centrale, mais bien aux politiques menées. Cette étape a permis d'explicitier les choix assignés à l'action publique, en se concentrant toutefois davantage sur la nature et le périmètre des politiques publiques que sur leurs objectifs.

De manière pragmatique cependant, un nombre limité de missions ne répondant pas à l'article 7 de la LOLF a dû être créé au sein du budget général - dégrèvements et remboursements d'impôts ; régimes sociaux et de retraite ; relations avec les collectivités territoriales - au-delà des exceptions déjà spécifiées dans la LOLF. Les crédits correspondants n'ont pas été ventilés par politiques publiques alors qu'ils auraient dû l'être, au moins sur un plan théorique¹¹.

A quelques exceptions près, les commissions parlementaires se sont approprié la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la LOLF. Les compétences des rapporteurs spéciaux des commissions des finances et des rapporteurs pour avis des autres commissions sur le projet de loi de finances ont été redistribuées en fonction des missions et des programmes. Mais, essentiellement dans les commissions pour avis, les rapporteurs se sont vu attribuer la responsabilité d'un programme et non d'une mission. En positionnant ainsi certains de leurs rapporteurs, les

¹¹ Sur un plan technique, la constitution de certains programmes non conformes à l'article 7 de la LOLF a pu se justifier par l'impossibilité de mêler au sein de la même unité de gestion budgétaire des crédits limitatifs et des crédits évaluatifs, pour lesquels la fixation d'un plafond n'est pas opérante.

commissions parlementaires ont atténué les possibilités d'application de l'article 47 de la LOLF qui autorise depuis 2006 les redéploiements de dépenses entre les programmes d'une même mission.

b) Depuis 2006, une préoccupation devenue plus secondaire

Depuis 2006, l'architecture budgétaire fait l'objet d'une information du Parlement annexée au rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques qui se tient au printemps.

Pendant les évolutions n'ont pas donné lieu, sur la période récente, à des discussions, suffisamment formelles et élargies, entre le Parlement et le Gouvernement dans le cadre du débat d'orientation sur les finances publiques. De facto, les remarques pourtant nombreuses du Parlement sur les évolutions qui restent à faire, et qui peuvent s'appuyer sur les travaux de la Cour des comptes et sur ceux du comité interministériel d'audit des programmes¹², sont peu entendues. Si le Parlement a la possibilité dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances de proposer par amendement de créer un nouveau programme ou de modifier la répartition des crédits entre les programmes, il ne peut y procéder qu'au sein d'une même mission.

Un exemple récent montre la différence d'approche entre un Parlement qui reste attaché à la définition des missions et des programmes telle qu'elle est prévue dans la LOLF, et un Gouvernement plus sensible aux logiques ministérielles. De manière contradictoire avec la lettre de la LOLF, le ministère de l'éducation nationale avait souhaité que le programme relatif à l'enseignement technique agricole, rattaché au ministère de l'agriculture, mais intégré à la mission interministérielle « enseignement scolaire », en soit retiré, car, au cours des débats budgétaires, des amendements parlementaires transféraient régulièrement des crédits des programmes du ministère de l'éducation nationale vers le programme du ministère de l'agriculture. Cette nouvelle maquette budgétaire a été présentée pour information au Parlement dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques pour 2011. Les vives réactions du Parlement ont conduit le Premier ministre à renoncer en septembre 2010, en amont de l'examen du projet de loi de finances, à ce transfert contraire à la LOLF.

¹² Supprimé en 2011, ce comité interministériel composé des membres des différents corps d'inspection et de contrôle des ministères avait pour objet d'auditer les programmes, leur structure externe et interne, et le dispositif de performance qui leur est rattaché.

Dans le respect des rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement, cet épisode traduit la nécessité de mieux associer l'ensemble des commissions parlementaires à la réflexion sur les évolutions possibles de la nomenclature des lois de finances et sur ce que doivent être les politiques publiques susceptibles de faire l'objet du débat budgétaire. Une approche homogène, commune à l'ensemble des pouvoirs publics, est indispensable.

2 - Une stabilisation de la structure du budget de l'Etat, mais sans revue périodique des missions et des programmes

a) Un budget plus clair et mieux présenté qu'auparavant

La Cour a suivi avec attention les travaux engagés visant à mettre l'organisation du budget de l'Etat en conformité avec les dispositions de la LOLF dans le cadre notamment de son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire présenté en même temps qu'est déposé au Parlement le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'exercice antérieur. Dans son rapport sur l'exercice 2009, si elle avait jugé que l'architecture budgétaire restait perfectible, elle avait aussi observé que la nouvelle présentation du budget de l'Etat avait beaucoup simplifié le cadre dans lequel les moyens budgétaires sont programmés, votés et exécutés.

Par rapport à la situation antérieure, l'ensemble des acteurs interrogés par la Cour souligne les progrès réalisés dans la présentation d'un budget de l'Etat découpé en 2010, pour son budget général¹³, en 33 missions¹⁴ et 143 programmes, les documents budgétaires présentés au Parlement subdivisant ensuite ceux-ci en actions et sous-actions. Un des

¹³ Chacun des comptes spéciaux et des budgets annexes constitue en outre une mission.

¹⁴ Action extérieure de l'Etat ; administration générale et territoriale de l'Etat ; agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ; aide publique au développement ; anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ; conseil et contrôle de l'Etat ; culture ; défense ; direction de l'action du Gouvernement ; écologie, développement et aménagement durables ; économie ; engagements financiers de l'Etat ; enseignement scolaire ; gestion des finances publiques et des ressources humaines ; immigration, asile et intégration ; justice ; médias, livre et industries culturelles ; outre-mer ; politique des territoires ; pouvoirs publics ; provisions ; recherche et enseignement supérieur ; régimes sociaux et de retraite ; relations avec les collectivités territoriales ; remboursements et dégrèvements ; santé ; sécurité ; sécurité civile ; solidarité, insertion et égalité des chances ; sport, jeunesse et vie associative ; travail et emploi ; ville et logement.

premiers apports de la LOLF est ainsi d'avoir permis une vision plus claire et plus cohérente des politiques publiques mises en œuvre.

Le nombre de missions et de programmes du budget général est proche, quoique plus élevé, de ce que connaissent d'autres pays ayant engagé la même démarche d'identification des politiques publiques : 27 secteurs en Suède, avec 471 subdivisions internes ; 30 *public service agreements* (PSA), ramenés toutefois en 2010 à 17 *departmental business plans*, au Royaume-Uni.

Le nombre global de missions et de programmes est resté stable sur la période 2006-2011¹⁵. Les ajustements et débats suscités par la nouvelle organisation du budget de l'Etat avaient laissé craindre un mouvement perpétuel de la nomenclature budgétaire, au risque ensuite, notamment pour le Parlement, de ne plus pouvoir suivre les crédits d'un exercice à l'autre. La construction d'un budget triennal 2009-2011, puis 2011-2013 a donc conduit la direction du budget à préconiser une stabilisation de la maquette¹⁶.

b) L'absence de revue périodique des missions et des programmes

La stabilisation de l'architecture du budget de l'Etat aurait été plus justifiée si elle avait été précédée avant chaque programmation triennale d'une véritable revue des missions et des programmes. Tel n'a pas été le cas pour le premier budget triennal 2009-2011, pas davantage pour le second 2011-2013.

La RGPP engagée en 2007 n'a pas constitué la revue de missions et de programmes nécessaire. La dénomination de la RGPP indique que telle était bien son ambition initiale, à laquelle ne pouvait répondre le travail, pour autant utile et pertinent, du comité interministériel d'audit

¹⁵ 34 missions et 133 programmes en 2006 ; 33 missions et 143 programmes en 2010. De manière souple, l'architecture budgétaire a permis la mise en place de programmes temporaires, pour la présidence française de l'Union européenne de 2008, le plan de relance ou la présidence actuelle du G8/G20.

¹⁶ La circulaire du 11 février 2008 a ainsi fait valoir qu'« *il convient d'arrêter la maquette budgétaire de la programmation pour la période 2009-2011. Cette étape revêt une importance toute particulière puisqu'il sera nécessaire, pour assurer une visibilité suffisante au Parlement comme aux gestionnaires, de stabiliser les périmètres des missions et programmes sur les trois prochaines années* ». La circulaire de la direction du budget du 4 février 2010 précise que « *conformément à la doctrine appliquée pour le premier budget triennal 2009-2011 et afin de permettre un suivi plus efficace des dotations budgétaires dans la durée, la maquette budgétaire devra rester stable pour toute la période d'application du nouveau budget triennal 2011-2013* ».

des programmes (CIAP), qui n'avait de mandat ni pour auditer les missions dans leur ensemble, ni pour examiner les objectifs et les contenus des politiques publiques.

En effet, malgré le cadre posé par la LOLF, entrée en vigueur seulement un an auparavant, et qui prévoit une gestion des crédits, quelle que soit leur nature, par missions et programmes, le guide méthodologique des équipes d'audit de la RGPP de 2007 a distingué d'emblée l'examen des structures (« l'appareil productif de l'Etat ») de celui des interventions, dont l'examen devait permettre que « *l'argent public dévolu à ces politiques publiques atteigne réellement les objectifs fixés, dans des conditions optimales de qualité et de résultat* ». Les audits ont eu lieu dans un cadre ministériel.

Les équipes d'audit, placées dans un esprit différent de celui de la LOLF, n'ont donc pas examiné les politiques publiques dans leur ensemble. De plus, les missions d'audit portant sur les dépenses d'intervention n'ont pas eu de traduction majeure en termes de réformes, dès la première vague de la RGPP (4 % des mesures suivies au titre de la RGPP en 2008 portaient sur les politiques). Au cours de la seconde phase, cette absence a même été accentuée. Elle constitue une dérive par rapport aux principes de la LOLF.

3 - Une information sur les politiques publiques quantitativement enrichie, mais d'un intérêt inégal

En cohérence avec l'article 7, la présentation des crédits est faite dans des annexes au projet de loi de finances initiale – les « projets annuels de performances » - et dans des annexes au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion, les « rapports annuels de performances ».

a) Une masse d'information considérable

Par rapport à la situation antérieure à 2006, la masse d'informations produite est incomparable notamment pour ce qui concerne l'information présentée à l'appui du projet de loi de règlement.

Le nombre de pages annexées au projet de loi finances initiale et au projet de loi de règlement n'a cessé de croître (+ 42 % entre 2006 et 2011 pour atteindre 7 489 pages en ce qui concerne les seuls projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2011). Si l'on ajoute les rapports parlementaires – 8 000 pages à l'Assemblée nationale, 6 100 au Sénat -, l'information produite sur les politiques

publiques au moment de l'examen des moyens qui y sont consacrés apparaît abondante.

**Evolution du nombre de pages annexées au projet de loi de finances
initiale et au projet de loi de règlement**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution
Projets annuels de performance	5 260	6 450	6 865	7 578	7 434	7 489	+ 42 %
Documents de politique transversale ¹⁷	376	559	944	1 054	1 393	1 606	+ 327 %
Jaunes ¹⁸	2 752	1 948	1 843	2 608	3 890	3 922	+ 43 %
Rapports annuels de performance	6 798	7 261	7 841	7 947	8 244	n.c	

Source : direction du budget

Sur un plan qualitatif, l'appréciation des parlementaires sur l'information qui leur est transmise est plus difficile à mesurer, même si celle-ci apparaît globalement plus lisible et compréhensible.

La direction du budget essaie de mener des enquêtes auprès des commissions des finances, c'est-à-dire des parlementaires rapporteurs spéciaux et des administrateurs placés auprès d'eux. Le taux de réponse limité au dernier questionnaire empêche d'en tirer des conclusions définitives : seulement 10 rapporteurs spéciaux sur 90 ont répondu. Le taux de réponse est meilleur du côté des administrateurs. Sous les réserves précitées, près de 65 % des administrateurs parlementaires considèrent que les projets et rapports annuels de performances répondent globalement aux attentes en matière d'information sur le budget de l'Etat.

Rien n'indique cependant aujourd'hui que ces projets et rapports annuels de performances satisfont complètement au besoin d'information du Parlement.

Le nombre de questions parlementaires, qui constituait une modalité majeure d'information sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ne s'est pas autant contracté depuis la mise en œuvre de la LOLF que les responsables de programme l'attendaient. Ceux-ci considèrent en effet avoir fait de gros efforts pour améliorer l'information relative à leurs budgets et aux résultats de leurs politiques publiques.

¹⁷ Ces documents prévus par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005, « *développent, pour chaque politique concernée, la stratégie mise en œuvre, les crédits, les objectifs et indicateurs y concourant* ».

¹⁸ Selon la direction du budget, « *annexes informatives présentant une vision d'ensemble des politiques publiques, pouvant concerner plusieurs missions ou programmes ou mettre en valeur un aspect particulier des finances publiques* ».

Le développement plus soutenu des relations bilatérales entre les responsables d'administration et les rapporteurs spéciaux permettrait de travailler de manière plus efficace sur la nature des informations réellement utiles au Parlement.

Evolution du nombre de questions adressées dans le cadre des questionnaires budgétaires par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Assemblée nationale	4 271	4 628	4 635	4 258	4 084	3 881
Sénat	3 592	2 647	2 393	2 775	2 276	2 480

Source : commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat

b) Le cas ambigu des dépenses fiscales

Les 500 dépenses fiscales recensées pour l'Etat constituent des mesures fiscales dérogatoires visant à répondre à un besoin économique ou social, par leurs effets incitatifs ou redistributifs. Ces effets, même directs, font rarement l'objet d'évaluations approfondies, à l'exception récente du rapport réalisé par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, publié en août 2011.

Prévue à l'article 51 de la LOLF, la présentation pour chaque programme des dépenses fiscales, associée à celle des crédits budgétaires, obéit à une double justification : elles représentent des charges pour le budget de l'Etat et elles ont un caractère dérogatoire par rapport à l'application de la norme fiscale.

Si le rattachement des dépenses fiscales aux programmes correspond à un véritable progrès, et doit conduire à en préciser les objectifs en termes de politiques publiques, quatre difficultés n'ont pas reçu de réelles solutions jusqu'à présent :

- l'ambiguïté des objectifs de certaines d'entre elles – fiscaux, budgétaires, économiques, environnementaux, sectoriels – les rend difficilement pilotables dans le cadre d'une politique publique déterminée (exemples de la TVA réduite sur la restauration ou sur les travaux d'amélioration de l'habitat, du prêt à taux zéro dans le secteur du logement)¹⁹ ;

- leur ventilation est donc souvent difficile et parfois artificielle. Dans un rapport récent sur les musées nationaux²⁰, la Cour a ainsi montré

¹⁹ Cf. « Entreprises et niches fiscales et sociales, des dispositifs dérogatoires nombreux ». Conseil des prélèvements obligatoires. Octobre 2010.

²⁰ Les musées nationaux après une décennie de transformations. Mars 2011.

que l'évaluation des dépenses fiscales rattachées aux programmes de la mission « culture » ne faisait pas mention des mécanismes fiscaux de droit commun du mécénat culturel, englobés dans l'ensemble du mécénat philanthropique présenté dans la mission « jeunesse, sport et vie associative » du budget de l'Etat ;

- leur chiffrage reste un important sujet de préoccupation. Dans son rapport public annuel de février 2011, la Cour note que l'estimation du coût pour les années passées a été améliorée, mais reste souvent fragile ;

- la prévision du coût des dépenses fiscales pour l'année suivante, et souvent même pour l'année en cours, est naturellement encore plus délicate et rarement fiable.

Par ailleurs, l'accroissement du droit d'amendement prévu en matière budgétaire par l'article 40 de la LOLF ne va pas jusqu'à permettre au Parlement, dans le cadre d'une même politique publique, d'arbitrer entre une dépense fiscale et une dépense budgétaire²¹.

C - Des conséquences à tirer de politiques publiques aujourd'hui partagées

En application de l'article 34 de la Constitution, la LOLF s'applique aux lois de finances, et donc au seul périmètre de l'Etat.

En confiant progressivement la mise en œuvre de ses politiques à d'autres que lui-même, à commencer par de nombreux organismes juridiquement distincts de lui, les « organismes divers d'administration centrale », qui constituent autant d'agences ou d'opérateurs, l'Etat a induit une profonde transformation de son organisation et de son fonctionnement. Le champ du pilotage des politiques publiques doit donc prendre en compte ce phénomène.

En outre, parce que les principales politiques publiques sont des politiques partagées, la question de l'extension des principes de la LOLF aux autres administrations publiques – c'est à dire la sécurité sociale, au moins pour les branches famille et maladie, et dans une moindre mesure, compte tenu du principe constitutionnel d'autonomie, les collectivités locales - a pu et peut encore se poser.

L'Etat – au sens de la catégorie des administrations publiques centrales de l'INSEE – représentait en 2001, au moment du vote de la

²¹ Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. La compensation entre recettes et dépenses n'est donc pas autorisée.

LOLF, 39 % des dépenses publiques. Il n'en représentait plus que 35 % en 2010, soit une fraction toujours plus limitée du périmètre de l'action publique²².

La comptabilité nationale, à travers une ventilation des dépenses publiques par fonction, sur la base de la nomenclature internationale CFAP, (« classification des fonctions des administrations publiques »), en vigueur au sein de l'OCDE, permet de répartir la dépense par grande politique publique.

Cette classification en dix fonctions, nécessairement très synthétiques, tend à montrer que la plupart des politiques publiques sont aujourd'hui partagées entre administrations publiques, avec des dépenses de l'Etat souvent minoritaires. Avec un mode de calcul différent, le rapport du groupe de travail sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales de 2007, établi dans le cadre de la RGPP, montrait le même phénomène.

L'Etat représente ainsi dorénavant seulement 74 % des dépenses de la fonction « ordre et sûreté publique » selon la nomenclature OCDE, 60 % des dépenses d'éducation, 25,2 % des dépenses liées aux « affaires économiques », 17,9 % des dépenses en faveur des loisirs et de la culture, 10,6 % des dépenses consacrées au logement et au développement urbain. Sur ces trois dernières fonctions, les dépenses des administrations publiques locales sont largement majoritaires.

²² Source INSEE. Sur un périmètre de dépenses publiques de 772,6 Md€ en 2001 et de 1 049,5 Md€ en 2010, avec des dépenses des administrations publiques centrales de 348,3 Md€ en 2001 (moins les transferts entre administrations publiques : 48,4 Md€) et de 473,6 Md€ en 2010 (moins les transferts entre administrations publiques : 93,5 Md€).

**Classification OCDE pour la France des dépenses des
administrations publiques par fonction (2009)**

(en Md€)

	Etat	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administra- tions de sécurité sociale	Part de l'Etat dans le total
Défense	35,3	0,1	-	-	99,7 %
Ordre et sûreté publics	18,6	-	6,5	-	74,0 %
Services publics généraux	87,0	11,1	38,8	-	63,6 %
Education	70,6	10,3	36,8	-	60,0 %
Affaires économiques	14,9	16,6	27,6	-	25,2 %
Loisirs, culture et religion	5,6	3,2	22,7	-	17,9 %
Protection sociale	58,3	21,6	37,3	331,3	13,0 %
Logement et développement urbain	4,1	1,0	33,9	-	10,6 %
Protection de l'environnement	1,2	0,4	15,1	-	7,0 %
Santé	1,7	1,7	2,4	152,1	1,0 %

Source : INSEE

La nomenclature OCDE ne renseigne pas parfaitement sur l'ensemble des politiques publiques : certaines politiques transversales, selon cette classification, comme l'effort public en faveur de la recherche, et du développement, n'apparaissent pas ; la fonction « protection sociale » est suffisamment large pour recouvrir des dépenses qui pourraient être ventilées de manière plus cohérente et plus précise.

L'effort accompli pour ventiler la fonction « protection sociale » par sous-fonctions montre là aussi que les politiques publiques sont partagées, même si les organismes de sécurité sociale représentent une part prépondérante de la dépense, hormis pour le logement et la lutte contre l'exclusion sociale, assurés essentiellement par les administrations publiques locales.

**Sous-classification OCDE pour la France des dépenses de
protection sociale des administrations publiques (2009)**

(en Md€)

	Etat	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale	Part de l'Etat dans le total
Exclusion sociale	2,1	0,5	9,7	0,0	16,9 %
Vieillesse	42,1	0,8	14,8	196,9	16,5 %
Logement	2,6	11,5	1,3	1,5	15,4 %
Protection sociale (non classée ailleurs)	0,2	0,0	0,0	1,3	15,1 %
Maladie et invalidité	7,6	1,9	0,1	40,4	15,1 %
Chômage	1,9	6,3	0,0	26,3	5,6 %
Survivants (Veuves et orphelins)	1,5	0,4	0,0	27,7	4,9 %
Famille et enfants	0,4	0,1	11,5	37,2	0,7 %

Source : INSEE

**1 - L'inclusion des opérateurs dans le champ budgétaire et
comptable des politiques publiques : un bilan en demi-teinte**

Les politiques publiques peuvent être financées par des ressources mobilisées par des opérateurs, financés en partie ou en totalité par l'Etat, par le biais essentiellement de subventions pour charges de service public ou de taxes affectées.

584 entités dotées de la personnalité juridique (établissements publics, groupements d'intérêt publics, associations etc.) exercent une mission de service public sous le contrôle de l'Etat, qui leur apporte un financement majoritaire et sont à ce titre qualifiées d'opérateurs. Certains programmes ne sont constitués que d'opérateurs, voire d'un seul opérateur.

A ce sujet, les progrès issus de la LOLF apparaissent également en demi-teinte pour trois raisons (Cf. également le chapitre II, I sur l'autonomie des opérateurs).

En l'absence de cadre juridique posé par la LOLF, la définition du périmètre des opérateurs est apparue difficile, et leur nombre est ainsi passé de 788 en 2006 à 584 en 2011 sous l'effet d'évolutions de doctrine. Dans ses travaux de certification sur les comptes de l'Etat pour 2009, la Cour avait d'ailleurs montré que le Gouvernement n'avait pas respecté ses propres normes (norme comptable n° 7) pour le recensement des opérateurs.

Par ailleurs, si à l'appui de la justification des subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs, les projets et rapports annuels de performances présentent les budgets et les emplois des entités principales (les budgets des opérateurs doivent comporter en outre une présentation conforme à celle du budget de l'Etat), ces données synthétiques ne donnent qu'un aperçu partiel de l'importance des opérateurs pour la conduite des politiques publiques.

Enfin, la valorisation de leur participation aux politiques publiques reste critiquable. En effet, l'acte de certification des comptes de l'Etat pour 2010 pose une réserve substantielle (réserve numéro 4) sur les opérateurs car, par exemple, l'absence de retranscription satisfaisante de leur patrimoine immobilier à leur bilan persiste et il est impossible de réconcilier les dettes et créances réciproques entre l'Etat et ses opérateurs.

Dès lors, aucun compte d'exécution budgétaire ou comptable ne récapitule encore aujourd'hui les budgets et les comptes de l'Etat avec ceux de ses opérateurs, pour une politique donnée. La constitution d'états financiers consolidés coïncidant avec le périmètre effectif des politiques publiques, et donc des missions et programmes, serait souhaitable. Des expérimentations pourraient être prioritairement engagées dans les domaines recourant fortement à l'intervention d'opérateurs comme les politiques culturelles avec les musées nationaux, la politique de la santé ou la recherche.

Des comptes consolidés entre l'Etat et ses opérateurs sont d'autant plus nécessaires que le programme d'investissement d'avenir, doté de 34,6 Md€, est porté par des opérateurs sans que le Parlement dispose, en l'état, d'une vue d'ensemble sur les politiques publiques mises en œuvre, d'une part par des procédures budgétaires de droit commun, d'autre part par la voie extra-budgétaire retenue pour la conduite de ces investissements.

Si le Parlement vote les dépenses selon un référentiel de comptabilité budgétaire, rien n'empêche que les annexes aux projets de loi de finances – projets et rapports annuels de performances – comportent des données de comptabilité générale qui, seules, permettent une consolidation comptable.

2 - Des politiques partagées avec la sécurité sociale pour lesquelles une vision intégrée est possible

a) Les apports de la LOLFSS

Avant même l'entrée en vigueur de la LOLF, une loi organique relative aux lois de finances de la sécurité sociale a été promulguée le

2 août 2005. Selon l'exposé des motifs du projet de loi déposé par le Gouvernement, « le texte introduit une démarche « objectifs - résultats », dans le prolongement de celle engagée en 1996 par les conventions d'objectifs et de gestion liant l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale et en s'inspirant de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Une annexe très substantielle de la loi présentera ainsi les programmes de qualité et d'efficience de la politique de sécurité sociale pour chacune de ses branches qui comporteront un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs, les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs et les résultats atteints ».

Les spécificités des politiques de sécurité sociale – les dépenses sont par exemple pour l'essentiel des crédits à caractère évaluatif - n'ont pas conduit à reproduire à l'identique les dispositions de la LOLF : les objectifs de dépense de la loi de financement de sécurité sociale, désormais structurés en sous-objectifs, ne correspondent pas à des plafonds de dépenses et le vote du Parlement s'effectue sur un tableau d'équilibre pour chaque branche, complété désormais par un tableau patrimonial. Les principes des deux lois organiques sont néanmoins largement convergents.

En mettant à part la question de la gouvernance d'ensemble des finances sociales, dans le cadre des objectifs fixés par les programmations pluriannuelles des finances publiques, traitée dans le chapitre II, la mise en œuvre de la LOLFSS apparaît positive pour le pilotage des politiques publiques à au moins trois égards :

- elle a ouvert la voie à une transformation du débat budgétaire de printemps – le débat d'orientation des finances publiques – qui permet au Parlement d'avoir une vision commune du champ de l'Etat et de celui de la sécurité sociale ;
- elle a introduit des programmes de qualité et d'efficience définis par l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale. Désormais étoffés, et représentant six volumes, ces programmes ne sont pas l'exacte réplique des projets et rapports annuels de performances : leur champ est plus large que celui des programmes de l'Etat, ils ne chiffreront pas nécessairement les valeurs cibles attendues et il n'existe pas de « responsables de programme », mais des « responsables administratifs portant les politiques à titre principal » qui ne sont pas limités au strict domaine de la sécurité sociale²³. La

²³ Leur liste comprend ainsi pour le programme de qualité et d'efficience maladie, outre le directeur de la CNAMTS, des directeurs d'administration centrale (directeur général de la santé, directeur général de l'offre de soins, directeur de la sécurité

méthodologie de construction des indicateurs est en revanche plus détaillée que celle des projets et rapports annuels de performances ;

- elle a prévu, comme pour l'Etat, une certification des comptes par la Cour, qui concerne ceux du régime général de sécurité sociale²⁴, et par les commissaires aux comptes pour les autres régimes. La Cour certifie les comptes des branches avec réserve, voire refuse de certifier les comptes de certaines branches selon les années, dans un esprit résolument constructif. Les travaux de certification incitent à des progrès dans le contrôle interne, à une meilleure appréhension des risques, et donc à une amélioration de la gestion des organismes concernés. La démarche d'amélioration parallèle des comptes de l'Etat et du régime général de sécurité sociale ouvre à terme des perspectives pour une meilleure appréhension globale des politiques partagées.

b) Les pistes d'amélioration à organisation institutionnelle inchangée

Le rapport de suivi de la mise en œuvre de la LOLF de 2006 avait proposé 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. Plusieurs rapports successifs de la commission des finances du Sénat se sont également penchés sur cette option.

Des scénarios ont notamment pu envisager l'intégration de la branche famille dans le budget de l'Etat. Dans cette hypothèse, la caisse nationale et les caisses d'allocations familiales seraient devenues des opérateurs de l'Etat, sans que le rôle des partenaires sociaux soit substantiellement modifié. Les prestations familiales et des éléments de politique familiale figurant dans le budget de l'Etat (quotient familial, autres dépenses fiscales) auraient été rassemblés dans une même mission, permettant le cas échéant la mise en cohérence avec d'autres dépenses (minima sociaux, aides sociales) et la clarification du financement des aides au logement (aujourd'hui partagé entre l'Etat et la branche famille).

sociale), le directeur du fonds « couverture maladie universelle » et le président de la Haute autorité de santé. Il s'agit d'une liste alphabétique qui évite de désigner un responsable principal.

²⁴ Certification des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général. Les comptes des autres régimes sont certifiés par des commissaires aux comptes.

Ces options n'ont pas prospéré. Le contexte s'est d'ailleurs simplifié pour ce qui concerne la branche famille : l'allocation parent isolé, qui était une prestation de sécurité sociale financée par l'Etat, a été intégrée au revenu de solidarité active. L'option du rapprochement des volets « recettes » des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale n'a pas été retenue.

Il leur a été préféré la recherche d'une clarification des schémas de financement de l'Etat et de la sécurité sociale ainsi que l'introduction de dispositifs de pilotage commun au niveau territorial pour ce qui concerne la santé (les agences régionales de santé).

A organisation institutionnelle inchangée, il apparaît possible de progresser vers un pilotage plus intégré des politiques partagées entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale :

- en favorisant l'articulation de l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale autour d'une discussion générale commune sur les politiques publiques, qui constituerait un ajout par rapport au débat global sur les finances publiques de printemps et au débat de l'automne sur les prélèvements obligatoires ;
- en mettant en cohérence les calendriers d'examen des résultats de la gestion de l'Etat (aujourd'hui au printemps) et de la sécurité sociale (aujourd'hui à l'automne) ;
- en organisant l'harmonisation progressive des projets et rapports annuels de performance et des programmes de qualité et d'efficience dans les domaines concernés, en tirant parti de la valeur ajoutée respective des deux types de document.

3 - La transposition de la LOLF dans les collectivités territoriales : des expérimentations limitées

Pour les mêmes raisons que pour la sécurité sociale, le rapport de suivi de 2006 avait proposé de lancer des expérimentations consistant à transposer certains principes du texte organique aux collectivités territoriales.

Ces expérimentations, que la Cour n'a pas expertisées, ont été conduites avec des collectivités territoriales volontaires – communes, départements, régions, comme par exemple la ville de Paris, le conseil général de la Mayenne ou la région Bretagne. Ce mode d'action a été préféré au chantier d'une « LOLF locale », en raison de la grande diversité des modes d'organisation de ces collectivités territoriales et de

leurs différences de taille. Il s'agissait aussi d'éviter un « *moule commun* » pour ne pas décourager les contributeurs des expérimentations.

Les expérimentations conduites à compter de 2006 ont reposé sur trois principes - lien organique entre la performance et les crédits, rénovation comptable, réappropriation du budget par l'assemblée délibérante. A la connaissance de la Cour, aucun bilan d'ensemble n'a été tiré de ces expérimentations.

Compte tenu de la montée en puissance des politiques partagées, nonobstant les réflexions esquissées dans le cadre du groupe de travail sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales de 2007 visant à clarifier les compétences entre les différents niveaux de collectivités, il paraît souhaitable d'avancer vers un pilotage des politiques publiques, par objectifs, conduisant à une restitution des résultats, tel que le prévoit la LOLF, sur un périmètre élargi tenant compte des collectivités territoriales.

a) L'absence de vision des dépenses locales par politiques publiques

En matière de budgets locaux, les normes comptables applicables aux collectivités prévoient dans certains cas une présentation par fonction :

- pour les communes de plus de 3 500 habitants, la nomenclature M 14 prévoit la faculté d'une présentation par fonction, mais le vote s'effectue par nature de dépense ; pour les communes de plus de 10 000 habitants, de manière toujours facultative, le vote peut s'effectuer sur un budget présenté par fonction, une présentation par nature de dépense restant toujours obligatoire ;
- pour les départements (M52) et les régions (M71), la même option peut s'exercer entre un vote par nature de dépense et un vote par fonction.

Dans tous les cas, les ordonnateurs et les comptables locaux tiennent leurs comptes par nature de dépense.

Alors même que certaines nomenclatures sont récentes, notamment celles concernant les régions (2010), elles ne sont pas articulées avec l'architecture en missions et programmes telle que l'a prévue la LOLF. Les expérimentations conduites par chaque collectivité territoriale volontaire les avaient d'ailleurs conduites à opter pour une présentation distincte de celle par fonction. Ses présentations n'étaient, ni harmonisées entre elles, ni avec celle de l'Etat.

La création d'une nomenclature par politiques publiques, tenant compte des politiques locales, qui s'appliquerait aux collectivités les

plus importantes (régions, départements, communes de plus de 10 000 habitants et intercommunalités) permettrait de couvrir 80 % de la dépense locale. Soumise au préalable au comité des finances locales, elle pourrait distinguer les politiques conduites pour le compte de l'Etat, dont les objectifs sont posés par la loi, et les politiques liées aux compétences propres des collectivités.

La présentation par fonction pour les collectivités territoriales

M14 (communes et intercommunalités)	M52 (départements)	M 71 (régions)
Sécurité et salubrité publiques	Sécurité	Formation professionnelle et apprentissage
Enseignement, formation	Enseignement	Enseignement
Culture	Culture, vie sociale	Culture, sports et loisirs
Sport et jeunesse	Prévention médicosociale	Santé et action sociale
Interventions sociales et santé	Action sociale	Aménagement des territoires
Famille	Réseaux et infrastructures	- (fonction en réserve)
Logement	Aménagement et environnement	Environnement
Aménagement et services urbains, environnement	Transports	Transports
Action économique	Développement économique	Action économique
Services généraux	Services généraux	Services généraux

Source : nomenclatures budgétaires M14, M52 et M71

L'effort de l'Etat lui-même en faveur des collectivités territoriales n'est pas présenté au moment du vote du budget au Parlement par politiques publiques. L'annexe au projet de loi de finances initiale (le « jaune » budgétaire) qui recense cet effort l'évalue à 99,1 Md€ au titre du projet de loi de finances pour 2011, soit de l'ordre de 40 % des dépenses locales.

L'article 72-2 de la Constitution et les dispositions organiques d'application prévoient que les ressources propres des collectivités territoriales constituent une part déterminante de leurs ressources. En particulier, le mode de compensation financière des compétences transférées par l'Etat aux collectivités territoriales est ainsi principalement composé de transferts en recettes plutôt que de dotations budgétaires.

Sur un plan technique, les modes de financement des collectivités locales retenus à titre principal par l'Etat, – les prélèvements sur recettes, par ailleurs dérogatoires au principe d'universalité budgétaire, pour 55,2 Md€, la fiscalité transférée, pour 25,7 Md€, et les dégrèvements, pour 11,1 Md€ – ne peuvent pas être ventilés par politiques publiques.

Sur un plan politique, l'interprétation faite de l'article 72-2 conduit à attribuer à ces financements une vocation générale, dont une faible part peut être mise en regard de politiques particulières.

b) Une évaluation des politiques partagées à améliorer

Au-delà de l'identification des politiques publiques et de leur traitement budgétaire et comptable, la construction de dispositifs d'évaluation cohérents et rigoureux, qui recouvrent nécessairement l'ensemble des collectivités territoriales, voire aussi l'Etat, constitue une nécessité rappelée à plusieurs reprises par la Cour dans ses rapports publics thématiques sur les politiques décentralisées : protection de l'enfance (2009) et RMI-RSA (2011) notamment.

L'autonomie des collectivités territoriales prévue par l'article 72 de la Constitution ne s'oppose pas à des dispositifs d'évaluation des politiques publiques conduites par les entités locales. Cette autonomie s'exerce en effet dans les conditions prévues par la loi. Pour un grand nombre de politiques publiques partagées, dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale par exemple, les objectifs assignés aux acteurs publics – collectivités territoriales comprises – sont définis par des lois spécifiques.

Le rapport de la Cour « *du RMI au RSA : quelques leçons pour améliorer l'insertion* » souligne que le rapport du Gouvernement transmis au Parlement sur le nombre de personnes entrées ou sorties du dispositif est aujourd'hui fondé sur des données départementales insuffisamment fiables, car fondées sur une méthodologie imprécise et sur une information lacunaire. Celui de 2009 sur la protection de l'enfance soulignait également les limites d'évaluations trop éparses, portant sur des échantillons trop restreints, fondées sur des méthodologies trop hétérogènes pour qu'il soit possible d'en tirer des enseignements généraux.

Ces deux exemples soulignent l'intérêt d'un pilotage des politiques publiques, ainsi que d'un système de définition des objectifs et des résultats, plus harmonisé et plus intégré entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais aussi entre les collectivités territoriales elles-mêmes, au moment où le budget de l'Etat intervient sur un champ de dépenses minoritaire et décroissant.

II - Une prise en compte insuffisante des politiques publiques dans les choix d'organisation

Entre la nécessité de s'interroger sur le périmètre et l'organisation des actions de l'Etat et la difficulté de faire abstraction des organisations administratives existantes, un équilibre pragmatique a été trouvé dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire, conduisant à des versions de compromis, variables selon les spécificités de chaque ministère.

Du coup, ces compromis n'ont pas favorisé une démarche plus ample s'agissant des objectifs des politiques publiques, qui était pourtant visée par la LOLF et ont pu conduire à des choix budgétaires inadaptés. Au total, l'effet d'entraînement espéré de la LOLF sur l'organisation administrative n'a été que partiel.

A - La coïncidence entre les ministères et les missions

1 - L'indépendance entre l'organigramme gouvernemental et la structure du budget

La définition de l'organigramme gouvernemental, tout comme la structure du budget prévue par la LOLF, constituent pour le Gouvernement deux modalités d'exprimer ses choix et ses priorités politiques qui ne se recoupent pas automatiquement.

Dès les travaux préparatoires de la LOLF, il est ainsi apparu qu'il ne saurait y avoir de correspondance mécanique entre l'organigramme gouvernemental et le découpage budgétaire en missions. La création d'un portefeuille ministériel peut être motivée par des raisons politiques, comme la volonté de porter l'éclairage sur un objectif gouvernemental, indépendamment du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget. Une politique publique peut réciproquement exister en l'absence de structures ministérielles spécialisées : ainsi, des politiques concernant l'environnement existaient avant la création d'un ministère en 1971.

Pour prévenir les effets d'instabilité que pourraient créer les fluctuations de l'organigramme gouvernemental sur la structure du budget, la pérennisation des portefeuilles ministériels, comme en Allemagne ou en Italie, où une loi est nécessaire pour créer un nouveau ministère, a été souvent évoquée. Cette option est cependant incompatible avec la tradition selon laquelle, en France, l'exécutif détermine librement son organisation. De plus, elle contraint l'exercice démocratique en ne

permettant plus à un Gouvernement d'afficher ses priorités à travers son organisation. L'hypothèse d'une modification des règles constitutionnelles de manière à figer la structure gouvernementale en adéquation avec les missions budgétaires n'a en réalité jamais pris la forme d'un projet concret.

De fait, les nombreuses fluctuations de l'organisation ministérielle entre 2006 et 2010 n'ont pas eu d'impact majeur sur la structure du budget de l'Etat en missions, marquée par une certaine stabilité²⁵.

Certes, la création dans le projet de loi de finances pour 2008 d'une nouvelle mission « immigration, asile et intégration » et l'apparition d'une mission destinée à des mesures conjoncturelles pour le plan de relance de l'économie ont correspondu à la création d'un portefeuille ministériel. Mais, à l'inverse, la suppression du ministère de l'immigration n'a pas conduit pour l'instant à supprimer la mission « Immigration, asile et intégration », dès lors qu'elle correspond à une politique publique identifiée comme telle.

L'organisation administrative existante a conduit également à prévoir que les missions pouvaient être « interministérielles ». Cette disposition est novatrice, car elle permet de dissocier la définition des politiques publiques de la structure des ministères.

2 - Des difficultés dans l'émergence des missions interministérielles

a) Des missions dont le pilotage et la stratégie ne sont pas clairement identifiés

Sur le principe, quand l'organisation ministérielle ne correspond pas totalement au périmètre des politiques publiques, la création des missions interministérielles constitue indéniablement un progrès. Elles concourent en effet à rendre l'action de l'Etat plus lisible, dans la mesure où elles peuvent incarner la stratégie que conduisent ensemble plusieurs administrations pour atteindre un objectif commun. Ainsi, la mission

²⁵ On peut noter des exceptions, mais plutôt au niveau des programmes : lors de l'examen de la loi de finances pour 2011, en conséquence de la création d'un ministère de la ville et du Grand Paris, le Gouvernement a ajouté aux crédits de la politique de la ville ceux relatifs au Grand Paris, rattachés jusque là à la politique d'aménagement du territoire. La nouvelle appellation du programme « Politique de la ville et Grand Paris » a visé à mettre en exergue un projet politique spécifique, sans que celui-ci ait une réelle cohérence avec la politique publique à laquelle il est associé, comme l'a souligné le Président de la commission des finances du Sénat en séance publique le 15 décembre 2010.

« aide publique au développement » retrace la politique de coopération menée conjointement par les ministères des affaires étrangères, de l'économie et de l'immigration vers les pays en voie de développement.

Le nombre de missions interministérielles oscille entre huit et douze depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. Au total, quatorze missions ont été interministérielles. Seulement quatre le sont restées sur l'ensemble de la période : aide publique au développement, recherche et enseignement supérieur, régimes sociaux de retraite et solidarité, insertion et égalité des chances. L'évolution des dix autres missions reflète directement les modifications des périmètres ministériels.

Liste des missions interministérielles depuis le 1^{er} janvier 2006

Missions	Montants des crédits exécutés en 2010 (Md€)	Exercices d'interministérialité
Aide publique au développement	3,5	2006 à 2011
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,4	2008 à 2011
Enseignement scolaire	61,6	2007 à 2011
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,7	2011
Médias	1,1	2007 à 2011
Politique des territoires	0,4	2006 à 2008 et 2011
Recherche et enseignement supérieur	46,9	2006 à 2011
Régimes sociaux de retraite	5,6	2006 à 2011
Sécurité	16,4	2006 à 2008
Sécurité sanitaire	mission supprimée	2006 à 2008
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,6	2006 à 2011
Sport, jeunesse et vie associative	0,8	2010 à 2011
Travail et emploi	14,7	2008 à 2010
Ville et logement	8,6	2010 à 2011

Source : Projets de loi de finances 2006 à 2011 et Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (exercice 2010) de la Cour des comptes

Les missions interministérielles ont pu constituer la préfiguration d'évolutions administratives d'envergure : la mission interministérielle « sécurité » est devenue ministérielle depuis l'intégration de la gendarmerie, jusque-là rattachée au ministère de la Défense, le 1^{er} janvier 2009 au ministère de l'Intérieur.

Les missions interministérielles, qui peuvent constituer un levier majeur de réforme de l'Etat comme le montre l'exemple ci-dessus, souffrent néanmoins souvent de deux défauts principaux :

- leur pilotage est insuffisant ;

- la stratégie commune des ministères concernés est insuffisamment développée.

La faible coordination des politiques au niveau des missions interministérielles se manifeste dans l'absence de désignation systématique d'un ministre chef de file, préconisée par le rapporteur de la commission des finances du Sénat dans son rapport du 20 mai 2001²⁶ puis par la direction de la réforme budgétaire devant les directeurs des affaires financières le 6 juin 2003.

Sur les douze missions interministérielles recensées en 2011, les documents budgétaires mentionnent explicitement un ministre chef de file pour seulement deux missions : « recherche et enseignement supérieur » et « aide publique au développement »²⁷. Même pour ces deux missions, le contenu de cette fonction de « chef de file » reste floue, et les lettres de mission du Premier ministre aux ministres concernés ne viennent pas la conforter.

La désignation d'un ministre chef de file supposerait que celui-ci dispose d'une certaine capacité d'arbitrage, que seul possède le Premier ministre. Dès lors, le recours à un niveau administratif de coordination, auquel serait confié le pilotage de la mission, aurait pu être envisagé.

Les missions interministérielles souffrent de l'absence de l'expression de stratégie d'ensemble qu'elles sont censées incarner, ce qui les expose particulièrement aux évolutions des organisations ministérielles.

Malgré l'introduction depuis 2009 dans les documents budgétaires d'une présentation stratégique des missions, celle-ci reste ainsi, au moins pour partie, constituée par la juxtaposition des priorités de chaque programme qui la compose, sans dégager l'avantage attendu du regroupement des contributions des administrations concernées. En effet, les missions, si elles favorisent un cadre cohérent utile au compte-rendu que l'exécutif doit au Parlement sur son action et sur ses projets, n'ont pas la vertu des programmes pour le pilotage quotidien de l'action publique.

La présentation de la stratégie de la mission « travail et emploi », par exemple, successivement ministérielle et interministérielle n'a pas d'autre identité que la somme des politiques du travail et de l'emploi qui la composent. Pourtant toutes deux poursuivent des finalités économiques

²⁶ « Rien n'empêchera le Gouvernement de désigner un ministre chef de file pour défendre les crédits interministériels devant le Parlement ».

²⁷ Il s'agit dans ces deux cas du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de celui des affaires étrangères et européennes.

communes sur le marché du travail, la première en le régulant et l'encadrant, la seconde en agissant sur le niveau de l'offre et de la demande, et ces liens d'interdépendance justifient la définition d'une stratégie d'ensemble au niveau de la mission qui les porte, mais les débats budgétaires au Parlement attachent une importance limitée à cette présentation stratégique.

b) La redéfinition des périmètres des missions limitée par les cloisonnements ministériels

Les limites de la mise en œuvre d'une architecture budgétaire par politiques publiques, en particulier lorsque celles-ci sont mises en œuvre conjointement par plusieurs ministères, se sont manifestées avant même l'entrée en vigueur de la LOLF.

Les travaux liés à la mise en œuvre de la LOLF avant 2006 avaient permis de constater que certaines politiques publiques ne pouvaient être constituées en missions, et apparaître en tant que telles au sein du budget de l'Etat, puisque leur finalité générale n'était qu'une des finalités, secondaire, des différents programmes ministériels susceptibles de la composer. La création d'une mission « politique de la ville » a ainsi avorté, puisqu'elle aurait supposé d'ériger en programmes une fraction des crédits des ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'intérieur représentative de leur contribution à la politique de la ville, désorganisant ces ministères.

Les documents de politique transversale ont alors été introduits par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 afin de résoudre cette difficulté. Ils permettent au Gouvernement, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, de donner un cadre d'information sur des politiques publiques transversales majeures sans les constituer en mission.

Mais le volume et le nombre de ces documents ont connu une progression très forte à partir de 2006 (1 606 pages annexées au projet de loi de finances pour 2011, soit un cinquième du volume des projets annuels de performances et une croissance de 327 % depuis 2006). Il est passé de 7 à 16 (soit près de la moitié du nombre de missions du budget général) entre 2006 et 2011.

Comme le montre le tableau ci-après, la création des documents de politiques transversales ne correspond pas exclusivement à l'émergence de nouvelles politiques dites transversales. Il est ainsi possible de regrouper les situations donnant lieu à la création d'un tel document schématiquement en deux catégories :

- l'identification de vraies politiques transversales - lutte contre le changement climatique, ville, politique de l'égalité entre les hommes et les femmes, politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies – difficiles à matérialiser par un budget propre. Dans ce cas, l'existence de missions spécifiques a pu être mise en question²⁸. La part des crédits dont ces missions disposent est en effet si faible par rapport au montant total de la politique transversale, que l'existence de ces budgets propres pourrait être contestée : l'aménagement des territoires (la mission ne comprend que 8 % des crédits de l'ensemble des actions de l'Etat qui lui sont consacrés) en constitue un exemple, tout comme la mission « sécurité civile » (0,4 Md€) ;
- la présentation de politiques publiques correspondant à des missions existantes et dont le périmètre devrait en fait être étendu : tel est le cas des missions consacrées à l'action extérieure de l'Etat, à l'aide publique au développement, à la politique française de l'immigration et de l'intégration (il en est de même pour le programme « justice des mineurs » : la création d'un document de politique transversale répond à une incapacité à faire évoluer les structures sinon administratives, au moins budgétaires). Même en se limitant au seul Etat, cette catégorie montre qu'une fraction significative de missions ne recouvre qu'une part limitée de la politique publique qu'elles devraient récapituler en application de l'article 7 de la LOLF. Alors que toute mission est supposée décrire une politique publique, le recouvrement entre politique transversale et mission n'est pas complet.

²⁸ Voire de programmes, de trop petite taille, ne permettant aucune marge en gestion, même s'ils concernent des objets emblématiques pour le Gouvernement et/ou le Parlement : programmes « tourisme », « développement solidaire et migrations », lié à la politique de l'immigration du Gouvernement, « égalité entre les hommes et les femmes ».

Comparaison entre le montant des crédits des politiques transversales et le périmètre des missions ou programmes éponymes (hors dépenses fiscales)

(en Md€)

Intitulé de la politique transversale	Montant pour l'Etat des crédits de la politique	Montant des crédits gérés par la mission ou le programme éponyme	Pourcentage de la politique transversale inclus dans la mission ou le programme éponyme
Action extérieure de l'Etat	8,1	2,5	31%
Aménagement du territoire	6,0	0,5	8 %
Inclusion sociale	33,1	10,1	30 %
Lutte contre le changement climatique	4,8	0,03	1 %
Outre-mer	13,4	2,5	19 %
Politique française de l'immigration et de l'intégration	3,9	0,6	15 %
Politique française en faveur du développement	7,1	3,2	45 %
Prévention de la délinquance	2,3	1,7	74 %
Sécurité civile	1,4	0,4	30 %
Sécurité routière	2,5	0,3	11%
Ville	2,6	0,8	31%
Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes	5,5	0,03	0%
Politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies ²⁹	1,0	-	-
Défense et sécurité nationale	49,5	40,5	82 %
Politique en faveur de la jeunesse	73,5	0,2	0%
Justice des mineurs	1,3	0,8	58 %

Source : documents de politique transversale annexés au projet de loi de finances pour 2011

²⁹ Le volet prise en charge sanitaire et sociale de la lutte contre la drogue et les toxicomanies relève pour une très grande partie de l'assurance maladie, qui finance notamment les structures médico-sociales du champ. Cette contribution ne figure donc pas dans le corps du document de politique transversale.

La première catégorie pourrait conduire à supprimer certaines missions ou programmes qui n'ont pas la taille critique et ne matérialisent pas une politique véritablement transversale pour laquelle un budget propre ne se justifie pas.

La seconde illustre en revanche la difficulté à élargir le périmètre de certaines missions ou programmes en dépassant les cloisonnements ministériels. La mission « action extérieure de l'Etat », ministérielle, ne recouvre que 31 % des crédits que l'Etat alloue cette politique, celle liée à l'aide publique au développement, partagée entre deux ministères, seulement 45 % de la politique conduite par l'Etat.

Dans ce cas, le développement croissant des documents de politique transversale constitue le symptôme préoccupant d'une inadaptation de la présentation des missions de l'Etat. Certes, les documents de politique transversale permettent de chiffrer le coût de ces politiques, parfois de manière imparfaite au demeurant. En revanche, ils ne sauraient constituer un substitut aux missions : ils ne permettent pas au Parlement d'exercer ses responsabilités budgétaires sur l'ensemble du périmètre de la politique publique, ni d'introduire un réel pilotage global des administrations en fonction des objectifs et des résultats.

Leur existence devrait conduire aujourd'hui à s'interroger sur la redéfinition du périmètre de certaines missions.

B - Une évolution limitée des structures administratives

Les missions et les programmes résultent de compromis passés pour la première construction du budget en mode LOLF en 2006, sans véritables progrès depuis. Aucun critère n'a par exemple été défini concernant le volume des programmes, tout en soulignant qu'une certaine taille critique était nécessaire, le montant minimal de 500 M€ ayant parfois pu être évoqué. De facto, leur montant varie aujourd'hui entre quelques dizaines de millions d'euros et plus de 20 milliards d'euros. Entre le programme « égalité entre les hommes et les femmes » (27 M€) et le programme « préparation et emploi des forces » (22,6 Md€) du ministère de la défense, la gouvernance et le pilotage ne peuvent être identiques au regard de la disproportion des volumes de crédits.

1 - Un cadre favorable aux évolutions administratives, malgré de nombreux obstacles

Comme deux rapports de suivi l'avaient rappelé en 2005 et en 2006³⁰, il paraissait souhaitable d'adapter les structures administratives aux politiques publiques, l'inverse paraissant peu justifiable.

La LOLF a indéniablement constitué un cadre favorable pour certaines réorganisations administratives : la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique au sein de la direction générale des finances publiques³¹, le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, la fusion de trois directions (direction générale des entreprises, direction du tourisme et direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales) ont été favorisés par le regroupement des moyens au sein de missions ou de programmes communs. A la suite d'un référé adressé par la Cour en juin 2008, l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication a été réorganisée avec la création de trois directions générales. Les directions générales des patrimoines et de la création artistique épousent respectivement les contours des programmes « patrimoines » et « création » de la mission « culture » et la direction générale des médias et des industries culturelles, résultant du rapprochement de deux anciennes directions, dont l'une précédemment rattachée au Premier ministre, correspond à la mission « médias ».

Néanmoins, toutes les conséquences de ces réorganisations n'ont pas encore été tirées : ainsi, en dépit du regroupement de la police et de la gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur, la définition des objectifs et des indicateurs apparaît encore peu harmonisée, le mode de pilotage, d'organisation et de gestion des services restant encore trop strictement différencié³². Tel est aussi le cas, jusqu'à un certain point, de la direction générale des finances publiques née de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts.

Au demeurant, le cadre de la LOLF n'a pas toujours été exploité : le rapprochement de la direction générale des douanes et des droits indirects et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans une démarche stratégique et un dispositif de performance communs, ainsi que dans un

³⁰ Rapports de MM. Alain Lambert et Didier Migaud.

³¹ En 1999, le rapport Lépine sur les administrations fiscales montrait les difficultés à connaître le coût consolidé des administrations fiscales, faute de présentation budgétaire intégrée. La DGFIP intègre aujourd'hui deux métiers différents, l'un lié à la fiscalité, l'autre lié à la comptabilité.

³² Cf. rapport public thématique de la Cour sur la sécurité publique – juin 2011.

pilotage unifié en plaçant leurs crédits au sein d'un même programme n'a pas abouti, à tel point que leurs moyens sont de nouveau répartis dans deux programmes distincts.

a) La réticence latente des gestionnaires

La Cour a adressé un questionnaire à l'ensemble des responsables de programme auquel plus de la moitié ont répondu. Sur cet échantillon, plus de 70 % jugent aujourd'hui que les budgets dont ils sont responsables correspondent aux services dont ils sont chargés.

70 % d'entre eux estiment également qu'il ne faut pas réaménager le périmètre des programmes, et ils répondent dans les mêmes proportions par la négative à l'idée selon laquelle il faudrait réaménager l'organigramme administratif en fonction des principes posés par la LOLF. Cependant, parmi ceux qui notent des distorsions entre leur périmètre de responsabilité administrative et leur champ de compétence budgétaire, 40 % reconnaissent que celles-ci soulèvent des difficultés d'application.

b) Le poids des héritages administratifs

Un exemple parmi d'autres souligne le poids des cloisonnements : celui de la mission « enseignement scolaire ».

Les programmes de la mission « enseignement scolaire » ne tiennent pas compte des objectifs généraux fixés au système éducatif. Le programme de l'enseignement du second degré public regroupe ainsi les moyens alloués aux collèges et aux lycées, alors que le socle commun de connaissances et de compétences, introduit par la loi de 2005, concerne l'école primaire et le collège, c'est-à-dire aujourd'hui encore deux programmes budgétaires différents.

L'existence d'un programme « enseignement agricole », géré par le ministère de l'agriculture, a pour justification principale la volonté des pouvoirs publics d'afficher ses priorités en faveur de ce secteur professionnel. Cette séparation limite à la fois les comparaisons entre les différents types d'enseignements sur les points qui les distinguent (par exemple l'efficacité des maisons familiales et rurales, structures typiques de l'enseignement agricole, par rapport aux réseaux de soutien aux élèves en difficulté mis en place au ministère de l'éducation nationale), tout comme les analyses communes sur les formations qui existent dans les deux filières. De la même manière, l'existence de deux programmes distincts pour l'enseignement public et pour l'enseignement privé ne

permet pas d'analyser d'éventuelles différences de coûts et donc d'efficience de la gestion entre les deux secteurs.

Les crédits qui concourent à certaines actions nouvelles, comme les réseaux « ambition réussite », sont éclatés entre plusieurs programmes et actions, sans possibilité de fongibilité en cours de gestion par les recteurs.

c) La difficulté à remettre en cause les structures

La mission « défense » illustre la difficulté à remettre en cause, du moins sur le moyen terme, des organisations qui ont pu démontrer, au moins jusqu'à un certain point, leur caractère opérationnel. Entre une approche reprenant la structure historique par armées et une approche organisée par grandes fonctions, le ministère de la défense a retenu une approche plutôt novatrice. En constituant un programme interarmées, « préparation et emploi des forces », sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, il lui a conféré une responsabilité budgétaire nouvelle et une autorité renforcée sur les armées. La mise en œuvre de la LOLF a ainsi accompagné de manière significative l'affirmation du rôle du chef d'état-major des armées prévue par des décrets de 2005 et 2009 et facilité la création d'un certain nombre de structures interarmées, dont la naissance aurait été plus difficile auparavant.

D'autres modèles auraient toutefois été concevables : une gestion, par exemple, par grande fonction identifiée dans le livre blanc de 2008 sur la défense et la sécurité nationale : connaître et anticiper, prévenir, dissuader, protéger, intervenir. Un tel modèle qui aurait conduit à une remise en cause encore plus profonde des armées, a été écarté.

C - Des choix budgétaires inadaptés

1 - L'exception justifiée à la présentation par politiques publiques : les agents polyvalents et les fonctions d'état-major

Entre 2001 et 2006, lors des discussions entre la direction de la réforme budgétaire et les ministères, certains d'entre eux ont souligné l'impossibilité de répartir entre les programmes les fonctions d'état-major, liées à la direction et au pilotage des politiques mises en œuvre, et plus généralement les agents polyvalents.

En effet, les membres des cabinets ministériels et les personnels de direction, ainsi que les moyens de fonctionnement dont ils disposent, servent simultanément plusieurs politiques, au niveau central comme au niveau déconcentré. De même, un unique réseau de services peut mettre

en œuvre plusieurs politiques distinctes. Ceux-ci sont alors amenés à concourir à plusieurs politiques avec les mêmes moyens en effectifs. Certains agents procédant à des visites d'ouvrages hydrauliques, comme les barrages, vérifient d'une part leur stabilité et leur état général et d'autre part leur impact hydraulique. Ils contribuent ainsi à deux politiques : la prévention des risques et la gestion de la ressource en eau. Un inspecteur du travail intervenant dans le cadre d'un plan social prend également des mesures relevant à la fois du droit du travail et de la formation ou la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

La ventilation a priori des effectifs entre politiques publiques est donc dans certains cas une répartition artificielle, difficile à mettre en œuvre et à contrôler en exécution.

Par ailleurs, en gestion, les responsables de services déconcentrés doivent être en mesure de mobiliser indifféremment ces effectifs pour appliquer les différentes politiques dont ils ont la charge. Dans l'exemple précédent, le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'il ne disposait pas d'un budget opérationnel de programme regroupant l'ensemble des moyens en effectifs, ne pourrait budgétairement pas recourir au service d'un même inspecteur du travail, ce qui ne traduit pas la réalité de l'action administrative. La création d'un programme ou d'une action portant ces effectifs est alors nécessaire.

La prise en compte de la polyvalence de certains agents et des fonctions d'état-major a donc justifié la création de programmes budgétaires spécifiques, isolant ces crédits indivis, qu'une ventilation doit permettre a posteriori de répartir entre les programmes ou les actions pour reconstituer les coûts complets des politiques publiques. Ces programmes ne respectent pas la lettre de l'article 7 de la LOLF puisqu'ils ne correspondent pas à une politique publique et privent d'autres programmes de l'identification des moyens permettant de les mettre en œuvre.

Dès lors, leur présentation doit obéir à des règles précises permettant de respecter a minima les exigences de la loi organique. Ainsi, le comité interministériel d'audit des programmes insiste dans son rapport d'activité publié en décembre 2010 sur la nécessité de préciser et organiser les relations entre ces programmes et les programmes portant les politiques publiques par une charte de gestion.

Par ailleurs, la circulaire budgétaire du 18 février 2002 fixant le cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels prévoit dès l'origine de distinguer de tels programmes seulement lorsque, dans l'organisation administrative, les fonctions qu'ils

portent ne sont pas rattachées à un acteur prestataire de services ou gestionnaire d'une politique d'intervention.

De fait, leur nombre et leur volume devraient rester limités : si les fonctions d'état-major concernent la mise en œuvre de l'ensemble des missions de l'Etat, les audits du comité interministériel d'audit des programmes évoquent seulement trois cas de services polyvalents au niveau déconcentré³³.

2 - Une prise en charge contestable des mutualisations dans le budget de l'Etat

a) L'extension des programmes support aux fonctions mutualisées

Faute d'identification et de définition précises des cas de polyvalence et des fonctions liées aux missions d'état-major³⁴, les programmes créés à l'origine pour prendre en compte ces exceptions se sont pérennisés et étendus, pour devenir des « programmes support ».

Dès 2004 et 2005, la Cour et la mission d'information sur la LOLF (MILOLF) de la commission des finances de l'Assemblée nationale relevaient la tendance à intégrer dans ces programmes des actions ou des structures qui ne pouvaient, faute de mieux, être placées ailleurs, ou à héberger des crédits affectés à des organismes rattachés sans lien apparent avec les autres actions³⁵. Si cette situation semble aujourd'hui s'être résorbée, la prise en charge d'activités mutualisées a conduit à élargir de manière contestable le périmètre des programmes support.

Dès sa mise en œuvre, la LOLF, en impliquant une réflexion sur l'ensemble des missions de l'Etat et en inscrivant l'action de l'Etat dans

³³ Il s'agit des trois programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » ; « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » ; « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » (services vétérinaires notamment).

³⁴ La direction de la réforme budgétaire donne une définition très générale des fonctions de soutien, correspondant aux fonctions dites d'état major (direction générale, études, recherches, et certaines formes de contrôle) et aux fonctions de gestion des moyens (personnel, budget-finances, communication, informatique transverse, etc.)

³⁵ Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004 de la Cour des comptes et rapport d'information enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2005 et déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

une stratégie de performance, encourage en effet les mutualisations d'activités pour en optimiser et professionnaliser la gestion. La RGPP contribue à accélérer et à accentuer cette dynamique puisque la réalisation d'économies d'échelle en vue de réduire les dépenses publiques constitue un de ces objectifs. Toutes les administrations ont intégré dans les programmes support les dépenses liées aux fonctions qui ont été mutualisées.

Ainsi, depuis 2006, si le nombre de programmes support est resté stable (entre 11 et 12), leur montant en crédits de paiement a augmenté de 13,5 %.

b) Le cas de la mutualisation de la fonction immobilière

La mutualisation de la fonction immobilière entre l'ensemble des services de l'Etat s'est également traduite par la création d'un programme spécifique fixant les crédits d'entretien des ministères. Cependant, contrairement à l'objectif poursuivi par sa création, ce programme ne permet pas de disposer d'une vision complète de la politique immobilière de l'Etat, dont les crédits demeurent éclatés entre plusieurs supports budgétaires. Ainsi, pour un directeur régional des finances publiques, une opération de désamiantage concerne trois programmes : le programme relatif aux travaux d'entretien pour le désamiantage, le programme retraçant les dépenses immobilières pour l'abattement et la reconstruction de la cloison et enfin le programme relatif à la gestion des finances publiques pour financer les finitions de peinture.

Par ailleurs, le fait de retrancher les crédits d'entretien immobiliers des autres programmes réduit la lisibilité des politiques publiques que ces derniers portent : elle ne permet pas, conformément aux dispositions de l'article 7 de la LOLF, de bénéficier d'une vision exhaustive des moyens déployés pour mettre en œuvre chaque politique.

c) Des mutualisations qui peuvent être gérées par d'autres outils

La prise en charge des fonctions mutualisées sur des programmes spécifiques, dont la définition est contraire aux principes de la LOLF, est d'autant plus contestable que les mutualisations ne requièrent pas systématiquement le regroupement des dépenses et donc la création de budget ad hoc, comme le montrent de nombreux exemples, tant au niveau central que territorial³⁶.

³⁶ Mutualisation de la gestion de la rémunération des agents de l'Etat, des achats de l'Etat, des systèmes d'information de l'Etat ; marchés multiservices ou multi

Elles peuvent consister en effet en une prestation de services d'une administration pour une autre. Plusieurs solutions existent alors en gestion : le recours à une délégation de gestion qui permet à un service de confier la réalisation de tâches de gestion courante à un autre service ou la facturation de la prestation sous la forme par exemple d'un rétablissement de crédits.

Dans tous les cas, la contractualisation qui s'instaure entre les services doit s'accompagner d'une formalisation précise.

Plus globalement, la prise en charge des mutualisations nécessite de concevoir une ingénierie financière spécifique, reposant notamment sur une véritable comptabilité analytique, pour gérer en commun des moyens affectés à des politiques publiques distinctes. Ce sont d'ailleurs de telles solutions qui sont retenues depuis longtemps par les entreprises lorsqu'elles souhaitent mutualiser leurs fonctions support.

III - Des choix à affiner pour l'administration territoriale de l'Etat

Plus de 60 % des crédits du budget de l'Etat sont délégués pour leur gestion aux services déconcentrés. En tenant compte des agents de l'éducation nationale, plus de 90 % des effectifs de l'Etat sont employés dans ces services déconcentrés.

Les implications que suppose une gestion de l'Etat par politiques publiques ont fait l'objet dès avant 2006 d'appréciations critiques au niveau territorial, émises à titre principal par un grand nombre de préfets. Ceux-ci ont notamment fait valoir la difficulté de concilier la structure de gestion par politique publique posée en application de la LOLF, avec une approche interministérielle, par territoire, dont ils sont les responsables.

techniques lancés dans l'ensemble des ministères pour optimiser les coûts d'exploitation immobilière ; transfert de travaux de reprographie entre les ateliers des ministères de la Culture, Financiers, des Affaires étrangères, du Travail et de la santé, de la Justice, et de l'Ecologie ; mutualisation des achats de denrées pour la restauration collective entre l'Economat des Armées et la Fondation d'Aguesseau du ministère de la Justice et des Libertés ; transfert de l'organisation logistique des concours des ministères de la Justice et des Libertés, ministère de la Culture et de la Communication, instituts régionaux d'administration à une entité rattachée au ministère de l'Education nationale. Au niveau déconcentré, le décret du 25 mai 2009 confie aux secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) des missions d'animation d'une gestion mutualisée des moyens des services de l'Etat à l'échelon régional, en particulier en matière d'immobilier, de ressources humaines, de communication et d'achat.

En pratique, il a été reproché à l'approche retenue pour la mise en œuvre de la LOLF sa logique « verticale », construite en « tuyaux d'orgue », se heurtant à une logique « horizontale » promue au niveau des services déconcentrés de l'Etat par les préfets. La nouvelle structure du budget de l'Etat a été perçue par certains acteurs comme interdisant des mutualisations transverses ou des démarches interministérielles au niveau départemental et régional.

Les défauts constatés dans l'application de la LOLF à la gestion locale de l'Etat ont pu s'expliquer par le cumul de deux facteurs :

- la réforme budgétaire s'est appliquée en 2006 sur une organisation territoriale des services de l'Etat inchangée. Elle a produit des structures de gestion déconcentrées excessivement nombreuses ;
- la mise en œuvre de la LOLF et la réforme des attributions des préfets et des services déconcentrés n'ont pas été coordonnées.

Ces défauts ne sont pas rédhibitoires : la mise en œuvre d'une gestion par politiques publiques au plan local suppose un renforcement du niveau d'animation et de gestion régional, une simplification des structures territoriales et une mise en cohérence de celles-ci avec la définition des missions et programmes. La réforme de l'administration territoriale de l'Etat, engagée à partir de 2010, a visé à corriger certains de ces défauts.

A - La prise en compte de la réalité des territoires

La circulaire du 16 juin 2004 relative aux pouvoirs des préfets avait prévu que « *le préfet porte auprès des ministres et des responsables de programmes le point de vue du territoire* ».

1 - Une stratégie territoriale insuffisamment articulée avec les programmes

a) Les difficultés pour les préfets de région à faire valoir leurs points de vue auprès des responsables de programme

Le préfet est l'unique ordonnateur secondaire des crédits de l'Etat à l'échelon déconcentré. Le préfet de région doit donc jouer un rôle tout particulier, comme le rappelle la circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2010, pour assurer la prise en compte des spécificités de son territoire dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les responsables de programme devraient en effet l'associer aux discussions de cadrage budgétaire avec leurs directions régionales.

En pratique, l'implication du préfet de région relève actuellement davantage d'une démarche volontariste que d'un processus naturel. Il doit donner un avis sur les budgets opérationnels de programme (BOP) présentés devant le comité de l'administration régionale³⁷ qu'il préside. Mais tous les budgets opérationnels de programme ne lui sont pas présentés.

Compte tenu du nombre de budgets concernés – on compte selon les régions entre 50 et 60 budgets opérationnels de programme régionaux ou interrégionaux –, seuls les budgets « à enjeux » lui sont soumis. Dans ce domaine, les pratiques diffèrent encore aujourd'hui selon les régions et selon les préfets.

Enfin, les avis transmis par les préfets de région sont trop peu suivis d'effet. Le secrétariat général du ministère de l'intérieur estime que la plupart des avis des préfets, lorsqu'ils sont défavorables, ne sont pas pris en compte par les responsables de programme.

b) Des stratégies régionales longtermes sans relation avec les objectifs des programmes

Le décret du 29 avril 2004, modifié en 2010³⁸, prévoit que le préfet de région est responsable de l'exécution des politiques de l'Etat en région. En conséquence, il arrête, après consultation du comité de l'administration régionale, le projet d'action stratégique de l'Etat dans la région. Ce projet doit rechercher de manière systématique des correspondances avec les indicateurs de résultat des budgets opérationnels de programme régionaux, c'est-à-dire s'inscrire dans le cadre des objectifs des politiques publiques fixées au niveau national et ministériel.

³⁷ Le comité est composé : des préfets de département, du ou des recteurs d'académie, du directeur régional des finances publiques, du secrétaire général placé auprès du préfet du département où se situe le chef-lieu de la région, du secrétaire général pour les affaires régionales, du directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement, du directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, du directeur régional des affaires culturelles, le cas échéant, du directeur interrégional de la mer. Le directeur général de l'agence régionale de santé est membre du comité de l'administration régionale. Le préfet de région associe, en tant que de besoin, les responsables d'établissements publics et services de l'Etat ayant leur siège dans la région ou dont l'activité s'exerce au-delà de la région. Il peut proposer aux chefs de cour et de juridiction d'assister aux travaux du comité de l'administration régionale. Il peut inviter toute personne qualifiée à être entendue.

³⁸ Décret n° 2010-146 du 16 février 2010.

Il est trop tôt pour juger des nouveaux projets qui seront élaborés dans le courant de l'année 2011. L'expérience précédente a toutefois montré que les projets mis en place depuis 2004, ne comportaient pas de volet budgétaire et n'étaient pas mis en cohérence avec les stratégies des programmes ministériels.

2 - Un « programme d'interventions territoriales de l'Etat » peu utilisé

a) Un objectif de meilleure gestion des interventions territoriales de l'Etat

Le ministère de l'intérieur a engagé très tôt une réflexion sur l'articulation entre la LOLF et l'action de l'État dans les territoires, allant même jusqu'à proposer, comme la délégation à l'aménagement du territoire, de modifier la loi organique pour introduire des « programmes territoriaux interministériels », ce qui a été refusé.

Lors de la réunion des préfets du 12 mai 2003, le ministre de l'intérieur avait toutefois évoqué la création d'un programme pour mettre fin à la logique dite de « tuyaux d'orgue » de gestion des moyens de l'État issue de la mise en œuvre de la LOLF : « *il faut que les préfets disposent d'une enveloppe de crédits fongibles pour gérer les politiques locales interministérielles. Je pense par exemple aux politiques de l'eau, de reconversion des bassins miniers ou à la politique de la ville. Tel est précisément l'objectif du programme d'interventions territoriales de l'État.* ».

Le programme est ainsi conçu comme une mesure palliative destinée à éviter les inconvénients du cloisonnement des programmes sur le plan de la gestion locale. Ainsi, pour développer la forêt, le ministère de l'agriculture doit-il mobiliser non seulement le programme consacré à la forêt, mais aussi d'autres programmes de la même mission pour agir en faveur des industries de transformation du bois. Pour financer l'aménagement d'un fleuve, le ministère chargé de l'écologie et du développement durable doit mobiliser deux programmes, l'un regroupant des crédits pour lutter contre les inondations, l'autre permettant de mener des actions de valorisation des sites et d'animation.

Sans modifier la LOLF, la décision de principe de créer ce programme d'interventions territoriales de l'Etat est intervenue au printemps 2003, validée au conseil des ministres du 28 janvier 2004, et adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2006. Il finance aujourd'hui quatre actions, pour un montant prévu en 2011 de l'ordre de 35M€ : la première est consacrée à l'eau et l'agriculture en

Bretagne et inclut le plan de lutte contre les algues vertes, les autres sont constitués par le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, le plan d'action gouvernemental sur le marais poitevin et le plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe.

Un tel programme est néanmoins dérogoire à la lettre et à l'esprit de l'article 7 de la LOLF :

- il recouvre un ensemble d'actions, et non une politique publique donnée, telle qu'elle peut être définie sur le plan national ;
- il est financé par prélèvements sur les programmes des différents ministères, lui donnant une tonalité interministérielle³⁹.

Pour ces raisons, ce programme a été restreint au financement de plans gouvernementaux caractérisés par trois critères : un enjeu territorial majeur, un besoin de coordination entre une pluralité d'acteurs et une nécessaire rapidité d'action (pour des raisons de santé publique ou de risque de pénalités financières liées à un contentieux avec l'Union européenne).

b) Un programme diversement accueilli

Accepté par le ministre du budget, le programme d'interventions territoriales de l'Etat a été favorablement accueilli par les collectivités territoriales partenaires de l'Etat pour les projets concernés et par le Parlement. Il permet, en effet, de redistribuer les moyens des différents ministères en gestion pour accélérer la conduite des projets. Son mode de gestion, même s'il comprend également des lourdeurs administratives, a été considéré comme un modèle par rapport à celui des contrats de projets Etat-région.

De manière originale, le programme est constitué d'actions proposées par le préfet de région aux ministères intéressés. Dans un cas, une action en faveur du bois en Auvergne et dans le Limousin a même été intégrée dans le programme d'interventions territoriales de l'Etat alors même que le ministère de l'agriculture, ministère référent, y était réticent.

Les principales oppositions sont venues des autres ministères que le ministère de l'intérieur, principalement des ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie et du développement durable, qui y ont vu

³⁹ La LOLF proscrivant les programmes interministériels, il est néanmoins rattaché au ministère de l'intérieur. Le responsable de programme est le secrétaire général de ce ministère par délégation du Premier ministre.

un moyen pour le ministère de l'intérieur de gérer des crédits et des projets à leur place.

Si les préfets de région ont proposé à l'origine une trentaine de projets pour un total de plus de 700 M€, seuls huit ont été validés⁴⁰, leur nombre passant à sept dès la loi de finances pour 2007 (suppression de l'action « accueil des demandeurs d'asile en Rhône Alpes »). Un nouvel appel à projets a été lancé en 2009, sans que de nouveaux projets soient retenus (un projet « grand Morvan » pourrait néanmoins voir le jour en 2011).

En pratique en effet, les actions du programme des interventions territoriales de l'Etat se sont révélées faiblement interministérielles, alors même qu'il s'agissait d'une justification de sa création. Sur huit actions étudiées pour la période 2006-2008 par la Cour, seul le plan exceptionnel des investissements en Corse a atteint plus de 50 % d'inter-ministériarité, un grand nombre d'actions ayant une part d'interministériarité inférieure à 30 %. Ainsi, sur la période étudiée, l'action « Eau et agriculture en Bretagne » a-t-elle représenté plus de 70 % de crédits provenant du ministère de l'agriculture.

c) Un programme résiduel face aux nouveaux outils disponibles

Le programme des interventions territoriales de l'Etat a aujourd'hui un caractère résiduel par rapport aux ambitions initiales. L'élargissement du périmètre du ministère chargé de l'écologie et du développement durable a rendu le recours à ce programme encore moins nécessaire.

La rationalisation de l'organisation territoriale de l'Etat, encore inachevée, et le renforcement du niveau régional comme niveau de droit commun pour la mise en œuvre des politiques publiques, permettent d'envisager de résoudre par d'autres moyens les cloisonnements en gestion qui ont pu justifier la création d'un programme territorial dérogatoire à l'article 7 de la LOLF.

⁴⁰ Rhin et bande rhénane ; Eau et agriculture en Bretagne ; Plan Loire ; Plan exceptionnel d'investissements en Corse ; Filière bois en Auvergne Limousin ; Marais Poitevin ; Plan Durance ; Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes.

B - La fragmentation des structures de gestion déconcentrées

1 - Un nombre excessif de structures de gestion au niveau local

Les programmes sont déclinés pour leur gestion en « budgets opérationnels de programme », eux-mêmes subdivisés en « unités opérationnelles », qui constituent la plus petite unité de responsabilité. Ces structures de gestion ne sont pas prévues par la LOLF elle-même. Elles ont été créées à l'initiative de la direction de la réforme budgétaire avant 2006. Elles peuvent être situées en administration centrale ou en administration déconcentrée.

Le constat d'un trop grand nombre de structures de gestion apparaît dans le deuxième rapport de suivi de la mise en œuvre de la LOLF de 2006. Ce rapport soulignait un « *émiettement des enveloppes de crédit* » et préconisait de restreindre les attributions de gestion des budgets opérationnels de programmes aux gestionnaires « *effectivement chargés de mettre en œuvre une politique publique s'appuyant sur des moyens humains et financiers substantiels* ».

Malgré un effort de réduction des structures de gestion, la situation a évolué de manière trop limitée depuis. Hors ministère de la défense, on comptait en 2010 1 698 budgets opérationnels de programme, en baisse sensible par rapport à 2007 comme le montre le tableau ci-dessous, mais le nombre d'unités opérationnelles⁴¹ (13 196) au niveau déconcentré reste très élevé.

Evolution du nombre de structures de gestion entre 2007 et 2009 (hors défense)

	2007	2010
Nombre de budgets opérationnels de programme (BOP)	2 206	1 698
Nombre d'unités opérationnelles déconcentrées (UO)	12 919	13 196
Nombre d'unités opérationnelles par BOP (moyenne)	5,85	7,77
Nombre d'unités opérationnelles par programme (moyenne)	114,3	104,7

Source : direction du budget

⁴¹ La hausse constatée correspond principalement à la création d'une mission « immigration, asile et intégration », avec les structures de gestion afférentes.

Dans les départements, et parfois aussi les régions, on relève en conséquence un nombre particulièrement élevé (plus d'une dizaine) d'unités opérationnelles de taille très modeste. Par exemple, sans que ceci soit un cas isolé, une unité opérationnelle gère 5 000 € dans le département de l'Eure pour une enveloppe financière consacrée aux sports, ou 10 000€ au titre du développement des entreprises et de l'emploi gérés par la direction départementale de la protection des populations. Ces montants laissent de faibles capacités d'initiative aux gestionnaires et suscitent des cloisonnements administratifs.

Un constat analogue a pu être dressé en ce qui concerne les services de l'Etat à l'étranger. Les crédits alloués aux services consulaires et aux services diplomatiques se trouvent dans deux programmes distincts, consacrés l'un à l'action de la France en Europe et dans le monde, et l'autre aux moyens mis en œuvre au profit des Français à l'étranger et des étrangers en France. En pratique, les consulats et les ambassades sont situés parfois dans les mêmes capitales étrangères, parfois dans les mêmes locaux. Les transferts d'emplois de secrétariat, de gardiennage ou d'entretien d'un service à l'autre, c'est-à-dire en pratique d'une pièce à l'autre, se trouvent dès lors très compliqués, ce qui heurte le « bon sens » des gestionnaires locaux.

Les virements et les transferts de crédits entre programmes sont objectivement difficiles à réaliser, puisque le programme étant l'unité de gestion prévue par la LOLF, ses crédits ont été présentés au Parlement au moment du vote du budget et il doit lui être rendu compte de leur gestion.

2 - La nécessité d'éviter un trop grand nombre de « chaînes verticales » de gestion

Dans son référé de mai 2008 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation, et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, la Cour avait jugé que « *les responsables se multiplient, mais les responsabilités se diluent ; la territorialisation s'accroît, mais par juxtaposition de maillons de chaînes verticales* ».

Elle montrait que les actions conduites dans les départements ou les régions devaient souvent être regroupées, conduites de manière interministérielle et qu'elles étaient menées conjointement avec les collectivités territoriales, à plusieurs niveaux. Il importait donc que les préfets « *puissent gérer les crédits de plusieurs programmes,*

principalement des titres 4, 6 et pour partie 5⁴², selon la nomenclature par nature », notant que c'était une question d'efficacité.

La réduction du nombre d'unités opérationnelles, préconisée par la Cour, doit être accompagnée d'une véritable rationalisation de la gestion. Réduire leur nombre sans limiter celui des structures ne serait pas en effet synonyme de gestion plus efficiente.

C - La réforme en cours de l'administration territoriale

L'organisation de l'administration territoriale de l'Etat – 96 départements, 22 régions en métropole, sans compter les 340 arrondissements et les circonscriptions particulières à certaines administrations (Défense, Education nationale, Justice), explique pour une large part l'éclatement de la gestion qui a résulté de la mise en œuvre de la LOLF. Ainsi, en 2008, on comptait à chaque niveau de droit commun (région, département) 15 à 30 services ministériels ou infraministériels que la réforme de l'administration territoriale a eu depuis pour effet de réduire.

Cette organisation territoriale n'avait aucun rapport avec les nouvelles structures de gestion par politiques publiques promues par la LOLF. Initiée depuis 2010 par la RGPP, la réorganisation territoriale, dont les effets restent à apprécier, ne permet toujours pas d'améliorer la cohérence entre la structure de l'administration déconcentrée et la nomenclature par politiques publiques du budget de l'Etat.

1 - Les effets positifs du renforcement du niveau régional

Le renforcement de l'échelon régional auquel conduit la réforme de l'administration territoriale de l'Etat constitue un facteur déterminant pour l'avenir. Il permet de donner une véritable taille critique aux enveloppes de gestion. 67 % des responsables de budgets opérationnels de programme considèrent que l'échelon régional est l'échelon le plus adapté de la déconcentration.

A l'exception notable des budgets opérationnels de programme de la direction générale des finances publiques, la quasi-totalité de ces budgets opérationnels est désormais positionnée au niveau régional, ce qui devrait limiter la fragmentation dans la gestion des crédits.

Cette évolution pourrait raviver la demande formulée à l'origine par les préfets de gérer en propre les budgets opérationnels de chacun des

⁴² Titre 4 : interventions publiques et transfert ; titre 5 : investissement ; titre 6 : subventions d'investissement.

programmes, afin de faire correspondre leur responsabilité d'ordonnateur avec la responsabilité de gestion prévue par la LOLF. Envisageable tout particulièrement au niveau régional, elle mettrait le préfet de région en position de concilier à la fois les responsabilités de gestionnaire des budgets opérationnels de chacun des programmes et l'approche territoriale.

L'option consistant à faire des préfets de région les responsables en titre des budgets opérationnels de programme apparaît cependant contestée par les responsables des services déconcentrés ministériels. L'enquête de la Cour conduite auprès d'un échantillon de responsables de budgets opérationnels de programme, recouvrant six régions, montre que 59 % d'entre eux considèrent que le préfet n'a pas de rôle dans la préparation de leur budget, et aucun d'entre eux ne souhaite que celui-ci joue un rôle plus important.

L'écart entre des logiques ministérielles, qui tendent à privilégier les services déconcentrés des ministères pour exécuter leurs budgets, et une logique interministérielle, qui doit conduire à confier aux préfets le pilotage des crédits des politiques publiques au niveau régional, peut néanmoins être comblé.

Couplée avec la définition de profils de préfets de région diversifiés, dotés d'une expérience de gestion antérieure, l'organisation envisagée ne pourrait fonctionner sans l'existence d'un pouvoir d'animation interministériel puissant et efficace. Afin de faciliter cette évolution, il serait sans doute opportun de placer les préfets de région sous l'autorité fonctionnelle du Premier ministre.

2 - Le décalage persistant entre la nouvelle organisation territoriale et les missions et programmes

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007 a fixé les orientations de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, en lien avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), parmi lesquelles «*une plus grande mutualisation des moyens au niveau départemental* » et la fusion de services territoriaux.

Les choix de réorganisation

Le niveau régional devient le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires. L'organisation est resserrée à cet échelon autour de huit directions, contre une vingtaine de structures auparavant. Ce mouvement a de fait permis de constituer au sein des administrations régionales des services regroupant un certain nombre de fonctions support qui étaient auparavant accomplies dans chaque service départemental.

Au niveau départemental, la recherche de synergies se réalise à travers la création par décret du 4 décembre 2009 de deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI), selon les départements :

- une direction départementale des territoires (DDT) « compétente en matière de politiques d'aménagement et de développement durables des territoires » ;

- dans les départements dont l'importance démographique ou les nécessités de la politique de la ville le justifie, une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) « compétente en matière de politiques de cohésion sociale et de politiques relatives à la jeunesse, aux sports, à la vie associative et à l'éducation populaire » et une direction départementale de la protection des populations » (DDP) compétente en matière de politiques de protection de la population ». Dans les autres départements, ces deux directions sont regroupées en une seule « direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSP).

En portant prioritairement la réflexion sur les structures et non sur les politiques, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat a ignoré la définition actuelle des missions et des programmes. Sans corriger les défauts antérieurs liés à une organisation territoriale inadaptée, elle a suscité des difficultés de fonctionnement supplémentaires au sein de directions interministérielles en révélant l'hétérogénéité des règles de gestion du personnel.

A l'échelon départemental, les directeurs départementaux mentionnent ainsi la difficulté qu'ils rencontrent pour organiser la gestion courante des services ou les mobilités de personnels : par exemple, si un poste d'agent administratif en direction départementale des territoires est vacant et est pris en charge budgétairement par le programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », seul un agent de ce ministère pourra l'occuper, quand bien même un agent du ministère de l'agriculture par exemple, travaillant dans la direction départementale, serait compétent et disponible.

Pour répondre à ces difficultés, un programme support commun « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » a été créé depuis janvier 2011. Placé sous la responsabilité du secrétariat général du Gouvernement, auprès du Premier ministre, il mutualise les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles et les charges immobilières de l'occupant (loyers et charges connexes).

Ce programme ne traite pas des effectifs et des crédits de personnel. De plus, il s'éloigne de la logique de la LOLF, dans la mesure où il rend plus difficile, par construction, l'évaluation du coût réel d'une politique publique, le budget de fonctionnement étant dissocié des crédits d'intervention et d'investissement.

D'autres instruments étaient pourtant mobilisables. Ainsi, dès 2004, les « délégations de gestion » étaient prévues par décret du 14 octobre 2004, pour « favoriser la juste présentation des moyens consacrés aux programmes », comme l'indiquait déjà la Cour en 2006, et permettre notamment d'affecter des agents de l'État à des services ou ministères qui ne sont pas ceux de leur corps de rattachement. Une délégation est ainsi donnée au service d'accueil pour exécuter en son nom les actes juridiques et l'ordonnancement des dépenses relatives au personnel. Selon la Cour, cette nouvelle organisation permet un meilleur suivi des moyens mobilisés pour la mise en œuvre des différentes politiques publiques.

A l'échelon régional, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) cumulent également les handicaps. Sur le plan administratif, elles apparaissent comme une simplification, car elles fusionnent sept anciens services déconcentrés⁴³. Mais en gestion, en l'absence d'articulation de cette réforme administrative avec la nomenclature budgétaire, elles dépendent tout de même de deux missions et de sept programmes. Les directeurs régionaux sont ainsi responsables de six budgets opérationnels de programme, gérés au niveau central par cinq responsables différents. L'absence de cohérence entre l'organisation territoriale et la nomenclature budgétaire est la source de difficultés considérables pour les directeurs régionaux, puisque les conditions de gestion des ressources humaines et des moyens de fonctionnement diffèrent selon les programmes.

⁴³ Relevant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la direction générale du commerce, de l'industrie et des services, de la direction générale du trésor, de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, de la direction générale du travail et de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services du ministère du travail et de l'emploi.

CONCLUSION ET ORIENTATIONS

La présentation du budget de l'Etat en missions et en programmes issue de la LOLF répondait à une attente du Parlement. Elle était préconisée par la quasi-totalité des rapports relatifs à la réforme de l'Etat avant 2001. Elle correspond aux évolutions constatées dans de nombreux pays de l'OCDE. Elle constitue un progrès important par rapport à la situation antérieure, en donnant du sens à la présentation, à l'examen et au vote des crédits de l'Etat.

Si elle a provoqué un important chantier de définition des missions et des programmes jusqu'en 2006, associant le Parlement et conduisant à des réorganisations administratives notables, la situation est assez largement figée depuis, et peu satisfaisante.

Face au développement des politiques publiques partagées, l'extension de la LOLF aux autres administrations publiques est apparue comme une nécessité dès 2005. Si le vote d'une loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale a marqué un progrès réel conforme aux principes de la LOLF, les expérimentations avec les collectivités territoriales sont restées limitées. Le partage des politiques publiques entre l'Etat, la Sécurité sociale et les collectivités territoriales oblige pourtant à une identification commune de leur champ et de leurs objectifs, et à un mode d'évaluation consolidé.

Entre le souci légitime de disposer de la vision la plus exhaustive possible des politiques publiques, la volonté incontestable, sur un plan démocratique, de valoriser certains choix politiques, celle, réaliste, du ministère chargé du budget et des comptes publics de disposer de structures budgétaires cohérentes, dotées d'une certaine taille critique, et celle des gestionnaires visant à maintenir une concordance la plus étroite possible entre leur périmètre de gestion et leur périmètre administratif, des compromis multiples, cumulant les défauts, ont été élaborés.

L'absence de revue périodique des missions et des programmes réexaminant les politiques publiques, qui pourrait avoir lieu dans le cadre de la préparation de chaque loi de programmation en y associant le Parlement, a constitué un manque pour la LOLF, qui n'a pu produire ainsi l'ensemble de ses effets. Si une telle revue était menée, elle conduirait par étapes successives à des évolutions sensibles des missions de l'Etat, et à une nouvelle réflexion sur l'architecture des programmes au rythme des maturations politiques et administratives.

Cette réflexion est nécessaire pour une autre raison. La mise en œuvre de la nomenclature budgétaire « en tuyaux d'orgues » a posé des problèmes de gestion aux services déconcentrés de l'Etat. Ces difficultés

ont été dues à une prise en compte insuffisante du point de vue des gestionnaires territoriaux, à des structures de gestion trop nombreuses et à une organisation territoriale inadaptée, qu'une réforme de l'administration devra corriger. Si le renforcement des pouvoirs d'animation des préfets de région constitue une évolution majeure, la cohérence entre la structure territoriale de l'Etat et celle des missions et des programmes n'est toujours pas assurée.

Plusieurs orientations sont préconisées par la Cour :

- conduire des exercices de revue périodique des missions et des programmes sur un mode triennal, en associant le Parlement ;

- revoir ainsi le périmètre des missions et des programmes, en faisant évoluer les structures des ministères et de leurs services de manière cohérente ;

- limiter le développement des programmes support et recourir à d'autres outils de gestion des fonctions mutualisées ;

- mieux articuler l'organisation territoriale de l'Etat avec les missions et programmes, en limitant le nombre des structures de gestion ;

- affirmer le niveau régional en tant que niveau interministériel de gestion privilégié pour les politiques publiques.

Chapitre II

L'affirmation de nouvelles responsabilités

En passant d'une logique de moyens à une logique de résultats, la LOLF devait conduire les ministres et leurs administrations à répondre de leur action. Elle impliquait de les « responsabiliser » sur les engagements pris devant le Parlement, à travers le vote de la loi de finances.

En corollaire, responsables politiques et administratifs devaient disposer d'une plus grande liberté dans la gestion de leurs moyens : « *l'autonomie des gestionnaires doit être la contrepartie de leur plus grande responsabilisation* »⁴⁴. En effet, sans marges de manœuvre accordées aux gestionnaires, la nécessité de rendre compte des résultats de leur gestion ne présente qu'un intérêt limité.

Ces gestionnaires tardent à s'affirmer (I). Les marges de manœuvre initialement attendues apparaissent inexploitées (II). Malgré la LOLF, la responsabilisation de l'ensemble des acteurs – l'Exécutif, le Parlement et les administrations – est apparue de surcroît insuffisante pour conduire le redressement des finances publiques (III).

⁴⁴ Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, « *L'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins* » (janvier 1999).

I - Des gestionnaires qui tardent à s'affirmer

Présent dès 1999 dans le rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, le terme de « gestionnaire » émerge véritablement dans le vocabulaire des finances publiques avec la LOLF, même si celle-ci, contrairement à l'ordonnance du 2 janvier 1959 créant les catégories d'ordonnateur et de comptable, ne mentionne aucun acteur à proprement parler.

La notion de gestionnaire évoque ainsi une personne physique qui a la responsabilité de la gestion d'une affaire, d'un service, d'une administration, etc. Ce terme correspond, dans la sphère publique, à la traduction française de celui de « manager », plus utilisé dans les entreprises.

A - Des responsabilités à préciser, des gestionnaires à conforter

1 - Une responsabilité managériale dont le champ doit être mieux défini

a) La responsabilité managériale : éléments de définition

Si le terme de « responsable » ne figure pas en tant que tel dans la LOLF⁴⁵, celui de « résultats » de la gestion passée ou à venir intervient à sept reprises. En posant l'obligation de rendre compte des résultats obtenus sur les programmes, la LOLF introduit une nouvelle responsabilité pour les agents publics chargés de mettre en œuvre les politiques publiques.

Cette responsabilité est inspirée de la responsabilité managériale qui existe dans les entreprises. Elle se définit comme « *l'ensemble des activités dont un manager a la charge et dont il est redevable [accountable] [...]. Le travail d'un manager est de prendre des initiatives : il est responsable d'un segment d'activité [...]. Son principal rôle est de trouver ce qu'il faut faire pour rendre cette activité plus performante* »⁴⁶. Être comptable de ses résultats implique également de disposer des moyens (humains, financiers, intellectuels, techniques,...) nécessaires à l'exercice de son champ de responsabilité.

⁴⁵ En revanche, la LOLF cite à deux reprises (article 34 et article 37) le principe de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

⁴⁶ Vancil R.F., *Decentralization : managerial ambiguity by design*, Dow-Jones Irwin, Homewood III, 1978.

b) Une répartition ambiguë entre responsabilités politique et administrative

Sur le plan politique, il revient aux ministres de définir la stratégie d'une mission ou d'un programme et de s'engager sur les objectifs stratégiques qui leur sont associés.

Au niveau administratif, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques publiques relève, selon les termes de la LOLF, essentiellement des responsables de programme, puisque le texte n'associe le suivi des résultats qu'aux programmes. En effet, la mission, unité de vote et non de gestion, n'a pas suscité l'exercice d'une responsabilité identifiée.

En pratique, ce partage des responsabilités est difficile à réaliser. En effet, si les ministres détiennent une autorité politique, en tant que membre de l'exécutif, ils sont également investis d'une autorité administrative, en tant que chef hiérarchique des services dont ils ont la charge et d'une autorité financière, en tant qu'ordonnateurs principaux de l'Etat. Les ministres exercent alors une fonction administrative de prescription de l'exécution des recettes et des dépenses semblable à celle des responsables de programme, qui reçoivent délégation des ministres auprès desquels les crédits sont « mis à disposition » (article 7 de la LOLF), pour exécuter leur programme, tel qu'il a été adopté par le Parlement. Le projet de refonte du règlement général sur la comptabilité publique consacre cette organisation en prévoyant que « *le responsable de programme, le responsable de budget opérationnel et le responsable d'unité opérationnelle ont qualité d'ordonnateur* ».

Pour autant, l'exercice de la responsabilité des ministres apparaît plus limité que celui des responsables administratifs, dans la mesure où cette responsabilité ne s'inscrit pas dans le régime de la responsabilité financière de droit commun. En particulier, les ministres ne sont pas justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière chargée de réprimer les infractions en matière de finances publiques. La responsabilité financière juridiquement impartie aux ministres s'avère donc peu effective au niveau des missions et tend à effacer celle des responsables de programme, qui ne sont pas « *ès qualités ordonnateurs (...), supérieurs hiérarchiques de leurs collaborateurs (...), attributaires d'autorisations d'emplois* »⁴⁷. Les limites actuelles de l'exercice de la responsabilité financière des ministres, qui empêche une mise en jeu réelle des responsabilités de missions et programmes, appellent en conséquence à une clarification du statut financier des ministres ou à une

⁴⁷ Luc Saïdj, in *Réflexions sur le statut du ministre en droit financier français*, Gestion et Finances publiques, n°10, Octobre 2010

clarification de l'imputabilité des décisions des uns et des autres dans une « charte de responsabilités » des différentes autorités.

2 - Des gestionnaires nombreux, aux multiples responsabilités, dont les rôles respectifs doivent être mieux définis

En l'absence de définition juridique de la fonction de responsable de programme, celle-ci doit s'articuler en pratique avec l'exercice d'autres responsabilités et avec le renforcement des missions du secrétaire général et du directeur des affaires financières dans chaque ministère.

a) Une fusion effective des fonctions et des responsabilités de directeur et de responsable de programme

Ainsi que l'indiquait dès 2005 la Cour dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, « *il n'existe [...] pas de texte normatif de portée générale précisant les missions et responsabilités du responsable de programme* ». La mention des responsables de programme n'apparaît qu'à travers la publication annuelle de leur liste, depuis 2004 en annexe du projet de loi de finances. De même, le décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat les évoque sans définir véritablement leurs fonctions. Ce vide juridique distingue la France d'autres pays, comme la Suède, où le statut des directeurs d'agences est prévu par la Constitution. En Australie, un guide définit même les compétences, qualifications et expériences requises pour occuper ce type de poste.

Le projet de refonte du règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962, transmis pour avis à la Cour le 21 janvier 2011, comble partiellement cette absence de définition en apportant des précisions quant à la désignation et aux missions du responsable de programme. L'article 71 dispose que « *pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits sont mis. (...) Le responsable de programme présente les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie de l'évolution des crédits et des autorisations d'emplois. Il définit le périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles et en détermine les catégories de responsables. (...) Il est chargé de la programmation et des objectifs de performance, en liaison avec les responsables des budgets opérationnels de programme. (...) Il rend compte de l'exécution budgétaire et de la performance du programme (...)* ».

Dans la pratique, la responsabilité d'un programme est superposée à celle d'une direction administrative. Les 67 responsables des 143 programmes du budget de l'Etat sont ainsi tous directeur d'administration centrale ou secrétaire général. De même, les responsables de budgets opérationnels de programme au niveau déconcentré sont systématiquement des préfets, des ambassadeurs, des directeurs régionaux ou départementaux. Cette situation présente l'avantage de doter les responsables de programme d'une autorité administrative, leur permettant de mobiliser directement les services pour atteindre les objectifs qui leur assignés. Elle évite ainsi une mise en œuvre complexe des programmes, dans laquelle les responsables seraient dans l'obligation de demander aux autorités hiérarchiques des services concernés de mettre leurs prérogatives à leur disposition. Mais cette coïncidence, fondée parfois sur le souci de préserver les structures administratives historiques, a conduit aussi à figer ces structures.

b) Les incidences de CHORUS sur la fonction d'ordonnateur

L'insuffisante lisibilité des responsabilités financières est accentuée par la mise en œuvre de CHORUS. En effet, elle doit aboutir à un système d'information financière intégré commun à toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat et partagé entre les ordonnateurs et les comptables. La distinction des responsabilités entre l'ordonnateur, qui prescrit l'exécution de la dépense ou de la recette, et le comptable qui la vérifie, la comptabilise et assure le maniement des fonds et des valeurs tend donc à s'atténuer.

La nouvelle organisation déployée se traduit par un éclatement de la fonction d'ordonnateur entre plusieurs entités, alors que le comptable public conserve, voire augmente, son champ d'intervention. Elle aboutit en effet à l'intervention de nouveaux acteurs dans la « chaîne » de la dépense, parmi lesquels les services prescripteurs, mais aussi désormais les regroupements que constituent les centres de services partagés⁴⁸ et les services facturiers⁴⁹ dont les rôles restent à coordonner avec ceux des ordonnateurs, gestionnaires et comptables.

⁴⁸ Un centre de services partagés (CSP) n'est pas un centre de responsabilité budgétaire mais un centre d'expertise métiers pour la traduction financière des décisions dans CHORUS. Il intervient pour la mise à disposition des crédits, l'enregistrement des dépenses de titre 2 (hors rémunérations) et des dépenses afférentes aux achats et aux immobilisations, la tenue des écritures budgétaires et comptables (en dépense et en recette) et la production de restitutions à la demande.

⁴⁹ Les services facturiers sont appelés à réceptionner les factures, à liquider les dépenses et à les payer. Sept ministères (Agriculture, Affaires étrangères, ministères financiers, Justice, Santé, Travail et services du Premier ministre) s'en sont déjà dotés

c) La répartition des rôles entre le responsable de programme, le directeur des affaires financières et le secrétaire général

La mise en œuvre de la LOLF a entraîné l'apparition de nouveaux acteurs aux côtés des responsables de programmes : les secrétaires généraux des ministères. Elle a conduit parallèlement à renforcer le rôle des directeurs des affaires financières. Hormis deux ministères dans lesquels elle est ancienne⁵⁰, la fonction de secrétaire général s'est généralisée dans les ministères, entre 2001 et 2008, concomitamment au déploiement de la LOLF. En effet, la loi organique, en centrant la réflexion sur la nécessité de disposer d'une vision d'ensemble des politiques publiques, dont la mise en œuvre est bien souvent éclatée au sein d'un même ministère entre plusieurs directions, a créé le besoin d'un pilotage transversal renforcé.

On dénombre ainsi dix secrétaires généraux, trois étant communs à plusieurs ministères (ministères sociaux, économie et budget, éducation nationale et recherche). Reprenant dans la plupart des cas les attributions d'anciennes « directions d'administration générale », les secrétariats généraux ont tous été caractérisés à leur création par un positionnement transversal auprès des ministres et un rôle de coordination de l'action ministérielle, même si leurs missions pouvaient ensuite varier d'un ministère à l'autre. Dans certains ministères (Intérieur, Justice...), le caractère transversal de fonctions de secrétaire général demeure limité.

Simultanément, les directeurs des affaires financières sont également devenus des acteurs essentiels de la mise en œuvre de la LOLF. Dès la préparation de la réforme, ils ont été les interlocuteurs privilégiés de la direction de la réforme budgétaire qui les consultait régulièrement dans le cadre de comités de pilotage. Aujourd'hui, la direction du budget maintient cette relation étroite en les réunissant mensuellement en collège. Chargés de coordonner la procédure de préparation du budget⁵¹, selon les termes du guide de la performance de

pour leur administration centrale. D'autres ministères (Défense, Culture, Education nationale et Ecologie) ont pris la décision de les imiter. En 2011, ce sera le tour de certains services déconcentrés de l'Etat (finances, santé, culture, jeunesse et sports) où ils seront intégrés dans les services « dépense » des directions régionales des finances publiques (DRFIP).

⁵⁰ Au ministère des affaires étrangères, elle existe depuis 1914 et au ministère de la défense depuis 1962.

⁵¹ « La stratégie de chaque programme et les objectifs qui en découlent sont définis à l'initiative du ministre compétent, avec le concours de chaque responsable de programme. Ils sont validés au cours de la procédure de préparation du budget. Celle-ci est coordonnée dans chaque ministère par le directeur des affaires financières, et

2004, les directeurs des affaires financières « préparent, en lien avec les responsables de programme, les décisions et arbitrages dans le domaine budgétaire ».

Entre ces deux acteurs, le responsable de programme peine à trouver sa place.

Les rôles tendent tout d'abord à se confondre, sept secrétaires généraux et deux directeurs des affaires financières étant également responsables de programme⁵². Cette confusion est contraire aux principes de la LOLF, lorsqu'elle conduit à déconnecter les moyens de la stratégie. Ainsi, le directeur des affaires financières du ministère de l'éducation nationale est responsable du programme « enseignement privé », alors qu'il ne conduit pas opérationnellement les politiques relatives à ce type d'enseignement⁵³.

De plus, les prérogatives financières du directeur des affaires financières limitent en pratique l'exercice de la responsabilité de programme. En effet, alors que la LOLF, identifiant des programmes, périmètres de responsabilité et de gestion, pourrait conduire à conférer à la direction des affaires financières un rôle de soutien technique auprès des responsables de programme, le directeur des affaires financières exerce parfois de fait les prérogatives de ces derniers, à des degrés plus ou moins forts selon les cultures ministérielles. Si les responsables des programmes « travail », « emploi » ou « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » négocient directement leurs crédits avec la direction du budget, ceux du ministère de la défense sont absents de la discussion menée par le seul directeur des affaires financières⁵⁴. Le projet de réforme du règlement général sur la comptabilité publique de 1962 accentue cette tendance, car il prévoit que le responsable de la fonction financière ministérielle, désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits sont mis, coordonnerait la préparation et la présentation du budget du ministère. Il validerait ainsi la programmation établie par les

conduite au plan gouvernemental par le ministre des finances sous l'autorité du Premier ministre. »

⁵² Les secrétaires généraux des ministères des affaires étrangères, de la culture et des ministères sociaux ne sont pas responsables de programme. Il convient cependant de noter que les adjoints des deux premiers sont investis de cette responsabilité.

⁵³ Dans son rapport sur « *le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF* » de mars 2007, la mission d'audit de modernisation indiquait que « *du point de vue de la cohérence du pilotage et de la gestion de la performance, il serait utile que ... la responsabilité du programme [139] soit assurée par le DGESCO plutôt que par le DAF* ».

⁵⁴ Les discussions entre le directeur des affaires financières et la direction du budget sont préparées en amont en interne, sous l'autorité du cabinet du ministre, avec les responsables de programme et la direction des ressources humaines.

responsables de programme et proposerait au ministre les mesures nécessaires au respect du plafond des dépenses et des autorisations d'emploi.

Compte tenu de leur compétence transversale, les secrétaires généraux ont également vu naturellement leur rôle renforcé avec la mise en œuvre de la RGPP et l'accélération des mutualisations. Plus des deux tiers d'entre eux ont connu une extension sensible de leurs attributions ces trois dernières années, tous disposant désormais d'une autorité sur les directions en charge des fonctions support : affaires juridiques, affaires financières, ressources humaines, communication...

Leur positionnement vis-à-vis des responsables de programme est aussi à présent clairement affirmé par les textes, puisqu'ils sont chargés dans l'ensemble des ministères de préparer et proposer au ministre la répartition des moyens à opérer entre les politiques publiques ministérielles qu'ils coordonnent. Récemment, ces dispositions n'ont en pratique pas encore de portée identique selon les ministères : par exemple, le rôle du secrétaire général du ministère de la culture dans la préparation des arbitrages semble bien assis ; en revanche, l'évolution reste beaucoup plus marginale ou progressive au ministère de la défense ou à celui des finances.

Une clarification des responsabilités financières dans une « charte d'imputation des responsabilités » (telle qu'il en existe au Canada), tenant compte de ces évolutions, est désormais nécessaire pour asseoir la place du responsable de programme.

3 - Une responsabilité administrative de mission à affirmer

a) Un niveau de responsabilité à confier à des secrétaires généraux

Les missions incarnent, selon les dispositions de l'article 7, « une politique publique définie » et présentent des objectifs et une stratégie cohérents entre l'ensemble des programmes qu'elles regroupent. Leur pilotage administratif ne devrait donc pas rester indéterminé.

En ne retenant qu'un pilotage politique des missions, au niveau du ministre, la LOLF conduit de fait à limiter les possibilités d'exercice de la responsabilité managériale. De plus, l'absence de haut fonctionnaire responsable est un facteur de plus grande sensibilité du découpage de l'action publique en politiques publiques aux fluctuations politiques.

En conséquence, la nomination d'un haut fonctionnaire responsable de mission, ministérielle ou interministérielle, serait de nature à renforcer à la fois la portée de la mission et les possibilités

d'exercice de la responsabilité managériale. En exerçant une fonction spécifique, « au-dessus » des responsables de programme à la fois de coordination des actions ministérielles et de répartition des moyens budgétaires, les secrétaires généraux, ou selon les ministères, un responsable de niveau équivalent, semblent les acteurs les plus légitimes pour endosser la responsabilité des missions. Désormais placés systématiquement sous l'autorité de ce responsable, les directeurs des affaires financières doivent en conséquence être les garants du pilotage financier des missions et en mesurer les risques.

b) Les exemples étrangers

Les exemples étrangers présentent diverses modalités de répartition des pouvoirs entre le ministre et le plus haut responsable administratif placé sous son autorité pour conduire les politiques publiques. En Allemagne, par exemple, la responsabilité administrative de la politique publique relève d'un « Staatssekretär » qui est le délégué permanent du ministre. Au Royaume-Uni, le « Permanent Secretary », fonctionnaire supérieur de rang le plus élevé d'un ministère, exerce le même type de fonctions. C'est donc lui qui dirige l'administration et assure la mise en œuvre des politiques publiques dans le respect du mandat politique qui lui est donné.

c) Une relation avec le Parlement à préciser

La responsabilité managériale des gestionnaires se concrétise à travers la présentation et l'explication des résultats, obtenus et retracés dans les rapports annuels de performances, devant les ministres et le Parlement.

Pour les responsables de programme, ces comptes-rendus prennent la forme d'auditions, organisées depuis le début de la mise en œuvre de la LOLF, par les commissions des finances du Parlement. Même si la loi organique ne prévoyait pas explicitement ces auditions, le Parlement peut ainsi exercer sa mission de contrôle sur la gestion et les résultats de chacun des programmes.

De manière concrète, l'audition des responsables de programme n'a aucune conséquence directe sur eux puisque le Parlement n'a aucune autorité sur le responsable de programme. Celui-ci ne peut être sanctionné que par le ministre auquel il est rattaché. L'audition du responsable de programme sert donc à éclairer le Parlement sur la responsabilité politique du ministre qui a seul l'obligation de rendre compte. L'analyse des auditions réalisées depuis 2006 par le Parlement ainsi que l'enquête réalisée par la Cour auprès de l'ensemble des responsables de programme

présente une situation contrastée : les auditions interviennent paradoxalement davantage en amont de l'exécution budgétaire, au moment de l'examen du projet de loi de finances, qu'a posteriori au moment de l'examen des résultats présentés dans le projet de loi de règlement. Par ailleurs, les auditions devant les commissions sont rares ; elles sont plutôt pratiquées par les rapporteurs spéciaux, c'est-à-dire par chaque membre de la commission des finances chargé d'examiner les crédits relevant de tel ou tel ministre.

Une relation plus étroite entre le Parlement et les gestionnaires resterait en conséquence à construire si l'on devait considérer qu'elle constitue un facteur de modernisation de la gestion de l'Etat.

Pour un nombre réduit de gestionnaires d'opérateurs, une telle relation existe déjà. Ainsi, à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et en application des dispositions de l'article 13 de la Constitution⁵⁵, la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 prévoit ainsi que la nomination par le Président de la République de certains dirigeants de grands opérateurs et d'autorités administratives indépendantes⁵⁶ est soumise à l'avis public des commissions compétentes de chaque assemblée.

La Constitution ne prévoit d'ailleurs pas une consultation du Parlement sur la désignation des dirigeants d'administration centrale et un avis préalable sur ces nominations apparaîtrait comme une confusion des rôles entre l'Exécutif et les Assemblées. En revanche, la présentation plus systématique par des responsables administratifs des missions les plus importantes de leurs projets stratégiques devant les commissions des finances pourrait être justifiée. Le principe de responsabilité repose en effet sur la présentation des résultats obtenus au regard d'objectifs préalablement fixés.

⁵⁵ « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. »

⁵⁶ La liste établie par la loi prévoit notamment de soumettre à l'avis du Parlement les nominations des directeurs généraux d'Aéroports de Paris, de l'agence française de développement, de l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, de Météo-France, de l'office français de protection des réfugiés et apatrides et de l'office national des forêts.

B - Une gouvernance de l'Etat qui doit s'adapter à l'autonomie des opérateurs

Les objectifs de la LOLF – clarification du périmètre des politiques publiques, fixation d'objectifs, liberté de gestion – ont pu constituer un contexte favorable au développement des opérateurs et au renouvellement de la tutelle de l'Etat. Ce même cadre a conduit des pays – Royaume-Uni ou Suède notamment -, ayant introduit avant la France les mêmes principes de responsabilité managériale, à généraliser le recours à des agences pour la mise en œuvre de leurs politiques publiques.

1 - Des moyens croissants consentis aux opérateurs

La LOLF aurait pu inviter à une réflexion sur la répartition des responsabilités entre la conception des politiques publiques d'une part, et l'exécution de celles-ci, confiées à des opérateurs, qu'ils soient internes ou externes, dotés ou non de la personnalité juridique. Si la distinction est désormais quasi systématique dans le champ sanitaire, sans que cela soit lié à la LOLF, elle ne l'est pas au sein de l'ensemble des administrations de l'Etat.

La réflexion n'a pas eu lieu de manière globale, pour l'ensemble de l'organisation de l'Etat. A titre d'exemple, la constitution de la nouvelle direction générale des finances publiques, qui est pour l'essentiel un opérateur interne à l'Etat, n'a pas conduit à transférer hors de cette administration les fonctions d'état-major et de définition des politiques qui y sont toujours rattachées.

Il est difficile par ailleurs de savoir si le nombre d'opérateurs s'est accru depuis 2006 en raison des incertitudes de définition de leur périmètre : les données présentées en annexe des projets de loi de finances ne permettent pas de raisonner à périmètre constant.

Leur poids est en revanche majeur et accru dans certains domaines de l'action de l'Etat. Les opérateurs se trouvent aujourd'hui concentrés – en nombre et en volume de crédits publics gérés - sur un petit nombre de missions et de programmes. Six missions concentrent près de 85 % des opérateurs, au premier rang desquelles la recherche et l'enseignement supérieur ainsi que la culture. Plus de 53 % des crédits versés par l'Etat aux opérateurs sont destinés à ceux de la mission « recherche et enseignement supérieur ». Le poids des opérateurs peut aller jusqu'à constituer 100 % des crédits de certains programmes dans le domaine de la recherche (recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources, recherche spatiale par exemple). Pôle emploi représente lui 92 % des crédits du programme « accès et retour à l'emploi » de la

mission « travail et emploi ». Mais aucun opérateur n'est responsable de programme.

Les opérateurs bénéficient désormais d'un volume croissant de crédits et d'emplois publics. La Cour avait relevé dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2007 « *un contexte caractérisé par le transfert massif d'effectifs de l'Etat vers les opérateurs* ». Avec un périmètre différent, qui conduit à une certaine prudence dans l'interprétation, on peut noter que si les effectifs de la fonction publique de l'Etat ont baissé de 153 907 équivalents temps plein entre 2006 et 2008⁵⁷ pour ce qui concerne les ministères, ils ont augmenté de 26 180 équivalents temps plein dans les établissements publics administratifs.

Au ministère de la culture, qui recourt à 81 opérateurs regroupant 77,5 % de ses effectifs globaux, leur poids budgétaire s'est encore accru entre 2006 et 2011. Mais il est vrai que le mouvement était engagé bien avant la mise en œuvre de la LOLF. Les subventions de fonctionnement qui leur sont allouées représentent désormais 37,3 % des crédits de la mission « culture », contre 31,3 % en 2006 et 17,6 % en 1994. Une telle évolution constitue pour le responsable de programme un risque de rigidification de la dépense, avec une réduction de ses marges de manœuvre que celui-ci doit pouvoir assumer dans la durée.

2 - Un cadre favorable qui doit conduire l'Etat à rénover sa tutelle des opérateurs

Les difficultés d'exercice par l'Etat de sa tutelle sur ses opérateurs sont une constante des études de la science administrative. La LOLF pose jusqu'à un certain point un cadre nouveau, insuffisamment exploité cinq ans après l'entrée en vigueur de ses principales dispositions.

a) Le programme, cadre de pilotage des opérateurs insuffisamment utilisé

Comme l'a reconnu le directeur général pour la recherche et l'innovation du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le cadre d'une enquête de la Cour sur le programme « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », composé exclusivement d'opérateurs, « *dès lors qu'un programme ne concerne*

⁵⁷ Derniers chiffres connus dans le rapport annuel sur la fonction publique 2009-2010. 2 181 766 équivalents temps plein en 2006 dans les ministères ; 2 027 859 en 2008. 225 740 équivalents temps plein en 2006 dans les établissements publics administratifs nationaux à recrutement de droit public ; 251 920 en 2008.

que des opérateurs, la question essentielle n'est pas tant celle du pilotage du programme que celle du pilotage des opérateurs ». Or, dans un certain nombre de cas, le regroupement des opérateurs dans un programme n'a pas constitué le ferment d'une stratégie commune, qui reste fixée hors du programme. Pour le programme précité, la détermination des moyens est ainsi réalisée dans le cadre de la stratégie nationale de la recherche, qui relève du Gouvernement, le responsable de programme disposant lui d'une faible visibilité sur la stratégie, la gestion et les performances des établissements.

Le référé de la Cour sur ce programme avait ainsi conclu que « *la notion même de responsable de programme se trouve dans ces conditions largement vidée de son sens faute que l'on puisse apprécier la part des résultats ou de l'écart avec les objectifs qui lui est imputable* ».

b) Le recours aux contrats d'objectifs et de performance

Encouragé par la Cour, le développement des bonnes pratiques que constituent des contrats d'objectifs entre l'Etat et ses opérateurs et des lettres de missions à leurs dirigeants constitue une modalité de pilotage stratégique conforme aux principes de la LOLF.

Ce besoin de tutelle est exprimé par les opérateurs. A cet égard que la rénovation de l'exercice de la tutelle est très progressive : les lettres de mission restent peu nombreuses⁵⁸ et la démarche de contractualisation très limitée. Fin 2010, toujours en ce qui concerne le ministère de la culture, seulement 20 opérateurs disposaient formellement d'un contrat de performance. 10 n'en disposaient pas, mais étaient en phase finale de discussion ou de renégociation après l'échéance du précédent contrat. Seulement 30 des 81 opérateurs du ministère de la culture sont ainsi dans une démarche de contractualisation avancée avec leur tutelle ; certains acteurs majeurs restent à l'écart comme le musée du Louvre, dont le contrat de performance est arrivé à échéance en 2008, l'Opéra de Paris, le centre des monuments nationaux, le Centre Pompidou ou encore l'Institut national de recherches archéologiques (INRAP).

La portée des contrats de performance paraît assez largement en deçà de ce qui peut être attendu d'une rénovation de la tutelle. Concernant le contrat de performance du musée d'Orsay, la Cour a par exemple noté qu'il s'apparente « *plus à un plan stratégique cautionné par l'Etat qu'à la*

⁵⁸ Le rapport public thématique de la Cour sur les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010) publié en mars 2011 dans son chapitre intitulé « une autonomie opportune, un pilotage national affaibli » montre que sur 26 mandats effectués ou entamés de 2000 à 2010 par des présidents de musées nationaux, seuls sept avaient été encadrés par des lettres de mission.

philosophie d'un contrat d'objectifs et de moyens dans lequel il y a une relation directe entre les objectifs et les moyens mis en œuvre »⁵⁹.

Le Gouvernement promet des contrats d'objectifs et de performance qui excluent tout volet « moyens ». A juste titre, les opérateurs font valoir que leurs engagements sont très largement pluriannuels et demandent une visibilité sur leurs ressources. Celles-ci constituent un cadre structurant pour la réalisation des objectifs demandés par l'Etat. Pour réaliser son effort de maîtrise des dépenses publiques, celui-ci prévoit dans le cadre du budget triennal 2011-2013 une diminution des crédits de fonctionnement des opérateurs et une exigence en matière d'économie d'emplois équivalentes à celles applicables à ses administrations (taux d'effort de 1,5 % par an sur trois ans). Ce cadrage financier n'est pas intégré dans la définition des objectifs et dans la mise en œuvre des politiques publiques posées par les contrats de performance et d'objectifs.

c) L'exercice de tutelles conjointes par les différents responsables d'administration

L'existence, ancienne, de tutelles multiples est de nature à altérer la vision stratégique de l'Etat et la qualité de la gouvernance des opérateurs. De ce point de vue, le pilotage des opérateurs apparaît moins éclaté qu'auparavant.

Toutefois, le renforcement du pilotage a davantage été conforté par une implication nouvelle des secrétaires généraux de ministère que par une affirmation des responsables de programme. Dans le suivi des opérateurs, ceux-ci ont tendance à partager leurs attributions avec les secrétaires généraux, voire à s'effacer derrière eux. Tel est le cas au ministère chargé de l'agriculture et au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, où le suivi des opérateurs a été officiellement attribué aux secrétaires généraux, afin de permettre une vision ministérielle consolidée. Les secrétaires généraux apparaissent alors comme les garants de la professionnalisation de ce suivi grâce à l'implication de leurs directions des affaires financières. Des différences existent néanmoins entre ces deux ministères, le secrétaire général du ministère de l'agriculture représentant la tutelle au conseil d'administration des opérateurs de ce ministère, tandis que cette représentation est encore quasi-totalement assurée par les responsables de programme dans le cas du ministère de l'écologie.

⁵⁹ Relevé d'observations définitives sur l'établissement public du musée d'Orsay, exercices 2004 à 2008, juillet 2010.

La démarche inverse est en apparence promue au ministère de la culture. Une note du directeur du cabinet du ministre du 27 décembre 2010 précise que « *la tutelle, sur les opérateurs relevant du ministère, est exercée par les [seules] directions générales* », par ailleurs responsables de programme. Le même courrier ajoute : « *pour ceux auxquels s'attachent des enjeux et/ou des risques particulièrement significatifs, elle est exercée conjointement par les directions générales et le secrétariat général* ». 22 opérateurs sur 81, représentant près des trois quarts des subventions allouées par le ministère, restent dès lors sous la responsabilité conjointe du secrétaire général et d'une direction générale.

d) Un déséquilibre persistant entre les tutelles et les opérateurs

La mise en œuvre de la LOLF n'a pas rééquilibré la relation entre la tutelle et les opérateurs.

Celle-ci apparaît marquée par deux déséquilibres principaux, comme dans d'autres pays (en particulier la Suède), dans lesquels la culture des agences est plus fortement ancrée qu'en France :

- une part active prise par les opérateurs dans la définition des politiques publiques elle-même, grâce à une expertise souvent supérieure à celle de leur tutelle ;
- et parfois à rebours une implication trop forte de la tutelle dans les décisions de mise en œuvre.

Le cas de l'Agence française de développement⁶⁰ est symptomatique à cet égard. La Cour a ainsi montré que « *l'agence participe dans une large mesure aux travaux de sa propre tutelle* », cette situation présentant l'avantage d'une « *grande fluidité dans l'échange d'informations* » au risque non souhaitable que « *les autorités publiques soient amenées à s'en remettre au seul opérateur dans la réflexion sur les orientations de la politique d'aide publique au développement* ». Le précédent directeur général de l'agence estimait lui que le ministère des affaires étrangères se signalait par une ingérence excessive, « *cherchant à compenser les transferts de crédits et de compétences (imposés par le CICID⁶¹) par des contrôles opérationnels détaillés* ».

⁶⁰ Enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2 de la LOLF (2010). L'Agence française de développement ne figure pas dans la liste des opérateurs au sens de l'annexe au projet de loi de finances, mais elle met bien en œuvre une politique publique. Elle est parfois considérée comme un opérateur-pivot.

⁶¹ Comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

- une relation directe entre les opérateurs et leurs autorités politiques, qui conduit à un effacement des tutelles administratives, voire plus généralement à une incapacité de la tutelle administrative à exercer une influence dans les choix de politiques publiques.

Ce cas assez général tient pour partie aux conditions de nomination des responsables d'opérateurs, qui tirent leur légitimité, dans certains cas, de leur nomination en conseil des ministres et de leurs contacts directs au plus haut niveau de l'Etat. Même si la négociation des crédits des opérateurs s'opère entre les responsables des administrations et la direction du budget, et non directement entre les opérateurs et cette direction, certains arbitrages politiques préalables peuvent constituer un cadre contraignant.

L'autonomie de décision des opérateurs apparaît encore plus forte lorsqu'ils bénéficient non plus d'une subvention pour charges de service public, mais d'une recette fiscale affectée. Or, l'annexe au projet de loi de finances pour 2011 relative aux opérateurs de l'Etat tend à montrer que le montant des recettes fiscales affectées aux opérateurs augmente tendanciellement depuis 2006, puisqu'il est passé de 6,9 Md€ en 2006 à 8,7 Md€ prévus en 2011. Il n'est pas possible de distinguer dans cette évolution ce qui relève d'une dynamique de l'assiette des taxes affectées et ce qui relève du transfert de ressources nouvelles. Sept organismes reçoivent en 2011 près de 85 % des recettes fiscales affectées aux opérateurs. Sur ces organismes, les leviers d'action des responsables d'administration apparaissent encore plus faibles que sur les autres opérateurs.

La restriction du champ des taxes affectées devrait passer par une modification de la LOLF, pour obliger au moins à une affectation des recettes directement en rapport avec les dépenses qu'elles financent⁶².

3 - L'examen de la cohérence stratégique d'ensemble par le Parlement

L'examen du projet de loi de finances par le Parlement conduit ses commissions permanentes à examiner les projets annuels de performances au sein desquels est présentée la stratégie de chaque responsable de programme, puis son bilan dans les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement.

⁶² Comme c'est désormais le cas depuis la LOLF pour les comptes d'affectation spéciale : l'application de cette disposition a conduit à en limiter fortement le nombre dans les premières années de mise en œuvre de la réforme.

Depuis la mise en œuvre de la LOLF, le Parlement devrait donc être en situation d'apprécier l'articulation entre le cadre fixé par les programmes en termes d'objectifs et de moyens avec les actions des opérateurs. Il pourrait donc devenir l'instance chargée de veiller à la compatibilité entre les politiques publiques définies par l'Etat et leur mise en œuvre par les opérateurs. Récemment, le vote de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat a prévu que les « *conventions conclues entre l'Etat (...) et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France* » soient transmis pour avis aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette faculté a été utilisée par les commissions parlementaires qui ont ainsi pu s'exprimer sur la nouvelle convention d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement⁶³.

Une généralisation de cette disposition aux autres opérateurs de l'Etat nécessiterait une disposition législative. Elle devrait conduire au préalable le Parlement à s'interroger sur les modalités adaptées de son contrôle sur les opérateurs en préférant à une présence dans les organes de gestion des opérateurs, conseil d'administration notamment⁶⁴, un rôle plus stratégique d'association à la définition des politiques publiques. Il conviendra toutefois de veiller à ce que la consultation des instances compétentes du Parlement ne soit pas un facteur de ralentissement, voire de blocage, de l'action administrative, et n'aboutisse à une confusion des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

⁶³ Rapport de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat (mai 2011).

⁶⁴ On comptait au 30 septembre 2010 187 organismes extraparlimentaires, conseils d'administration, conseils de surveillance d'entreprises ou d'établissements publics, autorités administratives indépendantes contre 147 au 30 septembre 2004. Ces organismes représentent plus de 300 mandats pour les députés et sénateurs. Un rapport de la commission des lois du Sénat « Prévenir effectivement les conflits d'intérêt pour les parlementaires » (mai 2011) s'est interrogé sur leur opportunité, pour préconiser au final le maintien de ces mandats dont l'exercice serait plus encadré.

C - Le besoin d'une animation interministérielle des gestionnaires

1 - Des efforts d'animation et de formation progressivement orientés vers une approche budgétaire et comptable

a) L'évolution de la conduite du projet LOLF

La mise en place de la LOLF a été conçue comme un véritable projet de réforme de l'Etat ; son pilotage a donc été confié à une équipe-projet spécifique, la direction de la réforme budgétaire relevant du ministre chargé du budget. Comme telle, son existence était intrinsèquement liée au déploiement de la réforme. Le décret de création de la direction de la réforme budgétaire du 10 mars 2003 prévoyait en conséquence son extinction le 31 décembre 2007, soit après deux ans de mise en œuvre de la LOLF, afin de permettre d'assurer la transition et le transfert de compétences nécessaire vers les équipes métiers. Outre l'élaboration des « règles, méthodes et systèmes d'information budgétaires et comptables » nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique, la direction de la réforme budgétaire était chargée d'animer et de conduire « en liaison avec les administrations de l'Etat, les travaux, notamment interministériels, nécessaires » pour permettre l'application de la réforme au 1^{er} janvier 2006. Pour piloter cette maîtrise d'ouvrage interministérielle, la direction de la réforme budgétaire a pu notamment se prévaloir d'un soutien au plus haut niveau puisque plusieurs séminaires entre les ministres ou leurs directeurs de cabinet ont été organisés pour assurer le suivi des travaux.

Cependant, contrairement aux intentions initiales, celle-ci a disparu dès 2005, lorsque la direction générale de la modernisation de l'Etat a été créée. Cette direction, relevant elle-aussi du ministre chargé du budget alors qu'on aurait pu envisager de la rattacher au Premier ministre, a repris à cette date une partie des attributions de la direction de la réforme budgétaire : il lui est revenu ainsi initialement de promouvoir au sein des administrations les meilleures pratiques d'utilisation de la nouvelle logique LOLF et d'accompagner les administrations dans leur gestion et leur modernisation. Parallèlement, les autres attributions de la direction de la réforme budgétaire ont été confiées de manière pérenne à la direction du budget : pilotage des finances publiques dans le nouveau régime, suivi de l'évolution et de l'enrichissement progressif des nouveaux outils et concepts, garantie vis-à-vis du Parlement de la bonne application de la LOLF à travers la production des documents budgétaires.

Cependant, l'action de la direction générale de la modernisation de l'Etat s'est progressivement centrée sur le pilotage des audits de modernisation, puis sur le déploiement de la RGPP depuis 2007, qui, comme indiqué dans le premier chapitre, n'ont pas constitué la revue de missions et de programmes qu'ils auraient pu viser dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

L'animation du réseau des gestionnaires, relevant directement des attributions transférées, s'est en conséquence peu à peu effacée du champ d'intervention de la direction générale de la modernisation de l'Etat, au profit de la direction du budget qui a alors assuré sa prise en charge. Cette dernière a ainsi constitué « un club des gestionnaires » (en association avec la direction générale des finances publiques), qui regroupe des gestionnaires centraux et déconcentrés pour échanger sur les sujets auxquels ils peuvent être confrontés dans leur pratique quotidienne (le dialogue de gestion ou la circulation des factures par exemple). De même, le « club des tutelles », rassemblant les responsables chargés du suivi d'opérateurs se réunit tous les deux mois pour évoquer le pilotage stratégique de ces entités.

Cette évolution dans le pilotage de la mise en œuvre de la LOLF s'est traduite par une vision plus étroite de la manière de diffuser les nouveaux comportements et pratiques induits par la loi organique pour deux raisons principales :

- la direction du budget ne dispose pas d'une légitimité aussi forte que l'ancienne direction de la réforme budgétaire auprès des ministères ;

- respectant légitimement son champ de compétences et poursuivant ses objectifs propres de pilotage des finances publiques, la direction du budget centre logiquement le contenu des échanges avec les gestionnaires sur la dimension budgétaire et comptable et sur les enjeux de redressement des finances publiques et non plus sur l'ensemble des problématiques liées à la modernisation de l'Etat.

b) Un important dispositif de formation, centré aujourd'hui sur les aspects budgétaires et comptables

En corollaire, le contenu de la formation des agents aux nouveaux modes de gestion issus de la LOLF a connu une évolution identique.

Depuis 2005, c'est en effet essentiellement la direction du budget qui accompagne la formation et la pédagogie relative à la LOLF.

Le site internet « Performance publique », qui est le site de la direction du budget accessible au grand public, est aujourd'hui le principal site d'information sur les principes et outils de la LOLF.

Concernant la formation, à la suite de la phase de sensibilisation pilotée par la direction de la réforme budgétaire, la direction du budget, en lien avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), a déployé un important dispositif à destination des gestionnaires des échelons déconcentrés : « l'école de la LOLF ». Il consiste en cycles et ateliers de formation de plusieurs jours réalisés à Paris et en région. Au total, les 63 sessions de formation de l'Ecole de la LOLF ont contribué à former 3587 stagiaires, issus principalement des ministères économique et financier (28,8 %), du ministère de l'intérieur (13,5 %), des ministères de la santé et des sports (9,4 %), de l'agriculture et de l'éducation nationale (respectivement 9,3 %) et du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (8 %).

Pendant, à l'instar de l'animation du réseau des gestionnaires, ces formations ont été progressivement concentrées sur des contenus techniques budgétaires et comptables (gestion en autorisations d'engagement et crédits de paiement, gestion de la masse salariale, ...) et sont essentiellement animées par des représentants des ministères économique et financier.

De fait, le cercle des agents initiés à la LOLF reste restreint : 68% des agents de catégorie A et B de la fonction publique ont entendu parler de la loi organique, mais une minorité (44 %) sait précisément de quoi il s'agit et seulement 17 % d'entre eux estiment avoir personnellement participé à sa mise en œuvre⁶⁵. L'Institut de la gestion publique et du développement économique précise d'ailleurs que les demandes concernant les actions de sensibilisation demeurent élevées et doivent parfois faire l'objet de sessions supplémentaires.

La nécessité d'impulser une véritable politique de sensibilisation, et pourquoi pas de recherche, relatif au management public, dépassant les aspects techniques, ne doit pas conduire à créer une nouvelle structure, mais à définir le bon échelon de coordination et d'animation d'un réseau d'acteurs encore éparpillés (directeurs des ressources humaines des ministères, responsables de programme, école nationale d'administration, instituts régionaux d'administration, universités, grandes écoles).

⁶⁵ Enquête IPSOS réalisée pour la Cour des comptes auprès d'un échantillon de 800 agents de la fonction publique de catégorie A et B, mars 2011.

2 - Un dialogue entre gestionnaires à conforter au niveau interministériel

a) Une mission de coordination auprès du Premier ministre récemment renforcée

Alors que le pilotage de la mise en œuvre de la LOLF se trouve davantage centré sur sa dimension budgétaire, l'accroissement progressif des missions de coordination confiées au secrétariat général du Gouvernement (SGG), auprès du Premier ministre, constitue une opportunité pour relancer le projet LOLF dans une véritable dynamique interministérielle.

En effet, le secrétariat général du Gouvernement, administration légère chargée d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale, s'est vu confier la conception et le pilotage de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. Cette mission recouvre notamment la coordination interministérielle de l'animation du réseau territorial, le pilotage des chantiers de convergence des ressources humaines et de l'organisation des procédures budgétaires et financières relatives au fonctionnement des nouvelles directions départementales.

Ses fonctions de coordination interministérielle ont été ensuite élargies par le Premier ministre à deux nouveaux champs : la gestion et l'accompagnement des carrières des cadres dirigeants de l'Etat⁶⁶ et récemment les systèmes d'information et de communication de l'Etat⁶⁷.

b) Une extension possible des attributions du secrétariat général du Gouvernement à l'animation du réseau des gestionnaires

Le rôle de coordination de l'administration déconcentrée confié aux services du Premier ministre pourrait être étendu au niveau central, à l'animation du réseau des gestionnaires et du dialogue de gestion interministériel.

Celle-ci pourrait notamment prendre appui sur une instance déjà existante, réunie à plusieurs reprises et présidée par le Secrétaire général du Gouvernement : le comité de pilotage national de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. Ce comité, dit « des 40 » rassemble ainsi l'ensemble des secrétaires généraux des ministères et les préfets de région. Il pourrait en conséquence devenir le lieu d'échanges entre

⁶⁶ Circulaire du 21 février 2010.

⁶⁷ Décret du 21 février 2011.

responsables de mission et responsables de l'animation des budgets opérationnels de programme territoriaux.

Les équipes placées auprès du Premier ministre seraient dès lors légitimes pour veiller à l'articulation des pratiques ministérielles relatives au dialogue de gestion, par exemple pour en rapprocher le contenu, les calendriers ou les niveaux de représentation et favoriser l'exercice de leur entière responsabilité dans la négociation, puis la gestion budgétaire des gestionnaires des échelons centraux et déconcentrés.

Entre la compétence juridique, qui est la marque traditionnelle et légitime du secrétariat général du Gouvernement, et la compétence relative au budget et aux comptes, désormais unifiée au ministère du budget et des comptes publics, il y a place pour un animateur interministériel du pilotage par objectifs des politiques publiques.

II - Des marges de manœuvre inexploitées

La LOLF a soulevé pour la plupart des gestionnaires des espérances, aujourd'hui assez largement déçues en ce qui concerne les marges de manœuvre promises, soit par le texte lui-même, soit par la direction de la réforme budgétaire dans le cadre des premières expérimentations qui ont pu être conduites pour préparer l'entrée en vigueur des dispositions organiques.

L'enquête réalisée pour la Cour auprès d'un échantillon représentatif de 800 agents de catégorie A et B montre ainsi que seulement 35 % des agents considèrent que le service ou l'établissement dans lequel ils travaillent disposent de marges de manœuvre suffisantes pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés. Les responsables de budgets opérationnels de programme interrogés directement par la Cour soulignent que le principal obstacle à la bonne mise en œuvre de leur mission est, à 62 %, le manque de marges de manœuvre budgétaire pour assurer le pilotage de leurs crédits. Tel est le cas, dans une moindre mesure, à 48 %, pour les responsables de programme ayant répondu à l'enquête.

Les contraintes sur la dépense liées à la nécessité du redressement des comptes publics ne sont pas seules à expliquer ce ressenti ; la subsistance de pratiques culturelles antérieures à la LOLF, dont certaines apparaissent contraires à l'esprit de responsabilité et de déconcentration, y contribue aussi fortement.

A - Des outils de pilotage et de gestion à mieux utiliser

1 - Une dépense mieux établie et plus prévisible

La mise en œuvre de la LOLF s'est traduite par des efforts pour mieux construire le budget, assurer aux gestionnaires une meilleure visibilité de leurs crédits et les contraindre à un pilotage accru de dépenses dont le caractère « évaluatif » sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 conduisait à une croissance sans contrôle.

a) Les apports de la justification au premier euro

Sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le vote par le Parlement, en un seul bloc, des « services votés », représentant de l'ordre de 95 % des dépenses, conduisait à s'intéresser pour l'essentiel aux seules mesures nouvelles, malgré les exercices périodiques et limités de révision des services votés. Dans le cadre de la LOLF, les crédits sont votés par le Parlement au « premier euro ». Les dispositions de l'article 51 de la LOLF prévoient en conséquence des annexes explicatives justifiant ces crédits.

Ces dispositions ont eu deux conséquences :

- la recherche d'une meilleure information financière délivrée au Parlement ;
- l'utilisation de ce levier par la direction du budget et par les gestionnaires pour améliorer leurs techniques de prévision budgétaire.

Du point de vue du Parlement, le volet « justification au premier euro » des projets et rapports annuels de performances se caractérise par des explications en plus grand nombre qu'auparavant. S'agissant des données chiffrées, la situation est plus inégale, les comparaisons dans le temps apparaissant généralement plus difficiles que dans la situation antérieure. La qualité des données est encore variable. La présentation des dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) apparaît plus détaillée que sous le régime de l'ordonnance de 1959. On peut citer, à titre d'exemple, l'introduction d'échéanciers de crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement et la présentation de nombreux indicateurs synthétiques de coût (coût par élève, par journée d'activité, par agent...), qui reposent cependant encore trop souvent sur des bases peu fiables. En revanche, pour ce qui concerne la masse salariale (titre 2), les documents budgétaires précédents intégraient une description extrêmement détaillée des incidences budgétaires des mesures nouvelles (création, suppression ou transformation de postes). La gestion globale de

la masse salariale portée par les dispositions de la LOLF a eu pour contrepartie un degré de précision très inférieur sur la décomposition des effectifs.

Pour la construction du budget, du point de vue des gestionnaires, la justification au premier euro est à l'origine du développement de techniques plus professionnelles de budgétisation. Les équipes financières ont utilisé notamment ce levier pour accroître leurs compétences. La dépense apparaît globalement mieux établie, avec une meilleure connaissance de ses déterminants.

Ces progrès indéniables connaissent néanmoins encore plusieurs limites :

- la logique de reconduction annuelle des enveloppes n'a pas disparu, comme en témoignent par exemple les pratiques du ministère des affaires étrangères pour l'allocation des moyens aux ambassades qui reposent encore sur la logique de l'ordonnance de 1959 distinguant les mesures nouvelles des « crédits votés » ;
- l'amélioration de la prévision de la dépense a reposé dans un grand nombre de ministères sur le développement d'applications informatiques « métiers » spécifiques. Elles ont été supprimées dans le cadre du passage à CHORUS, altérant au moins temporairement la qualité des données⁶⁸ ;
- la justification des moyens reste encore trop partiellement corrélée aux objectifs des politiques poursuivies.
- les contraintes budgétaires ont produit ce que des gestionnaires appellent une « justification au premier euro inversée » : les négociations entre la direction du budget et les gestionnaires pour l'élaboration du projet de loi de finances conduisent à arrêter une enveloppe de dépense, la justification au premier euro étant réalisée ex post sur la base des coûts unitaires afin de déterminer le nombre de bénéficiaires autorisés. En pratique, appliquée aux contrats aidés, cette méthode conduit à une sous-évaluation des dotations de la politique de l'emploi et à un dépassement des plafonds de dépense votés en loi de finances initiale par le Parlement.

⁶⁸ C'est le cas par exemple pour la protection judiciaire de la jeunesse pour laquelle l'abandon de son logiciel « Cobra » a entraîné un niveau de restitution moins détaillé avec Chorus.

**L'absence de lien entre les objectifs et la justification au premier euro :
le cas de l'enseignement scolaire**

Au titre des objectifs du projet annuel de performances de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » figure la réduction du pourcentage des redoublements, dont le taux maximum devrait être en 2011 de 1 % à l'école primaire, de 9 % au collège et de 8 % en seconde générale et technologique.

En 2009, 16,5 % des élèves étaient entrés en sixième avec au moins un an de retard ; environ 16 % des élèves de collège avaient redoublé au moins une classe et 11,6 % des lycéens redoublaient leur seconde générale et technologique. Le coût du redoublement était alors estimé par le ministère de l'éducation nationale à environ 2 Md€ par an, en raison du rallongement du temps de présence des élèves au sein du système scolaire.

Le calcul et l'allocation des moyens aux établissements sont construits en contradiction avec l'objectif de réduction du redoublement : un des critères majeurs d'attribution des moyens est en effet le nombre d'élèves par niveau. Ce critère conduit à favoriser relativement plus les établissements dont les élèves redoublent et qui prolongent ainsi leur présence dans le système scolaire.

b) Une visibilité accrue sur la réserve de précaution

La LOLF n'a pas mis fin à la pratique des mises en réserve ou « gels » de crédits. Impopulaire auprès des gestionnaires, elle répond à un intérêt supérieur : permettre au ministre chargé du budget et des comptes publics de faire face à tout aléa en recettes ou en dépenses pour éviter une dégradation, en cours d'exécution, du solde de la loi de finances. Elle est, selon l'expression de gestionnaires, « *la moins mauvaise solution pour faire face à des aléas de gestion* ». Dans sa contribution aux travaux préparatoires sur la LOLF, la Cour avait souligné que « *les régulations de crédits, à la fois massives dans leur montant et précoces dans l'année – elles interviennent souvent alors que la loi de finances vient à peine d'être votée – affectent la valeur de l'autorisation demandée au Parlement. Le pouvoir du Gouvernement de modifier les crédits en cours d'année devrait être plus strictement encadré* ».

La modification de la LOLF intervenue en 2005 a prévu un aménagement de la mise en réserve des crédits. Son niveau est précisé dès l'exposé des motifs du projet de loi de finances initiale : les gestionnaires connaissent avant le début de l'exercice le montant des crédits disponibles, alors que le « gel » pouvait intervenir précédemment en

cours d'année, à des dates incertaines, remettant en cause de manière encore plus dommageable des projets engagés.

Depuis 2006, le montant des mises en réserve de crédits s'est établi à 0,5 % sur les dépenses de personnel et entre 5 % et 6 % pour les autres dépenses, soit un montant total d'environ 6,8 Md€ en 2011. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel doit vérifier que les gestionnaires n'appliquent pas cette mise en réserve sur des dépenses obligatoires qui seraient de toute façon « dégelées ».

La disposition introduite en 2005 visait à donner une plus grande visibilité aux gestionnaires sur leur budget annuel. La quasi-totalité d'entre eux soulignent cependant encore le paradoxe consistant d'une part à leur demander de justifier la nécessité de leurs crédits au premier euro et d'autre part à mettre en réserve une part forfaitaire de ceux-ci dès le début de l'exercice. Ils mettent en exergue la levée trop tardive de la réserve en fin d'année (lorsque les conditions de l'exécution du budget s'y prêtent), ce qui ne leur permet pas de consommer tous les crédits « dégelés ». On peut observer que ce calendrier tardif est lié à la pratique constante de la loi de finances rectificative de fin d'année, et du décret d'avance de fin d'année, dont les ouvertures de crédits sont liées pour une part à une évaluation initiale insuffisante, et récurrente, de certains postes de dépenses.

c) La réduction du périmètre des crédits évaluatifs

Les crédits évaluatifs sont des dépenses qu'il est difficile d'évaluer *a priori* au moment du projet de loi de finances initiale, notamment parce que le Gouvernement ne dispose ni des pouvoirs ni des leviers pour en maîtriser l'évolution. L'article 9 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en définissait le périmètre de manière extensive : il s'agissait dans ce cadre juridique des crédits servant à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Une annexe (l'annexe F) permettait au Gouvernement d'en arrêter la liste. Cette liste avait progressivement été excessivement élargie. Pour le dernier projet de loi de finances établi sous ce régime, le projet de loi de finances initiale pour 2004, les crédits évaluatifs représentaient 157,5 Md€, soit 45 % des crédits bruts du budget général.

Conscient que cette catégorie de dépenses ne constituait pas un vecteur de responsabilisation des gestionnaires, puisqu'elle n'était pas considérée comme susceptible d'être pilotée, le législateur organique a souhaité en réduire le périmètre. L'article 10 de la LOLF prévoit ainsi que sont évaluatifs les seuls crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat,

aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu de la garantie de l'Etat.

Pour certaines missions de l'Etat, une telle rupture a été importante. En 2011, la mission « justice » comprend ainsi, hors masse salariale, 40 % de crédits précédemment évaluatifs et aujourd'hui sous plafond : frais de justice, aide juridictionnelle, service d'accueil et d'hébergement, santé des détenus. Ce changement de logique a favorisé le développement de comportements de gestionnaire au ministère de la justice, principalement en ce qui concerne les frais de justice dont la croissance avait été forte jusqu'en 2005 (+ 13,3 % en 2002, + 2,1 % en 2003, + 27,3 % en 2004, + 17,2 % en 2005 (487 M€)). Les frais de justice sont censés être directement liés aux procédures judiciaires menées par les magistrats sans se confondre avec les frais de fonctionnement des tribunaux. La mise en œuvre de la LOLF a permis d'ouvrir une réflexion approfondie sur la nature de ces coûts et les moyens de les maîtriser dans une enveloppe limitative. Des décisions en gestion ont été prises : révision du tarif des greffiers de commerce, tarification des enquêtes sociales, passation de marchés publics relatifs aux prestations les plus communes et onéreuses. Les avancées les plus spectaculaires ont été la diminution de moitié (44 %) du coût des réquisitions téléphoniques et le passage du coût moyen d'une empreinte génétique de 350 € à 50 € après diffusion d'une note de la chancellerie aux magistrats récapitulant les tarifs des travaux pratiqués par les principaux laboratoires privés. Dans un premier temps, les frais de justice ont connu une baisse, avant de repartir à la hausse depuis 2007 (388 M€ en 2007 ; 468 M€ en 2010⁶⁹), l'augmentation étant cependant moins forte qu'au cours des années antérieures à l'entrée en vigueur de la LOLF.

Un même effet vertueux a été constaté au sein de la mission « action extérieure de l'Etat ». Les contributions obligatoires versées aux organisations internationales (l'ONU par exemple) dont la France est membre, constituaient avant la LOLF des crédits évaluatifs. Leur importance (plus du tiers de la mission) a conduit les diplomates à essayer de maîtriser ces dépenses, en s'investissant davantage dans les négociations des budgets des organisations internationales, voire en dénonçant certaines conventions internationales dont l'intérêt apparaissait limité au regard de leur coût.

d) Les enjeux de la programmation budgétaire

La généralisation des autorisations d'engagement à toutes les catégories de dépenses appelle un effort accru en termes de

⁶⁹ Leur montant a été sous-estimé en loi de finances initiale pour 2009 et pour 2010.

programmation budgétaire, et plus particulièrement de suivi des échéanciers de paiement associés aux engagements pris par les gestionnaires.

La programmation budgétaire doit ainsi permettre de donner aux gestionnaires une claire vision des besoins de paiement associés aux engagements déjà pris (c'est-à-dire les restes à payer sur les autorisations d'engagement déjà consommées) et aux prévisions d'engagement à venir. Elle constitue donc l'outil indispensable du pilotage de la gestion.

Une programmation budgétaire efficace suppose en outre une comptabilité budgétaire correctement tenue, selon les mêmes critères de qualité comptable que ceux assignés à la comptabilité générale dans le cadre de la certification.

A cet égard, l'adoption récente d'un référentiel de comptabilité budgétaire a le mérite de formaliser ce qui, à force d'aller de soi, était en réalité resté dans le flou : l'existence de règles précises de consommation des crédits budgétaires. A titre d'exemple, ce référentiel a normalement mis fin à l'incertitude pesant jusqu'au préalable sur le fait de savoir si des retraits d'engagement d'années antérieures pouvaient accroître les autorisations d'engagement disponibles à la consommation au-delà des autorisations d'engagement ouvertes dans l'année, sujet pourtant déterminant si l'on souhaite appréhender la portée de l'autorisation budgétaire donnée chaque année par le Parlement.

Dotée désormais d'un référentiel, la qualité de la tenue de la comptabilité budgétaire peut donc dorénavant faire l'objet de dispositifs de contrôle interne assurant en particulier le correct enregistrement des consommations d'autorisations d'engagement. Ce contrôle interne doit pouvoir garantir que la comptabilité des engagements reflète correctement les engagements pris et devant donner lieu à paiement, contribuant à l'effectivité de la programmation budgétaire.

Indispensable à l'exercice d'une responsabilité de gestion, la pratique de la programmation budgétaire doit donc, selon la Cour, poursuivre son développement dans l'ensemble des ministères, appuyée par la mise en place de dispositifs garantissant la qualité de la comptabilité budgétaire.

2 - Un nouveau dialogue entre les gestionnaires, qui contraste avec les pratiques de négociation de la direction du budget

a) L'apparition du dialogue de gestion au sein de l'Etat

La LOLF conduit à responsabiliser les gestionnaires à tous les niveaux, centraux et déconcentrés. En effet, si c'est bien le responsable de programme qui est appelé à rendre compte devant le Parlement, ces résultats dépendent de la manière dont la politique publique a été mise en œuvre aux niveaux régional et départemental, dans le cadre de la déconcentration de la gestion. La chaîne de responsabilité s'étend donc du responsable de programme aux responsables de budgets opérationnels de programme et d'unités opérationnelles. De la délégation des responsabilités naît alors le dialogue de gestion à travers lequel les responsables s'entendent à chaque niveau sur la déclinaison des objectifs, des moyens et des modes de pilotage.

Selon un rapport sur le dialogue de gestion du groupe de travail du « club des gestionnaires » animé par la direction du budget, de novembre 2006, « *le dialogue de gestion peut être défini comme l'ensemble des processus d'échanges entre deux niveaux hiérarchiques ou managériaux relatifs aux volumes de moyens et aux objectifs assignés* ».

Dans certaines administrations, comme le ministère de l'équipement ou les administrations financières, où la culture du résultat préexistait à la LOLF, ce dialogue était déjà effectif. Cependant, la clarification des périmètres de responsabilités l'a rendu nécessaire et généralisé dans l'ensemble des administrations.

Le dialogue de gestion est relativement formalisé dans la plupart des ministères, en particulier grâce à des chartes de gestion définissant ses étapes et son contenu. Ainsi, au ministère chargé de l'agriculture, le « protocole de gestion » fixe les règles de « bonne gestion », enrichies au fur et à mesure des exercices budgétaires en fonction des dérives de gestion ou des difficultés rencontrées. Un tel cadrage existe également au ministère de la défense, au ministère des affaires étrangères, à la direction générale des finances publiques ou au ministère de la justice pour l'administration pénitentiaire.

L'exercice est apprécié des gestionnaires, notamment au niveau déconcentré. Globalement, les gestionnaires locaux soulignent une meilleure écoute des administrations centrales. Un responsable de budget opérationnel de programme indique dans l'enquête menée par la Cour que « *les dialogues de gestion sont une procédure intéressante et utile pour ce qui concerne le management des services car lors du dialogue, les réalités et difficultés concrètes de gestion sont abordées* ». Ainsi, dans le

cas de l'inspection du travail, le dialogue de gestion a permis une meilleure implication du management dans l'animation et la valorisation du réseau et a renforcé la capacité des agents de contrôle à inscrire leur activité dans le cadre d'actions collectives et programmées.

Cependant, la qualité du dialogue reste hétérogène selon les administrations.

Tout d'abord, sa densité est variable, allant du simple échange de courriels entre responsables de programme et ambassadeurs au ministère des affaires étrangères à l'organisation de rencontres annuelles (ministères chargés de l'agriculture, de l'écologie, du travail et de l'emploi, de la culture ou de l'éducation), voire à la tenue de très nombreuses réunions au ministère de la défense. Ces différences s'expliquent en partie par les décalages plus ou moins marqués entre les unités de gestion budgétaires (programmes, budgets opérationnels de programme et unités opérationnelles) et les organisations. En effet, au ministère de la défense, chaque responsable au niveau déconcentré ne gère qu'un seul budget opérationnel de programme et n'a donc qu'un dialogue unique à mener avec son responsable de programme. Dans le cas des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement par exemple, les directeurs régionaux sont les interlocuteurs de quatre responsables de programme, limitant de fait la possibilité d'articuler chaque dialogue autour d'un nombre important de réunions.

Cette dernière situation rend par ailleurs particulièrement nécessaire une coordination des positions entre responsables de programmes, relevant d'une même mission, pour l'organisation du dialogue. La connexion indispensable des discussions relatives aux politiques, aux moyens de fonctionnement et aux effectifs qui leur sont associés requiert également une harmonisation des procédures et du contenu du dialogue entre responsable de programme-support et autres responsables de programme. Or, en l'absence de responsables de mission, cette cohérence fait parfois défaut et complexifie les échanges avec les responsables de budgets opérationnels de programme. Ainsi, les postes diplomatiques reçoivent des instructions des responsables centraux contradictoires dans certains cas. Pour les missions « agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et « travail et emploi », les procédures de dialogue sont également différentes pour chaque programme. A contrario, d'autres administrations ont mis en place des instances visant à harmoniser et clarifier le dialogue. Au ministère de la culture, un comité financier ministériel, présidé par le secrétariat général, associe en amont des échanges les responsables de programme, le chef du service des affaires financières, le chef du service des ressources humaines et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. A la

défense, une telle instance collégiale existe également, présidée par le directeur des affaires financières, réunissant les responsables de programme, assistés le cas échéant par les responsables de budgets opérationnels de programme.

La Cour a également observé, concernant l'action extérieure de l'Etat, que les conditions d'un véritable dialogue de gestion réunissant les chefs de postes, les directions politiques et géographiques, et les gestionnaires de programmes, dans un cadre élargi à l'ensemble des programmes mis en œuvre localement ne sont pas encore réunies. Malgré les contraintes géographiques, cette association est pourtant possible : les réunions de dialogue de gestion tenues entre les directions du ministère de l'Education nationale et les recteurs sont co-présidées par le secrétaire général et le directeur général de l'enseignement scolaire ; le directeur central de la sécurité publique et le directeur central des CRS ont participé aux discussions menées par le directeur général de la police nationale, responsable de programme.

Enfin, le dialogue entre responsables de programme et responsables de budgets opérationnels de programme semble primer sur celui qui est mené localement par ces derniers avec les responsables d'unités opérationnelles. Les directeurs régionaux en charge de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts évoquent ainsi la tendance de l'administration centrale à « oublier » les dialogues locaux, en leur imposant un calendrier de discussion très contraint et peu de temps à l'échelon infra-régional pour travailler ses propositions. Ces échanges peuvent d'ailleurs se révéler de qualité très hétérogène selon les régions, en fonction des outils de pilotage mis à disposition et du degré d'appropriation du processus.

b) Un dialogue bridé par le maintien d'une discussion « ligne à ligne » des crédits avec la direction du budget

Si la généralisation du dialogue de gestion constitue un apport majeur de la LOLF, elle contraste avec les pratiques budgétaires traditionnelles marquées par une certaine défiance entre le ministère chargé du budget et les ministères. Cette « *méfiance réciproque* »⁷⁰ entache la qualité de la discussion qui se noue ensuite entre les différents niveaux de responsables chargés de mettre en œuvre une politique publique.

⁷⁰ Rapport de suivi de 2005 sur la mise en œuvre de la LOLF.

Contrepartie de leur responsabilité accrue, les gestionnaires doivent disposer d'une plus grande liberté dans l'utilisation des crédits qui leur sont alloués. Le montant de ces crédits est ainsi négocié chaque année dans le cadre de la préparation du budget de l'Etat par les responsables de programme avec la direction du budget. Cette négociation, pour ménager les marges de manœuvre des gestionnaires, doit se réaliser sur un volume global de crédits et non plus, comme cela était le cas avant la mise en œuvre de la LOLF dépense par dépense. Les informations apportées par les gestionnaires dans le cadre de la justification au premier euro apportent en effet désormais des éléments substantiels pour expliciter les demandes des gestionnaires.

Pourtant, *« l'absence relative d'évolution des méthodes de négociation budgétaire avec la direction du budget, qui reste largement attachée à un examen ligne à ligne, ne permet pas d'appliquer pleinement la logique de la LOLF »*, souligne un responsable de programme, interrogé par la Cour. En effet, les discussions budgétaires continuent de se dérouler par famille de dispositifs, par actions, voire sous-actions au sein des programmes, revenant au final à situer l'arbitrage à un niveau très fin de dépense.

Dès lors, les modalités de répartition entre budgets opérationnels de programmes ainsi négociés sont contraintes, laissant peu d'espaces de discussion dans le dialogue de gestion entre responsables de programmes et de budgets opérationnels. L'un d'eux indique ainsi, à propos de ces échanges, que *« l'intérêt du point de vue des crédits est très faible car les marges budgétaires sont inexistantes »*. Les services ont en effet l'impression que le dialogue de gestion ne sert à fixer le niveau des dotations qu'à la marge et qu'avant d'engager le dialogue, les responsables de programme ont déjà une idée précise sur la répartition des moyens entre les services locaux. Ce *« monologue de gestion »* ne permet pas donc pas de prendre véritablement en compte les spécificités locales exprimées par les responsables de budgets opérationnels de programme au cours des échanges.

3 - Une sous-utilisation des nouvelles comptabilités pour éclairer les choix de gestion

La comptabilité générale en droits constatés de l'Etat introduite par l'article 30 de la LOLF est établie et contrôlée selon des normes comptables applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités liées à l'action publique. Elle revêt un caractère obligatoire, pour l'Etat comme pour un acteur du secteur privé. Elle constitue un vecteur d'information privilégié du Parlement, mais aussi des marchés financiers auprès duquel l'Etat émet ses emprunts.

a) Une amélioration progressive des comptes de l'Etat grâce à la certification

Le 5° de l'article 58 de la LOLF confie à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat. Depuis le premier exercice de certification sur les comptes de 2006, la Cour a adopté une démarche d'accompagnement permettant une amélioration progressive de la tenue d'une comptabilité générale en droits constatés et tendant à donner du patrimoine et de la situation financière de l'Etat une vision plus pertinente. Elle a adopté la même démarche dans son rôle de certification des comptes de la sécurité sociale que lui confie la LOLFSS (article LO 132-2-1 du code des juridictions financières).

La France est le seul pays de la zone euro à avoir mis en place un processus de certification des comptes publics par son institution supérieure de contrôle qui soit conforme aux normes internationales d'audit, et elle l'un des quelques pays de l'OCDE à procéder ainsi. Les progrès accomplis par les administrations de l'Etat en cinq exercices peuvent s'observer par le nombre de réserves que la Cour a été en situation de lever. On est ainsi passé de 13 réserves, toutes substantielles, sur les comptes de l'Etat de 2006 à 12 sur ceux de 2007 et de 2008, dont neuf substantielles, puis à neuf réserves pour 2009, dont 8 substantielles, et enfin à sept réserves toutes substantielles pour 2010.

Les progrès accomplis ne peuvent masquer l'importance des sept réserves⁷¹ qui ont été émises, au premier rang desquelles celle relative aux systèmes d'information financière et comptable de l'Etat. Les constats de 2010 traduisent dans ce domaine une aggravation en partie liée aux conditions du déploiement du progiciel de gestion intégrée CHORUS.

⁷¹ Réserves sur : les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat ; les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne ; les produits régaliens ; les opérateurs et les autres immobilisations financières de l'Etat ; les actifs du ministère de la défense ; les charges et les passifs d'intervention ; le patrimoine immobilier de l'Etat.

L'article 58 – 5° de la LOLF

Cette disposition nouvelle donne à la Cour le mandat permanent et nouveau de certifier les comptes de l'Etat. La déclaration générale de conformité, instituée par l'article 36 de l'ordonnance de 1959, est remplacée par une « certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat ». L'ensemble des dispositions s'inspirent des termes utilisés par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales (articles 225-235 du Code de commerce). La loi organique donne ainsi à la juridiction financière le rôle que les commissaires aux comptes jouent vis-à-vis des sociétés anonymes, et fait du Parlement une sorte « d'assemblée générale des actionnaires ».

Cette exigence a été réaffirmée par la révision constitutionnelle de 2008, à l'article 47-2 de la Constitution qui impose la régularité et la sincérité des comptes des administrations publiques.

La certification s'adresse au Parlement, chargé d'approuver les comptes conformément au III de l'article 37 de la LOLF et, plus largement, à tous leurs utilisateurs. Elle se définit comme l'opinion écrite et motivée que formule, sous sa propre responsabilité, un organisme indépendant sur les comptes d'une entité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des états financiers dans tous leurs aspects significatifs à un ensemble donné de règles et de principes, au premier rang desquels figurent la régularité, la sincérité, et la fidélité des comptes.

La certification n'est formellement assortie d'aucune sanction, la loi organique ne précisant pas l'effet d'une absence de certification –notamment si la Cour estimait n'être pas en mesure de certifier. Cette sanction est essentiellement d'ordre politique, puisque les observations de la Cour sont publiques et susceptibles d'être débattues au Parlement - ce qui justifie les motivations de l'acte de certification. Par ailleurs, l'articulation de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire peut être un sujet sensible, sous le contrôle du juge constitutionnel, juge de la constitutionnalité de la loi de règlement, établie en comptabilité budgétaire.

b) De la comptabilité générale à son utilisation en gestion

La comptabilité générale permet de dépasser l'horizon annuel dans lequel se situe l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement en appréhendant les charges futures. Ainsi, les provisions permettent de compléter la connaissance des engagements pluriannuels parfois mal connus au moment de leur souscription.

Les informations que la comptabilité générale véhicule, certifiées par la Cour, éclairent la prise de décision des gestionnaires en leur permettant de justifier leurs choix par des ratios de gestion. Une comptabilité fiable, exploitable et exploitée par les gestionnaires constitue donc un vecteur essentiel de modernisation de la prise de décision publique.

c) Une appropriation limitée par les gestionnaires

En juillet 2010, la Cour et le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat ont adressé aux gestionnaires un questionnaire visant à apprécier le degré d'utilisation par les gestionnaires des données issues de la comptabilité générale.

Le constat que la Cour en tire n'est pas satisfaisant. La place singulièrement limitée qu'occupe l'utilisation de ces données chez les gestionnaires laisse apparaître le risque d'une comptabilité sans usage. Certes, une majorité de ministères utilise pour partie ou totalement des restitutions issues de la comptabilité générale (inventaire des charges à payer, des provisions et des immobilisations notamment), mais de manière annuelle, pour l'établissement de leurs comptes. Les cas d'une utilisation de ces données pour répondre de manière opérationnelle à des impératifs de gestion sont beaucoup plus rares.

Si les gestionnaires perçoivent l'utilité de données liées au recensement des charges à payer pour améliorer leur programmation budgétaire, au suivi du parc immobilier, à l'exploitation des systèmes d'information logistique pour gérer les matériels ou à la tutelle des opérateurs, les obstacles à leur appropriation réelle restent nombreux. Les gestionnaires interrogés par la Cour relèvent ainsi une faiblesse des systèmes d'information, une inadaptation des ratios aux besoins de pilotage, une périodicité essentiellement annuelle, une excessive complexité et un manque de fiabilité des données.

Mais la lacune essentielle identifiée par la Cour pour que la comptabilité générale puisse asseoir un pilotage de gestion des services de l'Etat est l'absence de discours pédagogique à l'endroit des gestionnaires et de conduite active d'une réforme qui permettrait, comme dans les entreprises, d'articuler la comptabilité et la gestion.

d) Les faiblesses persistantes de l'analyse des coûts et l'évolution nécessaire vers une comptabilité analytique

Les parlementaires avaient au cours des travaux préparatoires de la LOLF identifié l'enjeu majeur que représentait la comptabilité

analytique⁷² pour améliorer la connaissance des coûts et moderniser la gestion de l'Etat. Les réticences des services chargés des comptes de l'Etat, relayées par leur ministre, ont conduit à un compromis dans l'élaboration de la LOLF. Son article 27 précise ainsi que l'Etat met en œuvre « *une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ».

La direction du budget a assigné à cette « comptabilité d'analyse des coûts » l'objectif principal d'informer le Parlement sur le coût réel des politiques publiques, en procédant à l'intégration dans les programmes et les actions du coût des fonctions de soutien ou des services polyvalents. Dans les faits, alors que cette comptabilisation exige un travail important des services financiers des différents ministères pour retraiter l'information, elle est analysée de manière très exceptionnelle par les rapports parlementaires sur le projet de loi de finances initiale ou sur le projet de loi de règlement.

Cette « comptabilité d'analyse des coûts » est vécue davantage comme une contrainte que comme un outil d'aide à la décision par les gestionnaires. Ils ne peuvent l'utiliser que de manière marginale sur un plan opérationnel. Elle est en effet frappée de limites concernant le périmètre des données (absence des informations issues de la comptabilité générale, des dépenses fiscales...) et la méthodologie employée pour le déversement des coûts. Plus fondamentalement, elle présente un caractère trop global pour que les gestionnaires puissent s'en emparer afin de mesurer le coût réel de leurs structures ou de leurs activités.

L'usage de la comptabilité analytique au sein de l'Etat ne peut avoir sans doute le même caractère systématique que dans des entités du secteur marchand. En effet :

- l'absence de corrélation entre charges et produits et l'absence de prix de vente sur la quasi-totalité de sa production prive d'effet tout raisonnement visant à déterminer un taux de marge, un seuil de rentabilité ou la part des frais fixes couverts par une nouvelle ligne de production ;
- l'importance des charges fixes, en particulier des charges fixes indirectes (charges communes), sur lesquelles les gestionnaires ont une emprise très réduite, rend aléatoire et probablement assez vaine la mise en œuvre à une grande échelle de clefs de répartition pertinentes pour une mesure en coûts complets, une

⁷² La comptabilité analytique est un système d'information comptable destiné à faciliter la prise de décision grâce à la mise en œuvre d'une méthode d'analyse des coûts adaptée aux caractéristiques de l'activité et aux objectifs de gestion.

approche en coûts variables pouvant souvent apparaître plus adaptée ;

- la très grande variété des activités de l'Etat et la difficulté qu'il y aurait à tenter de les appréhender de manière globale complique singulièrement toute tentative de modéliser de manière générique des axes d'analyse communs à l'ensemble des gestionnaires.

Mais ces considérations méthodologiques ne doivent pas conduire à renoncer à transposer à l'Etat les objectifs de la comptabilité analytique puisque les principes de la LOLF visent justement à rechercher une cohérence économique globale entre objectifs, moyens et réalisations.

**Les obstacles à la connaissance des coûts des politiques :
les unités de compte non monétaires**

La gestion du système scolaire repose à l'école primaire sur une répartition des postes ; au collège et au lycée sur une unité de compte horaire, l'heure d'enseignement exprimée essentiellement sur une base hebdomadaire. Le coût des politiques éducatives est donc exprimé en postes ou en heures, et non en euros, le ministère de l'éducation nationale n'estimant pas souhaitable de convertir son unité de gestion en données financières.

Cette décision empêche la mise en œuvre d'une comptabilité analytique et a deux conséquences.

D'une part, un établissement relevant de l'éducation prioritaire peut bénéficier de moyens horaires plus élevés, mais d'un effort financier moins élevé que d'autres établissements, dès lors que les enseignants qui y sont affectés ont souvent moins d'ancienneté ou un statut moins rémunérateur.

D'autre part, les coûts réels de politiques comme la lutte contre l'échec scolaire ou l'éducation prioritaire sont « indéfinissables » dans le premier cas selon le ministère de l'éducation nationale, ou mal connus dans le second, alors que ses actions sont mises en œuvre depuis trente ans.

La nécessité de conduire un tel chantier (pour mesurer par exemple l'impact des regroupements de services déconcentrés ou l'opportunité ou non de procéder à des externalisations), de manière pragmatique, suppose au préalable de définir des besoins de pilotage conformes aux attentes des gestionnaires, notamment sur le plan déconcentré, et les bons niveaux de restitution des données.

Ce chantier doit reposer en outre sur un système d'information pertinent. Dans son rapport public annuel 2011, la Cour a ainsi montré que « *le périmètre actuel de CHORUS prévoit le développement d'une comptabilité dite d'analyse des coûts, insuffisante pour être utile aux gestionnaires. Une véritable comptabilité analytique issue de la comptabilité générale, doit permettre de connaître les coûts de revient, complets et/ou marginaux, les charges directes et indirectes, fixes et variables, et ainsi de piloter la gestion en partie par les coûts, ce qui ne sera pas possible en l'état actuel des fonctionnalités de CHORUS. Il en va du développement du contrôle de gestion dans l'administration, que les caractéristiques mêmes du progiciel de gestion intégrée auraient dû rendre possible. La recherche de l'efficacité de la gestion des deniers publics aurait dû imposer cet objectif dans la conception de CHORUS* ».

Il suppose enfin une conduite de projet s'appuyant sur une utilisation appropriée de CHORUS et sur une gouvernance forte. L'organisation actuelle, qui conduit à distinguer la gestion comptable, confiée à la direction générale des finances publiques, de la gouvernance budgétaire, assumée par la direction du budget, n'est pas de ce point de vue satisfaisante.

Si la gouvernance active souhaitée par la Cour tardait trop à émerger, dix ans après le vote de la LOLF, la question de la modification de l'article 27 de la LOLF pourrait se poser, pour édicter le principe d'une comptabilité analytique, déclinée en fonction des besoins de pilotage des gestionnaires.

4 - La faiblesse dommageable des systèmes d'information

Les applications informatiques utilisées au moment du vote de la LOLF pour tenir le budget et les comptes de l'Etat étaient incompatibles avec les nouvelles règles et structure budgétaires. La mise en œuvre de la loi organique a donc conduit à créer un système permettant de prendre en compte l'ensemble de ces dispositions.

Le projet CHORUS a ainsi été lancé en 2006, visant à développer un système intégré d'information financière, commun à toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat et partagé entre les ordonnateurs et les comptables.

a) Les retards dans le développement de CHORUS

Le rapport de juin 2005 des ministres de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat sur la préparation et la mise en œuvre de la LOLF indiquait que le

calendrier des travaux relatifs à CHORUS prévoyait alors le démarrage d'un site pilote en 2007 et un déploiement progressif dans l'ensemble des services de l'Etat, à partir de 2008, afin d'être opérationnel pour la gestion 2009.

Comme l'a indiqué la Cour dans son rapport public annuel de 2011, CHORUS a été effectivement déployé de manière progressive dans l'administration depuis 2008. Cependant, sa mise en place ne s'est achevée qu'en janvier 2011 et la comptabilité générale de l'Etat ne sera tenue dans CHORUS qu'à partir du 1^{er} janvier 2012.

La Cour a souligné que ces retards sont essentiellement dus à des difficultés pour assurer l'intégration des anciennes applications ministérielles dans le nouveau système et à des déficiences concernant la formation des agents utilisant CHORUS, l'appropriation de l'outil nécessitant un apprentissage de plusieurs mois.

Les premières années de mise en œuvre de la LOLF ont donc été réalisées avec des outils qui ne permettent pas de tirer pleinement parti de ses potentialités. Par exemple, en l'absence de déploiement complet de CHORUS, la refacturation de services d'une administration à une autre est freinée par la complexité de la procédure d'enregistrement dans les applications actuelles : actuellement, les services sont obligés de comptabiliser et rembourser dépense par dépense, ce qui est particulièrement contraignant lorsqu'il s'agit du fonctionnement courant et que les dépenses sont fréquentes. Avec CHORUS, cet inconvénient majeur devrait disparaître. De même, aujourd'hui, les engagements de l'Etat ne sont pas systématiquement enregistrés dans le système dès qu'ils sont pris, ainsi que l'imposent les principes de la LOLF, ce qui conduit à déresponsabiliser les gestionnaires.

b) Un système qui crée de la complexité pour les agents

Au-delà des difficultés liées à son lancement et à son déploiement, lorsque sa mise en place est déjà effective, CHORUS emporte plusieurs difficultés pour les gestionnaires.

Dans les administrations fonctionnant désormais avec le nouveau système, les anciennes applications de gestion n'ont pas disparu, impliquant des doubles, voire des triples saisies fastidieuses et sources d'erreur. En effet, certains états financiers produits par CHORUS ne répondent qu'insuffisamment aux besoins des gestionnaires. Ainsi, les rectorats ne visualisent plus les opérations ayant fait l'objet d'une mise en paiement par la trésorerie générale, alors que cette fonctionnalité était présente dans l'ancien logiciel : l'administration de l'éducation nationale ne sait donc plus de manière aisée si, par exemple, un élève boursier a

bien été payé. Les services déconcentrés du ministère de la justice dressent le même constat concernant la dégradation de la qualité de l'information produite. En conséquence, de nombreux suivis extracomptables et outils parallèles subsistent, créant un environnement particulièrement complexe et démotivant pour les responsables financiers.

Par ailleurs, la saisie des informations dans CHORUS repose sur des « centres de services partagés » entre plusieurs ministères, ce qui conduit à dissocier la fonction de prescription et d'exécution des dépenses de celle d'enregistrement des informations dans le système, ce qui dilue les responsabilités et entraîne une reconcentration de la gestion, comme le montre l'exemple des directions régionales des affaires culturelles : à partir de scénarios d'organisation des activités financières, retenant des niveaux de concentration plus ou moins forts au sein d'une cellule financière, la plupart de ces directions se sont orientées vers un scénario de concentration maximale afin de fiabiliser la chaîne de la dépense.

De plus, comme le rappelle la Cour dans son rapport public annuel, pour des raisons financières, il a été décidé de limiter le nombre de postes de travail ayant un accès instantané à CHORUS à 25 000, sans qu'une analyse de fond ait été faite de l'organisation de la gestion financière et comptable de l'Etat. Dès lors, certains gestionnaires sont contraints à l'utilisation de « formulaires » pour transmettre leurs données sans avoir en retour de visibilité sur les informations saisies dans le système.

B - Une liberté de gestion aujourd'hui introuvable, des marges de manœuvre à recréer

Selon l'enquête réalisée pour la Cour sur un échantillon représentatif d'agents de l'Etat, 63 % de ceux ayant entendu parler de la LOLF considèrent que celle-ci a mieux défini les responsabilités des gestionnaires publics, les 18-34 ans n'étant toutefois que 52 % à partager cette appréciation. Une courte majorité (55 %) de l'échantillon affirme que la LOLF a modernisé la gestion publique, alors même qu'il s'agissait là de son objectif principal. Seulement 49 % des agents « de terrain » sont de cet avis.

Ce retour, décevant quant à la perception des agents, souligne l'impact défavorable qu'a pu avoir l'écart entre les attentes d'une liberté de gestion accrue, et une réalité plus contraignante, cinq ans après.

Le ressenti des agents selon lequel la loi organique a eu des conséquences positives sur leur administration en général pour seulement 31 % d'entre eux, sur leur direction, service ou établissement pour

seulement 26 % d'entre eux et sur leur travail au quotidien pour seulement 15 % d'entre eux constitue une forte préoccupation.

1 - Un allègement du contrôle financier, qui n'exclut pas la subsistance d'une « méfiance réciproque »

Le décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat a défini un cadre permettant afin de tirer les conséquences du nouveau processus de responsabilisation des gestionnaires. En instituant un contrôle budgétaire et comptable ministériel, il a ouvert la voie à une unification des approches budgétaires et comptables dans la gestion des services de l'Etat. Le décret a réformé les mécanismes du contrôle du ministre ministre chargé du budget, en réduisant très sensiblement le nombre d'actes des actes soumis au visa ou à l'avis du contrôle financier, sans toutefois mettre en cause la singularité que constitue le contrôle financier central. Certains ministères auraient d'ailleurs souhaité aller plus loin, en supprimant le contrôle financier.

Des arrêtés ont fixé pour chaque ministère les seuils d'intervention du contrôle financier en fonction des risques, avec l'objectif de soumettre à son avis ou visa, hors masse salariale, de l'ordre de 20 % des actes, représentant 80 % de la dépense. Si certains gestionnaires considèrent que les seuils ont été fixés à un niveau trop bas, on observe dans certains ministères, comme celui de la défense, que seulement 50 % de la dépense hors masse salariale sont soumis au contrôle financier. Cette approche sélective n'avait rien de très novatrice⁷³ et ne tirait pas toutes les conséquences de la LOLF. Elle continuait en outre de confondre la procédure de « visa » avec la notion de contrôle, alors que l'enjeu de la mise en œuvre de la LOLF était la qualité et la maîtrise par les gestionnaires eux-mêmes de tous les processus ayant des incidences financières.

Le nouveau positionnement du contrôle financier tarde à se stabiliser et n'apparaît pas satisfaisant, tant du point de vue des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels que des ministères.

⁷³ Elle était celle de la direction générale du contrôle financier de la Commission européenne (« DG XX »), calquée à l'origine dans ses compétences sur le modèle français, et finalement supprimée avec la procédure de visa dans le cadre d'une réforme qui avait beaucoup de points communs avec la LOLF : passage d'un budget de moyens à un budget de programme, de la comptabilité de caisse à une comptabilité en droits constatés, responsabilisation des gestionnaires, développement du contrôle interne et déploiement de l'audit interne et in fine séparation nette entre le niveau politique (les membres du collège des commissaires) et le niveau administratif, seul responsable en matière financière (les directions générales).

Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels soulignent dans certains cas les difficultés d'accès à l'information qu'ils rencontrent, et la difficulté de contrôler des opérations budgétaires se concentrant en toute fin d'année (ainsi, 60 % des opérations budgétaires soumises au contrôle financier du ministère de la défense ont lieu au mois de décembre). En dépit des attentes des gestionnaires, ils refusent un « *désarmement unilatéral* » du contrôle, notamment dans des ministères connus pour leur « *culture de gestion dérogatoire* ». Si les premiers temps de l'application du décret de 2005 ont pu pousser à préférer les réserves aux refus de visas, la pratique actuelle tendrait à plus de fermeté. Les contrôleurs financiers estiment en effet ne pas disposer des moyens pour mener les audits *a posteriori* que nécessiterait l'allègement des visas *a priori*. Cette situation illustre la persistance de malentendus sur l'évolution de leur fonction, rendue nécessaire par la LOLF. Il serait plus judicieux d'orienter les contrôleurs financiers vers des fonctions d'assistance au renforcement du contrôle interne, à l'évaluation et à la maîtrise des risques dans les administrations. Ils contribueraient ainsi à la diffusion d'une véritable culture financière et de gestion.

2 - La déception des gestionnaires par rapport à leurs attentes initiales

Pour devenir un outil de management à part entière, la LOLF aurait dû être accompagnée de marges de manœuvre au niveau déconcentré. Dans une période de sévère contrainte budgétaire, les échelons centraux n'ont pas considéré cette option de manière favorable. A leur niveau, ils disposent également de capacités limitées pour agir sur l'ensemble des moyens dévolus aux politiques publiques.

a) Une fongibilité asymétrique marginalisée

Entre le vote de la LOLF et sa mise en œuvre en gestion en 2006, la direction de la réforme budgétaire a promu auprès des gestionnaires déconcentrés un mécanisme, la fongibilité asymétrique, qui devait permettre, dans le cadre d'une enveloppe donnée, de donner des marges de manœuvre nouvelles.

Promue comme un mécanisme vertueux, incitant les services de l'Etat à améliorer leur gestion, la fongibilité asymétrique autorise les gestionnaires à redéployer des économies faites sur leur masse salariale vers d'autres postes de dépense, l'inverse n'étant pas autorisé (d'où son caractère asymétrique).

Expérimentée en 2004 par certains départements pilotes, et par cinq ambassades, auxquels un « budget global » a été délégué, elle a connu un accueil très favorable des gestionnaires.

Après un premier exercice 2006 marqué par un volume limité de fongibilité asymétrique (moins de 400 M€), mais considéré comme un début prometteur⁷⁴, le mécanisme a été progressivement marginalisé, au point d'avoir quasiment disparu aujourd'hui. Les gestionnaires ont ainsi le sentiment d'une faculté illusoire, d'autant que son recours ne peut être permis qu'en toute fin de gestion, lorsque des assurances raisonnables peuvent être données sur les conditions d'exécution du budget.

L'évolution de la fongibilité asymétrique depuis 2006

(en M€)

	2006	2007	2008	2009
Montant de la fongibilité asymétrique	389	302	100	185
Dont fongibilité asymétrique technique ⁷⁵	389	225	60	166
Dont fongibilité asymétrique non technique		77	40	19

Source : direction du budget

Deux facteurs expliquent la disparition de la fongibilité asymétrique, qui avait pourtant été promue comme un des mécanismes les plus prometteurs de la LOLF.

Le premier est d'ordre culturel.

Des garde-fous puissants ont été posés pour limiter cette pratique : le décret du 27 janvier 2005 prévoit ainsi un avis préalable du contrôle financier sur tout mouvement de fongibilité asymétrique. Les circulaires successives du ministère du budget ont prescrit en outre un accord préalable du responsable de programme ou du directeur des affaires financières. Cette autorisation préalable est reprise dans de nombreuses chartes de gestion, par lesquelles les directions des affaires financières se voient confier un pouvoir d'instruction et de décision dans ce domaine.

Les pratiques de gestion sont restées ce qu'elles étaient avant la LOLF. Ainsi, au ministère des affaires étrangères, la masse salariale des

⁷⁴ L'académie de Bordeaux a ainsi obtenu le 13 décembre 2006 près d'1 M€ en retour de ses efforts de fongibilité asymétrique en réalisant des économies de 4 M€ sur son titre 2.

⁷⁵ La fongibilité asymétrique technique consiste à transformer des crédits de titre 2 en crédits de titre 3 correspondant au même objet, pour permettre le paiement de sociétés de services au lieu du paiement de dépenses de personnel.

expatriés reste gérée par l'administration centrale, les ambassades ne disposant de marges de gestion que sur le personnel local, ce qui limite les possibilités objectives de redistribution des moyens. L'absence de déconcentration de la gestion de la masse salariale a ôté toute justification à la « fongibilité asymétrique ».

Le second facteur est, plus fondamentalement, lié à un changement de contexte.

En effet, par rapport à 2001, le contexte de la gestion publique a profondément évolué, et ôté de son intérêt à un mécanisme dont les responsables déconcentrés attendaient beaucoup en gestion, mais qui correspond peu aux contraintes actuelles. Les efforts de maîtrise de la masse salariale conduisent à une prévision au plus juste au moment de la construction du budget : les gestionnaires ne disposent pas en exécution d'un volant de masse salariale inemployée sur laquelle ils pourraient faire des économies.

Les marges de manœuvre se définissent désormais essentiellement de manière pluriannuelle atténuant la portée des exercices de fongibilité en gestion. Les économies sont *de facto* réalisées pour l'essentiel dès la construction du budget, dans un cadre souvent pluriannuel. La loi de programmation militaire, qui prévoit la réduction de 54 000 emplois, redéployés en partie en faveur des équipements, apparaît ainsi comme une opération majeure de « fongibilité asymétrique ».

Enfin, dans le cadre de la revue générale des politiques publiques, la réalisation des gains de productivité a été confiée au niveau central, qui apparaît comme celui ayant les capacités les plus fortes à mutualiser certaines fonctions. Dans ce contexte, la mise en œuvre de la LOLF a suscité un important malentendu auprès des gestionnaires locaux. Présentée comme une réforme devant leur bénéficiaire, elle a, de fait, été recadrée par la RGPP. Celle-ci a conduit à recentraliser les fonctions de gestion, ce qui vide de son sens la « fongibilité asymétrique » au niveau déconcentré, là où elle avait été expérimentée et promue entre 2004 et 2006.

b) Un fléchage injustifié des crédits

Dans les relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés, l'administration centrale a traditionnellement tendance à s'appuyer sur des prescriptions fixant de façon détaillée les modalités de mise en œuvre des politiques, pour pouvoir vérifier dans un temps court que les mesures nouvelles décidées au niveau national sont bien appliquées.

L'application de la LOLF aurait pu conduire les administrations centrales à définir les grands objectifs et à laisser des marges de manœuvre aux services déconcentrés dans la mise en œuvre des stratégies qu'elles auraient ensuite évaluée. Cette seconde démarche, favorable à la déconcentration promue depuis 1992, ne prévaut toujours pas au sein de l'Etat.

Dès 2006, un rapport de suivi⁷⁶ avait considéré comme une déviance le double phénomène de centralisation de gestion de la dépense et de « fléchage » des crédits. Pour autant, ce double phénomène ne s'est depuis pas démenti.

La gestion des crédits reste encore trop souvent centralisée et la pratique de leur « fléchage » a eu tendance à se développer depuis 2006. Consistant à affecter au niveau central chaque enveloppe de crédits à des actions précises, cette pratique a pour effet de supprimer toute marge de manœuvre au gestionnaire local. Celui-ci ne peut modifier la répartition des moyens en fonction des besoins locaux et de sa capacité à obtenir de meilleurs résultats en termes de politiques publiques.

⁷⁶ Rapport de MM. Alain Lambert et Didier Migaud, alors parlementaires en mission.

**Taux de « fléchage » au niveau déconcentré des autorisations
d'engagement par ministère (2009)**

Ministère	Pourcentage d'autorisations d'engagement déléguées au niveau déconcentré	Pourcentage d'autorisations d'engagement fléchées par rapport aux crédits délégués
Affaires étrangères	11,2 %	100 %
Agriculture	44,3 %	4,1 %
Budget	77,7 %	16,2 %
Culture	32,3 %	9,2 %
Défense	73,1 %	100 %
Ecologie	43 %	47,4 %
Economie	9,4 %	45,8 %
Education	73,0 %	12,6 %
Enseignement supérieur	44,2 %	93,9 %
Immigration	54,0 %	10,5 %
Intérieur	81,5 %	94,5 %
Justice	87,0 %	6,0 %
Logement	63,1 %	0,3 %
Services du Premier ministre	11,4 %	55,1 %
Santé	24 %	15,1 %
Travail	25,1 %	18 %

Source : direction du budget/extractions INDIA

Malgré des explications techniques qui atténuent, dans certains cas, l'importance du phénomène (importance des dotations aux collectivités locales pour le ministère de l'intérieur, transferts aux opérateurs pour le ministère de l'enseignement supérieur, opérations liées aux transports pour le ministère de l'écologie) sans le remettre en cause, les taux de « fléchage » des crédits au niveau déconcentré apparaissent élevés sans justification pertinente de gestion. Entre 2007 et 2009, le taux de « fléchage » des crédits pour le ministère de l'écologie et celui de l'intérieur s'est en outre accru (Ecologie : 44 % en 2007 ; 47,4 % en 2009 ; Intérieur : 84 % en 2007 ; 94,5 % en 2009).

c) Le retour à une logique par titres, sans association suffisante des gestionnaires

La définition des mesures d'économies décidées dans le cadre de la RGPP a assez largement ignoré les responsables de programme *es qualité*. Ceux-ci apparaissent pour l'essentiel comme des exécutants de décisions prises dans un autre cadre. Le conseil de modernisation des politiques publiques a en effet choisi de confier le pilotage des mesures ministérielles aux secrétaires généraux, dont la direction générale de la modernisation de l'Etat assure l'animation.

Sans juger des objectifs de la RGPP, mais de sa méthode, la Cour souligne que les économies issues de la RGPP reproduisent une logique de gestion par nature de dépense (masse salariale et crédits de fonctionnement), dite par « titre », là où la LOLF engageait les gestionnaires à développer une vision large de leurs périmètres de crédits, constitués par des politiques publiques cohérentes, et ainsi dotés d'une exigence de résultats. Pour ce qui concerne la gestion des ressources humaines, la Cour⁷⁷ a montré que *« l'impossibilité d'un ajustement spontané du nombre des agents aux missions a conduit, à l'expérience, à une approche principalement budgétaire de la gestion des ressources humaines de l'Etat, consistant en la mise sous tension des grands employeurs publics pour qu'ils consentent à un ajustement de leurs effectifs ; dès lors, celui-ci ne s'opère pas avant tout au regard d'une analyse - qui souvent reste à faire - des besoins correspondant aux missions, mais en fonction, presque exclusivement, de considérations démographiques et de contraintes macro-économiques »*.

La définition d'une règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, certes modulée par ministère, comme le principe d'une réduction affichée des crédits de fonctionnement de 5 % en 2011 (10 % à horizon 2013), même s'ils doivent résulter en principe des mesures d'économie issues de la RGPP, constituent non seulement une contrainte sur les enveloppes financières des gestionnaires, mais surtout un cadrage strict et vertical des modalités d'économies, avec des marges d'appréciation limitées. S'il est souhaitable de définir un cadre financier contraignant pour assurer le redressement des comptes publics, les modalités retenues dans le cadre de la RGPP, en définissant à la fois les objectifs d'économie et les moyens d'y parvenir ont retiré l'essentiel de l'autonomie de gestion des responsables que la LOLF avait souhaité promouvoir.

⁷⁷ Rapport public thématique sur les effectifs de l'Etat (décembre 2009).

d) L'absence de levier, pour les gestionnaires, sur l'ensemble des dépenses : l'exemple de la dépense fiscale

Les réticences à déléguer des capacités d'initiative au niveau local s'expliquent en partie par le sentiment des responsables de programme de ne pas disposer eux-mêmes de prise suffisante sur la gestion de leurs moyens. Le niveau des dépenses obligatoires limite leurs marges de manœuvre, sans que ce constat soit en aucune façon lié à la mise en œuvre de la LOLF.

En revanche, la LOLF a conduit à afficher au titre des moyens de politiques publiques les dépenses fiscales et à les ventiler autant que possible par programme. Pour le Parlement, les responsables de programme sont donc supposés disposer des leviers pour agir sur celles-ci, voire pour arbitrer entre dépense fiscale et dépense budgétaire.

En réalité, les responsables de programme ont une capacité d'action quasi nulle sur les 72,9 Md€ de dépenses fiscales. Outre le fait qu'ils disposent rarement d'une capacité d'expertise fiscale, qui repose pour l'essentiel sur la direction de la législation fiscale rattachée au ministère chargé de l'économie, ils sont peu associés à la prise de décision dans ce domaine. Dans les conférences de budgétisation, les dépenses fiscales font l'objet de très rares observations entre les gestionnaires et la direction du budget. Cette situation est regrettée par les gestionnaires qui, ayant conscience de l'importance de la dépense fiscale pour la mise en œuvre de leurs politiques, appellent de leurs vœux une analyse plus partagée de l'évolution de celle-ci.

Affectées en affichage aux programmes, les dépenses fiscales restent en réalité d'abord l'expression de la politique fiscale du Gouvernement, ou de son action économique, et sont initiées pour l'essentiel par le ministère chargé de l'économie, qui s'appuie sur la direction générale du Trésor et sur la direction de la législation fiscale. Les arbitrages interministériels entre ce ministère et les ministères techniques ne permettent pas de considérer que les responsables de programme disposent de réelles capacités de pilotage dans ce domaine.

L'exemple de la politique de l'emploi est particulièrement éclairant, puisque son coût global est cinq fois supérieur aux crédits budgétaires (11,4 Md€, 20,5 % du total). Or les dépenses associées aux allègements généraux et ciblés de charges sociales (56,5 % du total) sont inscrites dans la loi de financement pour la sécurité sociale au titre de la compensation des pertes de recettes, donc hors du champ du responsable de programme. Les dépenses fiscales (20 % du total) sont certes bien inscrites au titre de la mission « travail et emploi ». Mais le responsable de ces programmes, le délégué général à l'emploi et à la formation

professionnelle, n'a pas les moyens d'intervenir sur la liste de ces 33 dépenses fiscales qui ne constituent pas pour lui un levier d'action. La prime pour l'emploi, inscrite formellement dans son périmètre de responsabilité, lui échappe largement, à tel point que la Cour a écrit dans l'insertion qu'elle lui a consacrée dans son rapport public annuel de 2011 : « *le dispositif de la prime pour l'emploi est présenté par une direction générale, la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, qui n'a pas été partie prenante à la conception de la mesure, n'assure pas le pilotage du dispositif au quotidien et émet des doutes quant à la mesure de sa performance* ».

C - L'enjeu du renouvellement de la gestion des ressources humaines

Les marges de manœuvre laissées aux gestionnaires devaient également reposer sur une gestion renouvelée des ressources humaines, sachant que la LOLF, en elle-même, n'était porteuse d'aucun choix de politique statutaire. Sans modernisation de la fonction publique, celle des règles budgétaires et comptables pouvait manquer d'efficacité.

Or, force est de constater que le management des ressources humaines n'est pas encore à la hauteur des enjeux de la LOLF⁷⁸.

1 - Une prise en compte tardive d'un enjeu déterminant de responsabilisation des gestionnaires

Au-delà des modifications de structures, la LOLF ne pouvait ignorer la dimension quantitative de la fonction publique, ni les défis qualitatifs, qui ne sont pas moindres : avec 51 % de cadres A (pourcentage lié en particulier à la catégorie des enseignants) et des compétences à mettre en œuvre d'autant plus complexes que les attentes des usagers sont multiples, la gestion des ressources humaines de l'Etat se doit d'atteindre un haut niveau d'efficacité et d'efficacités.

La maîtrise de ces enjeux suppose que les politiques publiques soient précisément articulées avec la gestion des ressources humaines.

⁷⁸ Avec 2,406 millions d'agents (dont 52 % dans l'éducation), et 117,8 Md€ de rémunérations d'activité, la fonction publique d'Etat représente plus de 6 % du PIB et près de 42 % du budget de l'Etat, hors charge de la dette.

Cependant, les premières réflexions en ce domaine n'ont été engagées qu'à partir de 2007⁷⁹, débouchant en mai 2008 sur un livre blanc sur la fonction publique : le rapport Silicani. Deux accords avec les partenaires sociaux ont ensuite été conclus, sur le pouvoir d'achat en février 2008 puis sur la rénovation du dialogue social en juin 2008, et deux projets de lois ont finalement été votés, sur la mobilité le 3 août 2009, et sur le dialogue social le 5 juillet 2010.

Cependant, c'est surtout la RGPP qui a tenté ces dernières années d'adapter la gestion des ressources humaines de l'Etat à la perspective de globalisation et d'assouplissement de la gestion définie par la LOLF.

Essentiellement perçue comme débouchant sur le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, elle vise également à mieux former, mieux recruter, mieux valoriser les efforts des agents, favoriser les mobilités, et accompagner les agents concernés par les réorganisations administratives.

Toutefois, ces orientations, peu contestables, ne répondent pas encore parfaitement aux orientations consistant à « refonder » la fonction publique (discours du Président de la République du 20 septembre 2007 sur le « service public 2012 »), tant les outils de gestion du personnel et les nouveaux textes imposent plus de recul par rapport aux méthodes classiques, et plus de dynamisme. Il est par ailleurs encore trop tôt pour dire si les nouveaux textes représentent un véritable tournant dans la gestion des ressources humaines. Surtout, dans le domaine des personnels, outils et textes ne suffisent pas pour mobiliser.

2 - Une gestion des ressources humaines qui peine à s'assouplir

Malgré une forte diminution du nombre de corps dans la fonction publique d'Etat⁸⁰, leur mode de gestion limite grandement les possibilités de réaffectations des agents en fonction des besoins exprimés par les gestionnaires.

Alors que le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique formulait des propositions ambitieuses pour assouplir cette gestion, en substituant aux corps une architecture en filières et en cadres statutaires⁸¹,

⁷⁹ Au dernier trimestre 2007, trois conférences sociales ont lieu, sur le pouvoir d'achat, le dialogue social, et les parcours professionnels.

⁸⁰ Le nombre de corps est passé de 685 à 380 entre 2005 et 2010.

⁸¹ Création de sept filières « métiers » - administration générale, financière et fiscale, sociale, éducation, recherche, culturelle, technique, sécurité - avec un cadre statutaire par niveau de qualification au sein de chaque filière, création d'une grille indiciaire unique, quatre niveaux de recrutements - CAP/BEP, Bac, licence, master -, des cadres statutaires nationaux (et non rattachés à un ministère donné).

leur application a soulevé des difficultés non négligeables : le nombre des métiers, leur gestion interministérielle et leur coût ont conduit le Gouvernement à retenir une approche plus classique

La nouvelle loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique du 3 août 2009 doit permettre à tous les fonctionnaires d'accéder « à tous les corps et cadres d'emploi (...) nonobstant l'absence de disposition ou toute disposition contraire prévue par les statuts particuliers », en créant un droit au départ pour quitter l'administration, et des possibilités de détachement et d'intégration entre corps au sein des trois fonctions publiques.

De fait, pour le moment, le dispositif du Gouvernement repose sur la relance d'un plan de fusion de corps, corollaire des dispositions précédentes : il importe que celui-ci soit effectif et que chaque ministère s'y engage de manière volontariste.

Parallèlement, le relevé de conclusions du 22 juin 2008 sur le dialogue social jette les bases du nouveau cadre des négociations futures, en introduisant un nouveau mode d'élection des représentants du personnel, en obligeant à un deuxième examen en comité technique paritaire si les organisations syndicales émettent un vote négatif unanime, et en définissant pour la première fois les conditions de recevabilité d'un accord. La loi sur le dialogue social, présentée en conseil des ministres le 1^{er} avril 2009, a été votée le 5 juillet de l'année suivante.

Les bases de ce dialogue gagneront en solidité maintenant que les indicateurs de gestion des ressources humaines présents dans la loi de finances initiale (seulement 20 sur 1 150 dans le budget pour 2007) sont normalisés et généralisés, afin de permettre les comparaisons et cerner plus précisément l'efficacité de la gestion des personnels.

3 - Une administration pas assez sensible aux enjeux de management

Si les efforts sont réels pour changer les règles traditionnelles, souvent occultés par la réduction des effectifs. Le management des agents de la fonction publique impose de rendre flexibles leurs moyens, alors même que la fongibilité asymétrique, l'inclusion de la masse salariale dans les budgets, ou la simplification de la structure par corps ont déçu ou tardent à produire des effets réels.

a) Une affectation et une professionnalisation des effectifs trop éloignées des besoins des gestionnaires

Si la fonction publique d'Etat voit ses effectifs réduits et les recrutements limités, il importe que les agents soient affectés au mieux des besoins du terrain. L'absence de liberté de recrutement pour les gestionnaires est un handicap trop souvent présent, qui réduit fortement leurs marges de manœuvre.

Les orientations relatives à la gestion prévisionnelle des ressources humaines, visant à corriger les errements de la gestion prévisionnelle passée, enfermée dans trop de corps et centralisée, restent relativement théoriques.

De fait, alors que 90 % des emplois sont situés dans les services déconcentrés, 66 % des responsables de budgets opérationnels de programme ayant répondu à la Cour estiment qu'il serait possible de leur confier davantage de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

La polyvalence des personnels, qui a servi d'argument pour multiplier les fonctions support est également un obstacle aux politiques de rémunérations incitatives et aux classifications des postes : là aussi la définition de missions et de programmes plus homogènes (Cf. : chapitre I) est de nature à permettre une meilleure définition des postes de travail et à professionnaliser les fonctions. Sur ce dernier point, les initiatives prises en la matière (rénovation de près de 200 concours, remplacement de la notation par l'entretien professionnel pour 25% des agents hors enseignants) doivent en effet être prolongées pour que cela devienne la règle pour l'ensemble des agents publics. La gestion des responsables à haut potentiel repose désormais sur une circulaire du Premier ministre du 10 février 2010 : il convient de la mettre en œuvre en dépassant les limites ministérielles et tout au long de la carrière des personnels en cause.

b) La nécessité d'objectiver la gestion des ressources humaines

Les difficultés chroniques de répartition des compétences dans l'espace, entre les missions et les territoires s'expliquent pour plusieurs raisons : entre les missions, les répartitions sont rarement faites sur la base d'analyses techniques, hors des rapports de forces (les effectifs du ministère de l'agriculture ont longtemps augmenté par exemple) ; dans les services, les répartitions territoriales pâtissent du manque de volonté, et d'outils, pour éviter d'affecter les plus jeunes ou les moins expérimentés

dans les zones les plus sensibles, alors que les mêmes services sont privilégiés.

Pour reconvertir les agents sur les bonnes compétences, l'administration manque encore d'instances proposant d'affecter les agents dans les services sur des bases plus objectives. Les dispositifs d'appui mis en œuvre (bourse d'emplois, assistance méthodologique...) ne sont pas négligeables et doivent être généralisés.

De plus, le dialogue social doit prendre en compte le point de vue des responsables de programme et de budgets opérationnels, impliquant de détacher les organismes du dialogue social des structures traditionnelles. La gestion du personnel doit relever concrètement, à égalité, de deux approches à croiser : celle du directeur des ressources humaines, et celle du directeur-métier.

III - Un redressement des finances publiques à conduire plus résolument

La LOLF n'a pas empêché une incapacité chronique de l'ensemble des acteurs, à commencer par le Gouvernement et le Parlement, à tenir leurs engagements en matière de finances publiques. Il n'est donc pas étonnant que les gestionnaires apparaissent eux-aussi déresponsabilisés dans la tenue de leur plafond de dépense.

A - Une difficulté chronique à respecter certains périmètres de la dépense

En responsabilisant les gestionnaires, la LOLF les oblige au respect des engagements pris devant le Parlement au moment du vote du budget. La gestion doit être conforme à l'autorisation donnée, elle doit en particulier s'inscrire dans l'enveloppe de dépenses fixées par la loi de finances et appliquer les principes budgétaires de sincérité et d'annualité.

L'exercice de responsabilité des gestionnaires apparaît en pratique toujours limité : les dérapages en gestion sont encore fréquents, nécessitant trop souvent de reporter des charges sur l'exercice suivant ou d'ouvrir des crédits supplémentaires en cours d'année, en dehors de l'autorisation parlementaire.

1 - Les progrès issus de la LOLF

Lorsque les gestionnaires n'ont pas consommé en fin d'exercice l'ensemble des crédits qui leur ont été alloués, ils sont autorisés, sous certaines conditions, à les reporter sur l'exercice suivant, sans que ce report nécessite une approbation du Parlement.

Avant la mise en œuvre de la LOLF, cette dérogation au principe d'annualité budgétaire concernait environ 4 % des crédits ouverts⁸². Révélant des phénomènes de sous-consommation, elle apporte de la souplesse en gestion mais crée une opacité, les reports de crédits échappant au vote des assemblées. La pratique avant la LOLF montre par exemple que le système des reports a pu permettre dans certains cas de constituer des réserves de crédits.

Dès lors, l'article 15 de la LOLF modifie le régime des reports de crédits, notamment en élargissant le champ des crédits reportables mais en les encadrant de façon plus contraignante :

- les autorisations d'engagement, c'est-à-dire le niveau de dépenses que l'Etat est autorisé à engager, peuvent être reportées sans limite, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, si elles ne viennent pas augmenter des dépenses de personnel ;
- par ailleurs, les crédits de paiement, c'est-à-dire le niveau de dépenses que l'Etat est autorisé à payer, peuvent être reportés dans la limite de 3 % des crédits initiaux du programme ;
- enfin, le calendrier de report est aussi plus contraignant, les arrêtés de report devant être publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'exécution.

De fait, depuis la mise en œuvre de la LOLF, les reports de crédits connaissent une tendance à la baisse, sauf en 2010. Cependant, l'appréciation dans ce dernier cas est à nuancer, plus de 35 % des reports concernant les crédits exceptionnels accordés dans le cadre du plan de relance.

⁸² Rapport n° 343 (2000-2001) de M. Lambert, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 29 mai 2001.

Evolution des reports de crédits depuis 2006

	2006	2007	2008	2009	2010
Reports de crédits (crédits de paiement en Md€)	4,6	3,9	3,8	3,1	3,4
% des crédits ouverts en loi de finances	1,34	1,19	1,11	0,89	0,90

Source : Cour des comptes / Direction du budget

Le plafonnement des reports de crédits de paiement, instauré par la LOLF, est ainsi globalement perçu comme un point positif par les gestionnaires en charge des affaires financières. L'absence de plafond de report entraînait en effet selon eux antérieurement une moindre vigilance et un recours parfois exagéré à cette facilité de gestion.

2 - Des gestions budgétaires d'une soutenabilité variable selon les missions

a) Une prévision budgétaire insuffisante ou défailante

L'article 32 de la LOLF introduit le principe de sincérité, selon lequel « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

Pourtant, depuis 2006, la Cour relève chaque année des insuffisances dans l'évaluation des dépenses réalisée au moment de l'élaboration du budget, ayant pour conséquence une sous-budgétisation conduisant les gestionnaires à dépasser en exécution les prévisions. En 2010, ces sous-évaluations ont notamment concerné les crédits destinés au financement des opérations extérieures du ministère de la défense, de l'aide à l'acquisition de véhicules propres, de la « prime à la casse », ou encore des dispositifs de veille sociale ou d'hébergement d'urgence. La Cour a ainsi évalué le montant des dotations sous-évaluées à 1,1 Md€.

A ces sous-budgétisations, s'ajoute même dans certains cas une absence d'inscription dans les prévisions budgétaires de certaines dépenses, pourtant connues au moment du vote du projet de loi de finances. Par exemple, la prime de Noël, qui constitue pourtant une mesure pérenne, n'est pas systématiquement prévue dans les budgets. En 2010, le financement de cette prime de 340 M€ versée aux allocataires du revenu de solidarité active et aux parents isolés n'était pas inscrit en loi de finances initiale.

b) Le cas des dépenses de personnel

Les dépassements en gestion des prévisions de dépenses sont particulièrement manifestes dans le cas des dépenses de personnel.

La LOLF a pourtant contribué à améliorer l'information relative à ces dépenses. En effet, jusqu'en 2006, les crédits de personnel étaient éclatés dans le budget de l'Etat parmi d'autres moyens de fonctionnement ou d'intervention, sans prise en compte de la diversification des modalités d'emploi dans l'État (contractuels, personnels sous statut, vacataires, etc.).

Depuis 2006, le nombre d'emplois rémunérés par l'État est clairement identifié dans le budget ainsi que le volume en crédits que représente la masse salariale. Ainsi, les ressources humaines de l'État sont appréhendées dans les documents budgétaires de deux manières : chaque programme se voit rattacher les moyens humains affectés à la politique publique correspondante par le biais du volume de dépenses de personnel et chaque ministère se voit affecter un plafond d'emplois rémunérés par l'État à ne pas dépasser.

Malgré ces améliorations, les erreurs de prévision de la masse salariale restent significatives. En 2009, le montant des crédits de personnel a été sous-estimé de 0,5 %, soit de 400 M€. En 2010, le dépassement de 460 M€ est sans précédent depuis 2006.

La Cour précise⁸³ que le montant des dépenses de personnel concernant les ministères de la défense, de l'éducation nationale, du budget ou de l'intérieur, liées notamment à des mesures catégorielles antérieures à l'adoption de la loi de finances, étaient pourtant prévisibles.

Parallèlement, si les plafonds d'emplois sont davantage respectés, ils ont été à l'origine surestimés par prudence et leur articulation avec les crédits de personnel est en conséquence mal assurée. Au ministère de la défense, le plafond d'emplois autorisés en 2010 s'élevait à 309 562 ETPT. L'effectif moyen réalisé s'est établi en 2010 à 305 217 ETPT, soit 19 421 M€ y compris les pensions, alors que les crédits disponibles pour financer ces emplois s'élevaient à 19 199 M€, faisant apparaître un déficit de 222 M€.

⁸³ Rapport au Parlement conjoint au projet de loi de finances rectificative, 26 novembre 2010.

c) La portée limitée du contrôle de la soutenabilité des budgets

Les dépassements par les gestionnaires des enveloppes qui leur sont allouées du fait de sous-estimations initiales des dépenses mettent en évidence la portée limitée du contrôle de soutenabilité budgétaire réalisé par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels.

En effet, ceux-ci, agissant pour le compte de la direction du budget dans chaque ministère, sont chargés selon les dispositions du décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat, de vérifier « *le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programme* ». En région, un tel contrôle est également réalisé sur la soutenabilité des budgets opérationnels de programme par les contrôleurs budgétaires régionaux.

Cependant, les conditions de réalisation de ce contrôle ne sont pas optimales. En particulier, le visa des contrôleurs budgétaires étant nécessaire pour que les crédits soient mis à la disposition des gestionnaires, les délais impartis pour examiner les budgets sont très brefs et le contrôle revêt de ce fait souvent un caractère assez formel. Les avis des contrôleurs budgétaires sont également contraints par une transmission tardive des éléments nécessaires à leur analyse. Les prévisions relatives aux emplois et aux dépenses de personnel du ministère de la défense n'ont ainsi été visées certaines années qu'en avril ; en région Poitou-Charentes, la soutenabilité du budget relatif au développement de l'offre de logement pour l'exercice 2010 n'a été validée qu'en mai.

Dans certains cas, les informations fournies par les gestionnaires se révèlent insuffisantes, comme au ministère de la culture, où le contrôleur budgétaire estime qu'il ne dispose pas de tous les éléments « *pour se prononcer sur la soutenabilité budgétaire notamment en ce qui concerne la programmation, les échéanciers de paiement et les charges à payer du ministère* ».

Par ailleurs, le contrôle intervenant après le vote de la loi de finances par le Parlement, il ne peut remettre en cause les prévisions adoptées, même si chaque année presque un cinquième des programmes et plus d'un quart des budgets opérationnels de programme sont déclarés non soutenables. Ainsi, la réserve substantielle émise par le contrôleur budgétaire du ministère de la Défense sur les prévisions concernant les dépenses de personnel affectées à la préparation et à l'emploi des forces n'a pas eu d'incidences concrètes.

Evolution des avis négatifs ou réservés sur la soutenabilité des budgets depuis 2006

% d'avis défavorables ou réservés	2007	2008	2009	2010
Au niveau central	19,8	20,5	19,4	19,7
En région ⁸⁴	37,6	28,6	32,9	25,4

Source : Direction du budget

Ensuite, en cours de gestion, les contrôleurs budgétaires veillent à la soutenabilité de l'exécution des gestionnaires en visant certains de leurs engagements. Si ce visa était systématique jusqu'en 2005, il est désormais sélectif et ne concerne que les dépenses représentant un enjeu budgétaire majeur. Les principales mesures générales de gestion du personnel (ouvertures de postes sur concours notamment) et certains actes individuels (recrutements de contractuels par exemple) restent ainsi soumis à ce contrôle. Cependant, celui-ci ne porte que sur les plafonds d'emplois et pas sur les crédits de personnel. Les contrôleurs peuvent donc seulement alerter les ministères et la direction du budget s'ils craignent un dérapage, sur la base de leur analyse des informations fournies par les ministères et de la consommation des crédits. Cependant, ces informations sont de qualité inégale. Comme l'a déjà indiqué la Cour⁸⁵ en 2009, ce dispositif de suivi des dépenses n'a pas permis d'identifier la dérive des crédits de personnel suffisamment à temps pour l'arrêter, ni pour en tenir compte dans les prévisions de la loi de finances initiale pour 2010. De plus, même si le contrôleur budgétaire refuse de viser un engagement de dépense, le ministère concerné peut solliciter auprès du ministre du budget l'autorisation de passer outre ce refus. Une telle autorisation a par exemple été accordée à trois reprises en 2010 au ministère de l'intérieur, pour le recrutement de personnels de la police nationale.

3 - Des ajustements inéluctables reportant les charges ou ouvrant des crédits supplémentaires

a) Une connaissance imprécise des reports de charge

L'insuffisance ou l'absence de crédits pour couvrir certaines dépenses engagées par l'Etat peut conduire les gestionnaires à reporter

⁸⁴ Les avis des contrôleurs budgétaires régionaux portent sur les trois-quarts des budgets opérationnels existants (cf. chapitre 1).

⁸⁵ Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'Etat, 2010.

dans certains cas leur paiement à l'exercice suivant, en recourant aux reports de charge. Par exemple, la réduction, liée à l'augmentation des dépenses de personnel, des marges de manœuvre sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement concernant la police nationale a entraîné des reports de charges pour un montant de 194,87 M€ en 2010.

L'évaluation des reports de charge est cependant complexe. La direction du budget reconnaît ainsi qu'elle « *n'est pas une notion auditable. Elle ne fait pas non plus l'objet d'un reporting régulier des services* ».

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2010, la Cour souligne les faiblesses de la mesure des reports de charges, en particulier le manque d'exhaustivité de l'enregistrement des charges à payer, c'est-à-dire des charges correspondant à un service fait au cours de l'exercice mais pour lesquelles le paiement n'est pas intervenu.

b) Le recours excessif aux décrets d'avance

Pour combler l'insuffisance des crédits, les gestionnaires peuvent également solliciter des financements complémentaires en cours de gestion. La procédure des décrets d'avance permet au Gouvernement d'ouvrir des crédits supplémentaires pendant l'exercice en se substituant au Parlement, sans loi de finances rectificative. La Cour a ainsi relevé en 2010 que la part des dépenses réellement nouvelles et imprévisibles au moment du vote du budget initial dans les crédits ouverts par décrets d'avance était minoritaire, l'essentiel des ouvertures de crédits résultant d'insuffisances ayant affecté la sincérité des dotations correspondantes en loi de finances initiale.

Existant déjà avant 2006, cette procédure est possible, lorsque le supplément de crédits affecté à un programme n'est pas compensé par une annulation de crédits d'un autre programme, « en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national » (article 13). Le décret ouvrant les crédits est soumis à l'avis du Conseil d'Etat. La LOLF exige de plus l'avis préalable des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Les commissions des finances se sont saisies de cette nouvelle prérogative, qui atténue le caractère dérogatoire de la procédure. Elles ont ainsi émis à plusieurs reprises des réserves⁸⁶, voire des avis négatifs⁸⁷.

⁸⁶ Ainsi, la Commission des finances du Sénat exprime en 2010 de « *très vives réserves, considérant que l'impossibilité évidente de surseoir à la rémunération des*

**Avis des commissions des finances sur les décrets d'avance
depuis 2006**

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de décrets d'avance	4	3	3	3	2
Montant des ouvertures liées à des prévisions insuffisantes (crédits de paiement)	1,14 Md€	1,1Md€ (estimation)	1,1Md€ (estimation)	835 M€	1,1 Md€
Avis des commissions des finances	Observations, un avis défavorable	Observations	Remarques	Réserves	Réserves , un avis défavorable

Source : Cour des comptes

Le montant des crédits supplémentaires pouvant être accordés est limité à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. La Cour avait relevé, dans son rapport relatif aux décrets d'avance publié en 2009, une diminution des mouvements de crédits effectués par décret d'avance, qui marquait une évolution conforme à l'esprit de la LOLF. La tendance s'est inversée en 2010 : le montant des ouvertures et des annulations est le double de celui de 2009, et approche celui de 2005 qui est le plus élevé de la période 2003-2010.

agents de l'Etat place le Parlement devant le fait accompli et le contraint à formuler un avis favorable au projet de décret ».

⁸⁷ Un avis négatif a par exemple été rendu en 2010 par la Commission des finances de l'Assemblée nationale à propos d'une opération de prise à bail par le ministère de la Justice.

L'article 58-6° de la LOLF

Cette disposition de l'article 58 introduit une obligation nouvelle en précisant que « *la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment* », [...] *le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances* ».

Concrètement, l'examen des mouvements de crédits se limite à celui des mouvements opérés par décret d'avance : il s'effectue au regard du montant des crédits ouverts, de la régularité des opérations d'ouverture et d'annulation de crédits, et des incidences de ces mesures sur les conditions générales de l'exécution du budget.

Le recours à la mesure dérogatoire du décret d'avance doit être estimé au regard de la nécessité de mettre en place les crédits supplémentaires dans des délais qui ne sont pas compatibles avec la préparation et le vote d'une loi de finances rectificative. De la même façon, la Cour constate que le recours à un décret d'avance est lié au fait que le montant du besoin supplémentaire excédait les facultés dont dispose l'administration, en vertu des articles 11 et 12 de la LOLF, pour opérer en gestion des mouvements de crédits entre programmes d'un même ministère ou entre programmes de ministères différents, notamment en les imputant sur les crédits mis en réserve en application de l'article 51 (4° bis) et toujours disponibles à la date du décret.

La Cour vérifie également que la publication de décrets d'avance n'altère pas la cohérence de la gestion budgétaire, au travers notamment de mouvements de sens contraires entre les dispositions qu'ils introduisent et celles prises dans une loi de finances rectificative. Elle examine les annulations au regard des dispositions de l'article 14-I de la LOLF. Celui-ci prévoit deux cas qui se rapportent respectivement au souci de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire et à la faculté d'annuler des crédits « *devenus sans objet* ».

4 - Des contraintes à renforcer pour une gestion mieux maîtrisée*a) La tentation de restaurer les contrôles anciens*

Afin de davantage responsabiliser les gestionnaires dans leurs prévisions et dans leur gestion, plusieurs scénarios sont envisageables.

Compte tenu de la faible portée du contrôle de soutenabilité budgétaire, une solution serait de revenir au vœu initial de certains ministères et d'envisager sa suppression, laissant aux responsables de programme, aux directeurs des affaires financières et aux responsables de

budgets opérationnels de programme le soin d'endosser l'entière responsabilité de leurs prévisions budgétaires.

A l'opposé, le contrôle exercé sur les prévisions, puis sur les engagements pris par les gestionnaires en cours de gestion, pourrait être renforcé : dans son rapport de novembre 2010 sur les décrets d'avance, la Cour préconise ainsi de n'autoriser les recrutements dans les ministères, qu'une fois les prévisions de dépenses de personnel validées par le contrôleur budgétaire et de refuser de viser en cours d'année les recrutements s'il y a un risque de dépassement du plafond d'emplois ou de non-respect des prévisions relatives aux ressources humaines. Comme l'indique la Cour, « *de telles mesures iraient à l'encontre du mouvement d'assouplissement des contrôles a priori qui a été engagé depuis 2005. Les dérives constatées en 2009 justifient cependant, au moins provisoirement, un rééquilibrage* ».

b) Une association plus étroite du Parlement au contrôle de la soutenabilité budgétaire

Au-delà d'une remise en cause de l'existence ou de l'allègement des contrôles budgétaires, le renforcement de leur portée, grâce à une association plus étroite du Parlement, peut également être évoqué.

Les commissions des finances exercent en effet pleinement le rôle que la LOLF leur confie dans le cadre de l'examen des décrets d'avance. De la même manière, elles pourraient davantage être associées à l'analyse de la soutenabilité des budgets présentés. Ainsi, les avis réservés ou négatifs des contrôleurs budgétaires en ministère ou en région pourraient leur être systématiquement transmis. Cette information éclairerait ainsi le Parlement lors de l'examen des projets de décrets d'avance qui lui sont ensuite présentés et l'alerterait dès le début de l'exécution budgétaire sur des dérapages prévisibles.

c) Des règles de gestion plus strictes

Parallèlement, des règles de gestion plus contraignantes pourraient être imposées aux gestionnaires, en encadrant davantage les possibilités offertes par la loi organique concernant l'ouverture de crédits en cours d'exercice.

Afin d'éviter le caractère systématique du recours aux décrets d'avance, le plafond global du montant autorisé de crédits supplémentaires pourrait ainsi être davantage contraignant. Dans la pratique, le volume de ces crédits se situe autour de 0,5 % de celui des crédits accordés au moment du vote du budget. Il n'a dépassé ce

pourcentage que dans quelques cas. La réduction du taux actuel de 1 % fixé par la loi organique au niveau observé de fait fixerait un objectif plus ambitieux de prévision et de gestion budgétaire, en restreignant les possibilités d'ajustements après le vote de la loi de finances.

B - Un pilotage des finances publiques à mieux assurer

Votée de manière consensuelle, la LOLF ne détermine pas le contenu et les orientations des politiques budgétaires conduites par le Gouvernement et votées par le Parlement. En revanche, elle obéit à une volonté de « *meilleure gouvernance* »⁸⁸ des finances publiques, qui induit une responsabilisation des pouvoirs publics dans leur ensemble. Elle met en jeu leur capacité à tenir leurs engagements financiers, dans un cadre pluriannuel, afin de prendre en compte les intérêts des générations futures.

De ce point de vue, même si ceci relève d'abord de la volonté politique, l'appareil juridique introduit par la LOLF est apparu rapidement insuffisant pour faire face aux enjeux pluriannuels de redressement des comptes publics. Les mécanismes qu'elle a institués ont visé à conforter le Parlement dans l'exercice de son rôle budgétaire sans y parvenir totalement.

Dès lors, l'absence de responsabilisation des pouvoirs publics dans leur ensemble a pu être considérée comme un facteur dirimant pour parvenir au redressement des comptes publics.

1 - Des principes de bonne gouvernance insuffisamment confortés

Le législateur organique a souhaité donner de nouveaux leviers au Parlement dans le cadre de l'examen des projets de lois de finances, d'une part, en lui permettant de voter des plafonds sur la dette et les emplois, et, d'autre part, en limitant le champ des outils extra-budgétaires, qui apparaissaient soustraits à l'analyse des assemblées.

a) Une portée de l'autorisation parlementaire parfois limitée

L'introduction d'un vote du Parlement en loi de finances sur les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat (article 34-6°) et de dette (article 34-7°), est apparu comme un moyen, sinon d'en

⁸⁸ Selon l'OCDE, la bonne gouvernance repose sur cinq principes : la primauté du droit, l'obligation de rendre compte, la transparence, l'efficacité et l'efficacités, la réceptivité (capacité à répondre aux attentes et évolutions de la société), la prospective (anticiper les problèmes et élaborer les politiques qui en tiennent compte).

contraindre l'évolution, au moins de faire l'objet d'un débat sur ces deux sujets majeurs.

A l'expérience, ce vote a pris une importance limitée du point de vue des parlementaires. S'agissant des effectifs, la prise de conscience que la fixation d'un objectif de réduction du plafond d'emploi n'entraînait pas nécessairement une meilleure maîtrise de la masse salariale⁸⁹ a réduit la portée du vote des assemblées. La difficulté d'établir, cinq ans après la mise en œuvre de la LOLF, un recensement exhaustif et pertinent des effectifs de l'Etat a pu jouer un rôle dans ce relatif désintérêt. Parmi les options pour renouveler le débat sur la politique des effectifs de l'Etat figure l'ajout à la disposition de l'article 34-6° (I) de la LOLF du principe d'un vote global de la masse salariale.

L'absence de prise en compte des emplois de vie scolaire dans le plafond d'emploi

Tant le ministère chargé du budget que celui de l'éducation nationale n'ont pas souhaité intégrer dans le plafond d'emploi les 100 000 emplois de vie scolaire employés par les établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées), qui représentent pourtant de l'ordre de 10 % des effectifs du ministère au motif qu'ils ne sont pas recrutés par l'Etat et donc payés hors titre 2.

Ces emplois participent de manière pérenne à la mission éducative du ministère et exercent des missions remplies dans la plupart des autres pays du monde par les enseignants eux-mêmes, notamment la surveillance des élèves et ce qui est relatif à la « vie scolaire » c'est-à-dire à ce que fait l'élève dans l'établissement, en dehors de la classe et du face-à-face pédagogique.

Pour ce qui concerne la dette, la rédaction de l'article 34 prévoit le vote sur un plafond de variation de la dette nette de plus d'un an. Cette rédaction vise dans son principe à distinguer ce qui relève de l'endettement (la dette de plus d'un an) et de la trésorerie.

En pratique, la Cour a constaté une évolution de la structure de la dette de l'Etat et une croissance sensible depuis 2007 des emprunts de moins d'un an. Fin 2009, l'endettement de court terme représentait 18,7 % de la dette négociable de l'Etat contre 8,5 % deux ans auparavant. Sa part est retombée à 15,2 %. Si cette évolution a correspondu à une stratégie d'émission d'emprunts de l'agence France Trésor sur laquelle la

⁸⁹ Cf. enquête de la Cour réalisée à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application de l'article 58-2 de la LOLF, sur l'évolution de la masse salariale.

Cour s'est exprimée par ailleurs⁹⁰, elle a *de facto* ôté son intérêt au vote par le Parlement d'un plafond d'endettement.

Or un tel plafond était, dans les intentions du législateur organique, un vecteur de responsabilisation du Gouvernement et des parlementaires face aux enjeux majeurs de l'endettement public. A contrario, la fixation par le Parlement d'un plafond d'endettement comprenant la dette de court terme conduirait le Gouvernement à devoir demander en cas de dépassement envisagé en cours d'année un relèvement en loi de finances rectificative, selon un modèle proche de la pratique constatée aux Etats-Unis⁹¹.

b) Des instruments extra-budgétaires nombreux

Les travaux préparatoires de la LOLF avaient accordé une large part à la restauration des principes d'unité et d'universalité du budget. Il apparaissait en effet au Parlement que le développement de certains instruments – les garanties de l'Etat, les taxes parafiscales⁹², les comptes d'affectation spéciale – faisaient l'objet d'un contrôle insuffisant de sa part. Pour permettre un pilotage renforcé des recettes et des dépenses de l'Etat, il est apparu que des contraintes supplémentaires devaient être introduites pour réduire ou maîtriser ces instruments extra-budgétaires.

Les taxes parafiscales ont été supprimées au 31 décembre 2003, et l'affectation de taxes à des personnes morales autres que l'Etat est désormais soumise à l'autorisation du Parlement et limitée au seul financement de missions de service public. Les garanties doivent faire l'objet d'une autorisation en loi de finances (les garanties préexistantes ayant dû faire l'objet d'une disposition en loi de finances si cela n'avait pas été le cas)⁹³. Enfin, les comptes d'affectation spéciale, dont le développement a été important jusqu'en 2001, ont été limités aux seules affectations de recettes qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.

⁹⁰ Cf. les rapports de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat 2009 et 2010.

⁹¹ Tout relèvement du plafond d'endettement est soumis à l'accord du Congrès, avec les blocages institutionnels liés au régime présidentiel américain, comme cela a pu être constaté au cours de l'été 2011.

⁹² En 2002, il existait 42 taxes parafiscales représentaient un produit de près de 2,8 milliards d'euros (dont 2,1 milliards pour la seule redevance audiovisuelle) créées par le pouvoir réglementaire, sans autorisation préalable du Parlement.

⁹³ La décision du Conseil Constitutionnel (n° 2008-574) du 29 décembre 2008 a en outre prévu que toute autorisation de garantie devait faire l'objet d'un plafond en loi de finances.

Pour autant, ces instruments, hormis les taxes parafiscales, transformées pour un grand nombre d'entre elles en « taxes affectées » restent fortement utilisés⁹⁴. Ils ont en effet une réelle utilité, comme le recours aux garanties, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour le financement de l'économie de l'automne 2008, en témoigne. Mais pour ce qui concerne les taxes affectées et le nombre de comptes d'affectation spéciale, leur persistance, voire leurs nouveaux développements, ont pu permettre de contourner la norme que le Gouvernement s'était lui-même fixée en matière d'évolution des dépenses. Les dépenses financées par ce biais n'ont pas été prises en compte dans la norme de dépenses, conduisant à en faciliter artificiellement le respect⁹⁵ (un certain nombre de taxes affectées le sont désormais).

D'autres instruments, comme les partenariats public-privé, mal appréhendés par les assemblées dans le cadre de leur autorisation en loi de finances, limitent également la capacité des parlementaires à maîtriser de manière suffisante les engagements pluriannuels de l'Etat.

2 - L'absence de respect par les lois de finances des engagements pluriannuels

a) Une prise en compte progressive de la pluriannualité

Si la LOLF n'ignore pas la pluriannualité, elle s'est inscrite néanmoins dans le cadre d'un principe démocratique essentiel des finances publiques, le principe d'annualité, qui veut que l'autorisation parlementaire de percevoir les recettes soit donnée pour un an.

La généralisation des autorisations d'engagement prévue par la LOLF devait néanmoins permettre aux gestionnaires de prendre en compte la dimension pluriannuelle de leur gestion.

Le rapport de suivi de 2006 avait insisté sur la nécessité « *d'oser la pluriannualité* ». Un rapport de l'inspection générale des finances en 2007 a relevé le paradoxe suivant : « *alors que la gestion annuelle des finances publiques maximise en théorie la marge de manœuvre du*

⁹⁴ Cf. enquête de la Cour réalisée à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application de l'article 58-2 de la LOLF, sur le recours aux instruments extra-budgétaires.

⁹⁵ Pour la Cour, les dépenses des comptes d'affectation spéciale Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route, Développement agricole et rural et Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ne se distinguent des dépenses du budget général que par l'affectation de recettes spécifiques. Elles ont donc vocation à être prises en compte dans le calcul de la norme.

pouvoir politique, puisqu'il peut faire évoluer ses choix chaque année, celle-ci se traduit en réalité par une marge de manœuvre très réduite, compte tenu de la dynamique de la dépense publique, qui n'est annuelle ni dans sa composante structurelle (dépenses rigides), ni dans sa composante discrétionnaire (compte tenu des lois de programmation) ».

Ces considérations ont permis l'introduction de lois de programmation des finances publiques à l'issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'article 34 de la Constitution dispose ainsi que ces lois définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques « *qui s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Elles n'ont pas de portée supérieure aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale annuelles. Deux lois de programmations se sont succédé à ce stade (2009-2012 et 2012-2014). Elles intègrent un budget triennal fixant un plafond de dépenses à périmètre constant par mission.

L'article 13 de la loi de programmation 2009-2012 prévoyait que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de ce budget triennal. Cet article n'a pas été formellement respecté. Il souligne la nécessité qu'une instance indépendante puisse vérifier chaque année le respect de la trajectoire des comptes publics et transmette les résultats de ses travaux au Parlement.

Tel est le rôle de la Cour en application des articles 58-3° et 58-4° de la LOLF.

L'article 58-3° de la LOLF

Le texte de la LOLF dispose que la Cour dépose un rapport préliminaire, conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur. En pratique il s'agit du rapport gouvernemental sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, en vu de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante.

Pour la Cour, c'est un défi nouveau que d'apporter au Parlement, dès le mois de juin, une contribution attendue aux débats d'orientation budgétaire, portant non seulement sur la situation des finances publiques (à titre rétrospectif) mais aussi sur les perspectives, pour éclairer le Parlement sur les conséquences des choix et des orientations retenues par le Gouvernement.

Certains analystes ont vu là un changement profond dans la nature des travaux de la Cour. Institution supérieure de contrôle, exerçant a posteriori, gardienne des règles budgétaires et comptables, ainsi que des normes reconnues sur le plan international, la Cour innove en s'investissant dans le champ de l'avenir, puisque dès 2006 son rapport s'est intitulé « Sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire ».

Depuis cinq ans, ce rapport connaît assurément un succès certain, tant auprès du Parlement qu'auprès de l'opinion publique, car il fait l'objet d'une publication simultanée et distincte par la Cour, ainsi que d'une conférence de presse par le Premier président. Ce rapport porte non seulement sur la situation de l'Etat, mais aussi sur celle de la Sécurité sociale, des collectivités locales et des autres organismes administratifs. Il réalise donc une analyse globalisée de la situation et des perspectives des finances publiques dans l'esprit du traité de Maastricht.

En outre, il est évident que la grave et profonde dégradation des finances publiques, notamment depuis la crise mondiale de l'automne 2008, a donné à ce rapport un poids, une notoriété accrus. La Cour a pu ainsi depuis quatre ans appeler, de façon réitérée, les pouvoirs publics à s'engager résolument dans une politique de maîtrise de la dépense publique, de réduction de la dette, voire d'optimisation de la recette fiscale. A ce titre, le rapport dit du 58-3° aura connu une portée et une attention supérieures à ce qui pouvait être envisagé lors du vote de la loi organique.

b) Une incapacité à tenir les engagements pluriannuels

Le non respect des engagements pluriannuels en matière des finances publiques constitue une faiblesse connue du système institutionnel français⁹⁶. Cette faiblesse est essentiellement d'ordre politique.

Mais, pas davantage que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la LOLF n'a donné de leviers juridiques pour que les engagements pluriannuels en termes de déficit public et de dette, auxquels la France souscrit dans le cadre de ses programmes de stabilité successifs auprès de l'Union européenne, soient tenus. Le tableau ci-dessous montre l'écart entre les engagements souscrits pour la dernière année de chaque programme de stabilité et le déficit constaté. Si les exercices 2008 à 2010 peuvent être considérés comme atypiques en raison des effets de la crise financière, des écarts majeurs ont été constatés pour chaque année depuis 2002.

⁹⁶ Cf. le rapport de la commission Camdessus (juin 2010).

Comparaison entre les engagements souscrits par la France au titre de la dernière année de chaque programme de stabilité et le solde effectivement atteint

Dernière année du programme de stabilité	2001 ⁹⁷	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Engagement pour cette année pris en n-3	-	+ 1,2 %	- 0,5 %	- 0,5 %	0,0 %	-1,0 %	-1,5 %	- 0,9 %	- 1 %	0,0 %
Niveau du déficit constaté	- 1,5 %	- 3,1 %	-4,1 %	- 3,6 %	- 2,9 %	- 2,3 %	- 2,7 %	- 3,3 %	- 7,5 %	-7,1 %

Source : programmes de stabilité/INSEE

Cette situation préoccupante, imputable d'abord aux responsables politiques, a pu être favorisée par le caractère glissant de ces programmes de stabilité, dont les engagements sont perpétuellement révisés et repoussés dans le temps, et l'absence de supériorité juridique des lois de programmation des finances publiques sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Elle est liée aussi à la difficulté pour le Parlement de vérifier, au moment des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale annuelles, que le texte qui lui est proposé respecte bien la trajectoire proposée. Tandis que le solde des lois de finances est exprimé en comptabilité budgétaire, les programmations pluriannuelles, et tout particulièrement les programmes de stabilité, s'expriment en comptabilité nationale. L'établissement de tableaux de concordance entre ces deux comptabilités joints aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale permettrait au Parlement, mais aussi le cas échéant au Conseil constitutionnel s'il en était saisi, de vérifier l'articulation entre le cadre annuel et les trajectoires pluriannuelles.

3 - Un calendrier budgétaire inadapté : l'échec prévisible de la loi de règlement

La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et dépenses du budget de l'exercice ainsi que son résultat.

⁹⁷ Pas encore d'engagement de programme de stabilité pour cet exercice.

a) *L'ambition : « un moment de vérité budgétaire »*

Le législateur organique a souhaité faire de l'examen du projet de loi de règlement « *un moment de vérité budgétaire* » permettant d'établir un « *chaînage vertueux* » entre le compte-rendu de la gestion de l'exercice n-1 et l'examen du projet de loi de finances de l'exercice n+1. De l'examen des comptes de l'Etat, dont il ambitionnait qu'il soit un moment aussi important que peut l'être la publication des résultats annuels pour une entreprise⁹⁸, et de la présentation des résultats des politiques publiques, il lui apparaissait souhaitable que des leçons soient tirées, afin d'améliorer l'allocation des moyens et la définition des objectifs au titre de l'exercice suivant.

La LOLF prévoit donc que le projet de loi de règlement est déposé avant le premier juin de l'année suivante. Cette date, considérablement avancée par rapport à la situation antérieure, permet un examen des résultats de la gestion de l'Etat, en préalable au débat d'orientation sur les finances publiques⁹⁹ du printemps, et en amont de la session budgétaire de l'automne qui conduit à examiner le projet de loi de finances initiale de l'année n+1.

Sont annexés au projet de loi de règlement le compte général de l'Etat (compte de résultat et bilan), l'acte de certification de la Cour des comptes et les rapports annuels de performances des missions qui constituent le pendant en exécution des projets annuels de performances. Ils présentent ainsi le bilan stratégique des programmes, leurs résultats et la présentation de la consommation des crédits.

De manière cohérente par rapport à cette orientation, l'intitulé du projet de loi de règlement a été modifié en 2007, à l'initiative du Parlement, pour le premier texte examiné dans le cadre de la LOLF. Il s'intitule désormais « *projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion* ». On aurait pu, de façon encore plus audacieuse, aller jusqu'au concept de « résultats de la gestion ».

⁹⁸ Cette comparaison, souvent utilisée, n'est en réalité pas pertinente : il est attendu une décision de l'assemblée générale des actionnaires d'une entreprise, celle du partage des résultats, qui ne se compare pas avec le vote d'une loi de règlement.

⁹⁹ Article 48 de la LOLF : débat relatif au rapport du Gouvernement « *sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* » comportant notamment une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France et une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions.

L'article 58-4° de la LOLF

Le rapport prévu à l'article 58-4° de la LOLF reprend un travail que la Cour accomplit depuis des décennies : l'analyse de l'exécution de la loi de finances, afin de nourrir le projet de loi portant loi de règlement.

Toutefois, le texte de la LOLF apporte une innovation substantielle : outre l'exécution sur le plan de la technique budgétaire, le rapport analyse par mission et par programme l'exécution des crédits. En fait il va plus loin puisqu'il a aussi pour objet de fournir au Parlement une information sur les résultats et les performances par mission et par programme, de manière à permettre aux parlementaires de mieux apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, et d'allouer – au premier euro – les crédits sollicités en loi de finance ultérieure. La logique de performance s'est donc substituée à la logique de simple consommation des crédits.

Dans ce rapport la Cour doit donc à la fois analyser l'exécution de la loi de finances – en recettes, en dépenses, en mouvements et en solde – mais aussi porter une appréciation sur les résultats obtenus, sur la base des projets et des rapports annuels de performances établis pour chaque mission, ou pour certains programmes choisis chaque année en fonction de leur volume de crédits ou de l'importance de la politique publique qu'ils supportent. Ce rapport est essentiel si l'on s'inscrit dans l'esprit que la LOLF s'attache à promouvoir : la logique de résultat. Il doit en effet permettre à la représentation nationale de fixer l'impôt et d'allouer la dépense à l'aune des objectifs et des résultats à atteindre, et plus globalement de considérer le vote de la loi de règlement comme la constatation des résultats obtenus, gage de la poursuite des politiques engagées et des moyens budgétaires qu'elle décide d'y consacrer.

b) Un exercice sans portée suffisante

Les travaux préparatoires de la LOLF attendaient de l'examen du projet de loi de règlement un nouvel équilibre entre la logique d'autorisation, celle de l'examen du projet de loi de finances de l'année suivante, qui comporte un caractère prévisionnel souvent infirmé en exécution, et une logique de contrôle des résultats, plus tangibles, dont ce texte aurait été le moment clé.

Depuis 2006, les présidents des commissions des finances des deux assemblées ont ainsi pu concevoir l'idée d'un raccourcissement du débat en séance publique sur le projet de loi de finances initiale et celle d'un rallongement du temps d'examen du projet de loi de règlement.

Ce double mouvement n'a pas eu lieu.

A l'Assemblée nationale, le temps de l'examen du projet de loi de finances initiale a bien diminué de 50 % : une partie de celui-ci a été

réservé à des séances en commission. Il n'en a pas été de même au Sénat : le temps d'examen de ce texte est resté stable sur longue période.

Dans le même temps, la durée d'examen du projet de loi de règlement est restée très courte en séance publique : 3h30 à l'Assemblée nationale pour le projet de loi de règlement de l'exercice 2009, en comparaison des 2h45 sur le texte de 2004¹⁰⁰. Au Sénat, le temps d'examen a même diminué (7h05 pour 2004 ; 3h45 pour 2009), car avait été examinée à l'occasion du projet de loi de règlement pour 2004 une préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF, consistant à débattre en séance publique de l'exécution du budget d'un certain nombre de ministères. Cet exercice n'a pas été reconduit en séance publique, mais en commission. Des ministres sont ainsi auditionnés sur les résultats de la gestion précédente. La même formule est pratiquée à l'Assemblée nationale.

Ces auditions connaissent un succès limité auprès des parlementaires, notamment des commissions pour avis. Ainsi, sur le projet de loi de règlement pour 2008, sept commissions ouvertes à l'ensemble des députés ont été tenues. Elles ont en moyenne duré un peu moins d'une heure et demie et seulement neuf députés en moyenne, dont deux non membres de la commission des finances, étaient présents.¹⁰¹

**Comparaison des temps de discussion
projet de loi de finances initiale/projet de loi de règlement**

	2004		2009	
	Projet de loi de finances initiale	Projet de loi de règlement	Projet de loi de finances initiale	Projet de loi de règlement
Assemblée nationale	160h28	2h25	108h32	3h30
Sénat	138h55	7h05	134h25	3h45

Source : comptes rendus des débats de l'Assemblée nationale et du Sénat

¹⁰⁰ L'examen du projet de loi de règlement pour 2005, dernier texte à être examiné sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959, l'avait été déjà partiellement selon le régime de la LOLF.

¹⁰¹ Connaître l'Assemblée « lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale ». Septembre 2010.

c) Un calendrier à modifier

L'absence d'intérêt renouvelé pour le projet de loi de règlement, reconnu par les parlementaires, s'explique par des raisons multiples, la première d'entre elles étant que le projet de loi de règlement est un texte de constatation, par nature non modifiable.

La raison majeure est sans doute liée à un calendrier particulièrement inadapté, comme le montre le récapitulatif des échéances consacrées aux finances publiques à l'Assemblée nationale.

**Le calendrier des finances publiques à l'Assemblée nationale :
printemps/automne**

	2007	2008	2009	2010	2011
Projet de loi de règlement (n-1)	16 juillet 2007	30 juin 2008	29 juin 2009	28 juin 2010	27 juin 2011
Débat d'orientation sur les finances publiques (n+1)	16 juillet 2007	15 juillet 2008	30 juin 2009	30 juin 2010	28 juin 2011
Premier projet de loi de finances rectificative (n)	4 ^e trimestre	4 ^e trimestre	7 janvier 2009	2 février 2010	6 juin 2011
Projet de loi de règlement (n-1) et collectif (n) pour le financement de la sécurité sociale	4 ^e trimestre ¹⁰²				
Projet de loi de programmation des finances publiques	–	4 ^e trimestre	–	4 ^e trimestre	–
Avis sur le programme de stabilité (n/n+3)	–	–	–	–	2 mai 2011

Source : comptes rendus des débats de l'Assemblée nationale

Les incohérences de calendrier ont empêché à ce stade de tirer profit de l'examen des résultats de la gestion passée pour éclairer les choix ultérieurs.

Premièrement, un élément conjoncturel, qui s'est néanmoins reproduit au cours des exercices 2009 à 2011, a empêché le texte de prendre de l'importance : au moins un projet de loi de finances rectificative pour l'exercice en cours¹⁰³ a été examiné avant le projet de loi de règlement de l'année précédente, donnant une vision plus actualisée des conditions de l'exécution budgétaire.

¹⁰² Pour la première fois, une loi de financement rectificative a été promulguée le 28 juillet 2011.

¹⁰³ Trois en 2010.

Deuxièmement, si l'examen du projet de loi de règlement a bien lieu, comme le prévoyait le législateur organique, quelques jours (ou quelques heures) avant le débat d'orientation des finances publiques, le texte n'apparaît pas suffisant pour en éclairer les enjeux globaux. L'équivalent de ce texte pour les finances sociales est en effet examiné seulement à l'automne. Un rapprochement des dates d'examen des deux textes constitue une nécessité pour permettre une vision prospective réellement intégrée.

Troisièmement, plusieurs moments, dont les dates respectives ne révèlent aucune articulation logique, permettent désormais au Parlement de prendre position sur la trajectoire pluriannuelle des comptes publics :

- l'avis sur le programme de stabilité, que la France doit transmettre à l'Union européenne au plus tard début mai ;
- le débat d'orientation des finances publiques, en juin/juillet de chaque année ;
- le projet de loi de programmation des finances publiques¹⁰⁴, examiné à l'automne dans ses deux premières versions (en 2008 et en 2010).

Dans cette perspective, l'examen du projet de loi de règlement n'a de sens qu'en amont de la phase de programmation pluriannuelle, et de l'acte juridique le plus engageant pour la France, le programme de stabilité. Il s'agit de permettre au Parlement de vérifier la conformité de l'exécution budgétaire passée avec la trajectoire pluriannuelle des comptes publics.

Une modification du calendrier budgétaire apparaît ainsi souhaitable.

Annuellement, le débat d'orientation des finances publiques pourrait se tenir avant l'avis rendu par le Parlement sur le programme de stabilité, nouveau rendez-vous majeur des finances publiques au printemps.

Par ailleurs, les deux textes portant rapport de gestion de l'Etat et de la sécurité sociale devraient être présentés de manière concomitante pour préparer des débats budgétaires portant sur une analyse plus globale des politiques publiques, menant à terme à une loi de résultat unique des finances publiques. Cette présentation pourrait avoir lieu à différents moments, selon les scénarios envisagés :

¹⁰⁴ Qu'une modification envisagée de la Constitution a prévu d'intituler « loi cadre des finances publiques » pour lui donner une valeur supérieure aux lois de finances et aux lois de financement.

- au début de l'automne, pour précéder l'examen des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale ;
- au printemps, avant le débat d'orientation des finances publiques, pour en éclairer concrètement les enjeux et pour donner toute sa crédibilité à l'avis rendu ensuite par le Parlement sur le programme de stabilité. Cette option devrait faire l'objet d'une étude de faisabilité. Si la mise en œuvre de ce calendrier posait des difficultés, les résultats de l'exécution de la loi de programmation devraient à tout le moins être examinés préalablement à l'adoption de la programmation suivante, qui constitue en quelque sorte la déclinaison du programme de stabilité.

De telles modifications du calendrier pourraient renforcer la portée du rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire prévu par l'article 58-4° de la LOLF et celui du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale prévu par la LOLFSS¹⁰⁵.

C - Pour une appréhension globale des enjeux : un compte général des administrations publiques

Dans sa contribution aux travaux préparatoires de la LOLF, la Cour avait évoqué son souhait d'une consolidation des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale, au-delà de l'exercice existant en comptabilité nationale : *« dans un contexte marqué par de profondes modifications du financement de la sécurité sociale, et notamment par la création de fonds qui regroupent et isolent certains transferts de l'Etat à la sécurité sociale¹⁰⁶, il importe de définir un cadre qui permette de suivre ces transferts dans le temps de manière pertinente, c'est-à-dire à périmètre constant. Cela suppose une consolidation des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale ou, au moins dans un premier temps, de l'Etat et des établissements publics « sociaux » nouvellement créés ».*

Elle avait alors montré que les efforts pour développer la comptabilité en droits constatés devraient, à terme, permettre cette consolidation, la coexistence de deux systèmes de comptes rendant l'exercice à la fois plus difficile et plus nécessaire. La question des collectivités territoriales n'avait alors pas été évoquée.

¹⁰⁵ Disposition codifiée à l'article LO 132-3 du code des juridictions financières.

¹⁰⁶ Il s'agissait alors du FOREC, destiné à la compensation des « 35 heures », aujourd'hui supprimé.

La piste évoquée par la Cour en 2001 n'a pas encore été engagée en 2011, malgré la conduite parallèle de deux chantiers d'amélioration comptable au sein de l'Etat et au sein de la Sécurité sociale.

Dans le rapport de préfiguration du conseil de la normalisation des comptes publics¹⁰⁷ de juillet 2008, qui tendait à répondre à l'éparpillement des instances spécialisées sur la normalisation des comptes publics, la consolidation de l'ensemble du périmètre des comptes publics apparaît pourtant comme une perspective nécessaire et cohérente avec l'obligation de rendre des comptes chaque année à la Commission européenne sur les finances publiques nationales.

De ce point de vue, la normalisation des comptes est un préalable nécessaire à la présentation de comptes consolidés reflétant fidèlement les gestions publiques exercées par une pluralité d'administrations. La démarche pourrait se réaliser en trois étapes, la priorité étant à une consolidation des comptes de l'Etat avec ceux de ses opérateurs. Viendraient ensuite la consolidation, ou la combinaison¹⁰⁸, avec les comptes sociaux puis enfin avec ceux du secteur public local.

CONCLUSION ET ORIENTATIONS

La structure du budget de l'Etat en missions et en programmes a débouché sur la nécessité de faire émerger de nouveaux responsables, chargés de la mise en œuvre des politiques publiques et d'articuler les objectifs de celles-ci avec l'ensemble des moyens qui leur sont consacrés. En soulignant l'exigence de résultats, la LOLF a fait apparaître, en outre, au sein de la sphère publique deux mots clés : responsabilité et marges de manœuvre.

Pendant, en l'absence d'un pilotage satisfaisant de la réforme « LOLF » dans toutes ses dimensions, notamment d'un portage et d'un soutien volontaristes de la part des ministres concernés, au moins depuis 2006, une animation interministérielle des gestionnaires reste à concrétiser pour établir une administration efficiente et efficace.

La création de nouveaux gestionnaires, censés être dotés d'une responsabilité managériale, les responsables de programme, déléguant en gestion à des échelons de déconcentration fonctionnelle ou géographique, a apporté une certaine confusion dans la répartition des

¹⁰⁷ Rapport de M. Michel Prada.

¹⁰⁸ La combinaison est un mode de consolidation entre entités hétérogènes. Elle est notamment utilisée pour les comptes des entreprises publiques qui sont présentés au Parlement de manière combinée, chaque année, en annexe au projet de loi de finances initiale dans un rapport sur « l'Etat actionnaire ».

compétences politiques, administratives et financières. La « coïncidence heureuse » entre cette nouvelle responsabilité et les fonctions de directeur d'administration centrale a eu des effets indéniablement positifs, mais n'a pas permis de donner un contenu suffisant à la gestion managériale de l'Etat. L'émergence d'un responsable administratif de mission, responsable de la stratégie et de l'articulation entre le niveau politique et la gestion des moyens, constituerait une mise en cohérence souhaitable.

Malgré les leviers offerts par la LOLF, la responsabilisation des pouvoirs publics et des gestionnaires, pour tenir des engagements financiers par nature pluriannuels, n'a, par ailleurs, pas eu lieu : cette carence oblige à créer de manière urgente les conditions d'un pilotage global des finances publiques.

Les attentes des gestionnaires ont été déçues, face à un périmètre de responsabilité toujours plus limité. La déconcentration apparaît encore insuffisamment établie, le fléchage des crédits est abusif, la fongibilité asymétrique inexistante. La RGPP a accentué un processus de disparition des marges de manœuvre des gestionnaires, déjà contraintes par la nécessité de maîtriser les dépenses. Le recours aux outils utiles de pilotage comme la comptabilité analytique reste faible. Plus encore qu'avant la LOLF, les marges de manœuvre des gestionnaires doivent être développées, pour que l'Etat respecte à la fois ses objectifs d'efficacité de l'action publique et de maîtrise de la dépense.

Plusieurs orientations sont préconisées par la Cour :

- favoriser l'émergence d'un responsable administratif de mission présentant au Parlement la stratégie de mise en œuvre des politiques publiques dont il a été chargé et en rendant compte ;

- conforter le pilotage des réformes de gestion et l'animation des responsables administratifs de missions au niveau du Premier ministre ;

- articuler la stratégie des missions et les programmes avec les contrats d'objectifs et moyens passés avec les agences de l'Etat, sous le contrôle du Parlement ;

- donner sa pleine mesure au principe de responsabilité, en attribuant toutes les marges de manœuvre aux gestionnaires sur les modalités de mise en œuvre de leurs politiques publiques (maîtrise des opérateurs, pilotage des dépenses fiscales, par exemple), sous contrainte de retour à l'équilibre ;

- redéfinir la place du contrôle financier en tirant les conséquences du développement inégal du contrôle interne dans les ministères ;

- *affirmer le processus de déconcentration en réduisant le fléchage des crédits ;*

- *développer de manière résolue le recours des gestionnaires à la comptabilité générale, au besoin en expérimentant une approche de comptes par mission ;*

- *élaborer, en concertation avec les gestionnaires, à partir de cette comptabilité générale, une véritable comptabilité analytique, remplaçant l'actuelle « comptabilité d'analyse des coûts » ;*

- *déterminer un nouveau mode de pilotage pluriannuel intégré de l'Etat et de la sécurité sociale, cohérent avec les programmes de stabilité européens, autour d'un calendrier budgétaire rénové et d'une conception élargie de la loi de règlement, conçue comme le point de vérification du respect des trajectoires des finances publiques ;*

- *mettre progressivement en œuvre les normes nécessaires pour présenter un compte général des administrations publiques, consolidant les comptes de l'Etat avec ceux de ses opérateurs puis avec ceux de la sécurité sociale, et agrégeant ultérieurement ces comptes avec ceux du secteur public local.*

Chapitre III

Le pilotage de l'action de l'Etat

par la performance

En introduisant le principe d'évaluation de la performance des politiques publiques, par la présentation au Parlement des résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre des programmes, la LOLF visait à améliorer le pilotage de l'action publique.

L'évaluation du rapport entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre pour les atteindre s'appuie sur un pilotage stratégique qui consiste, en pratique, à mettre à la disposition des pouvoirs publics des indicateurs, financiers et non financiers, de façon à aider la prise de décisions.

La LOLF, dans son article 51, prévoit ainsi la présentation au Parlement de projets annuels de performances, annexés au projet de loi de finances et précisant « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

Après cinq ans de mise en œuvre, la recherche de la performance doit se traduire aujourd'hui par des objectifs mieux hiérarchisés pour, d'une part, permettre au Gouvernement et au Parlement de mieux définir leur stratégie en matière de politiques publiques et, d'autre part, répondre

aux besoins opérationnels des gestionnaires (I). Les conséquences tirées des résultats doivent être renforcées au sein de l'administration (II). La qualité du service rendu au citoyen doit enfin être mieux prise en compte dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques (III).

I - Des objectifs à mieux hiérarchiser, un suivi de la performance à rendre plus opérationnel

A - Une vision ambitieuse de la performance

1 - Une définition systématique

a) Une pratique ancienne dans certaines administrations

La définition d'objectifs associés à une politique publique, dont les résultats sont mesurés par des indicateurs chiffrés, est une démarche ancienne dans certaines administrations.

Les ministères de la défense, de l'équipement ou des finances avaient introduit dans le cadre de la rationalisation des choix budgétaires des objectifs et la mesure de résultats associés à des programmes dès 1970¹⁰⁹.

C'est aussi dans les ministères de l'équipement et des finances qu'ont également été développés dès la fin des années 1990 les premiers contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens signés avec la direction du budget. Ces contrats définissaient les orientations stratégiques à moyen terme des directions, en identifiant des objectifs et des indicateurs, et fixent les moyens permettant de les atteindre.

La LOLF marque cependant un pas décisif par rapport à ces démarches antérieures : elle concrétise dans un texte organique la gestion par objectifs, imposant sa diffusion systématique à l'ensemble de l'administration. Elle a permis à la France de rejoindre les pratiques d'un certain nombre de pays de l'OCDE.

¹⁰⁹ Rapport du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics sur la rationalisation des choix budgétaires, février 1970.

**Les indicateurs de performance de la gestion publique
dans d'autres pays de l'OCDE**

Allemagne	Non
Australie	Oui
Canada	Oui
Danemark	Oui
États-Unis	Oui
Nouvelle-Zélande	Peu d'indicateurs
Royaume-Uni	Oui, mais en diminution
Suède	Oui, un nombre limité d'indicateurs

Source : OCDE

b) Une définition formalisée de la performance, en trois axes, partagée par la direction du budget, le Parlement et la Cour

La performance, telle qu'elle est conçue pour l'action publique, a fait l'objet d'une définition précise, élaborée par le ministère du budget, la Cour des comptes, les commissions des finances des deux assemblées et présentée dans un « guide de la performance » en juin 2004.

Elle est ainsi conçue selon trois axes : l'efficacité socioéconomique, la qualité de service et l'efficacité de gestion. Ces trois dimensions doivent se retrouver dans le choix des objectifs et indicateurs retenus par les administrations pour suivre et évaluer les politiques publiques :

- les objectifs d'efficacité socio-économique, répondant aux attentes des citoyens, visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. et reflètent l'impact de l'action de l'administration dans le cadre de la recherche de l'intérêt général ; par exemple, la maîtrise par tous les élèves des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire;
- les objectifs de qualité de service intéressant les utilisateurs des services publics, correspondent à la mesure de la satisfaction des utilisateurs d'un service public ; par exemple, l'accès du public au patrimoine national ou la délivrance des titres d'identité;

- les objectifs d'efficience de la gestion intéressant le contribuable retracent la capacité à accroître les produits des activités publiques à moyens égaux ou à maintenir le même niveau d'activité, mais avec moins de ressources ; par exemple, l'optimisation du coût d'exploitation de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile.

L'atteinte des objectifs est mesurée par des indicateurs de performance pour lesquels sont indiquées les réalisations passées, une prévision pour l'année à venir et une valeur cible pluriannuelle. Le guide souligne ainsi que les indicateurs doivent être :

- *pertinents*, c'est-à-dire permettre d'apprécier les résultats réellement obtenus (cohérents avec l'objectif, se rapportant à un aspect substantiel du résultat attendu, permettant de porter un jugement, évitant les effets contraires à ceux recherchés) ;
- *utiles* (disponibles à intervalles réguliers, se prêtant à des comparaisons, exploités par les administrations, compréhensibles) ;
- *solides* (pérennes, de fiabilité incontestable, tout en étant élaborés à un coût raisonnable) ;
- *vérifiables et auditables*.

c) Un travail de fiabilisation des indicateurs conduit par le comité interministériel d'audit des programmes

Afin de garantir la fiabilité des informations relatives à la performance communiquées au Parlement, un comité interministériel d'audit des programmes a été créé en 2002¹¹⁰. Sous la présidence d'un inspecteur général des finances et réunissant les corps de contrôle des différents ministères, ce comité est ainsi chargé d'« élaborer une méthode d'audit de la pertinence et de la fiabilité des systèmes de mesure des résultats » et de mettre en œuvre une série d'audits, « audits initiaux [...] réalisés en amont de la présentation du programme dans le budget soumis au Parlement » et « audits de réalisation » effectués a posteriori.

Le comité interministériel d'audit des programmes a ainsi audité depuis 2003 76% des programmes du budget général. Jusqu'en 2009, il s'est attaché à analyser l'ensemble des aspects de la mise en œuvre des programmes, de leur périmètre jusqu'à leur déclinaison en budgets

¹¹⁰ Prévu par le comité interministériel à la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001, le comité interministériel d'audit des programmes a été créé par la circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la secrétaire d'État au budget du 22 avril 2002

opérationnels de programmes. Depuis deux ans, les audits des programmes se sont centrés sur le dispositif de performance, en évaluant la pertinence, la fiabilité et l'utilisation opérationnelle.

Ses travaux ont permis de dresser un constat encourageant quant à la fiabilité des indicateurs utilisés dans les documents budgétaires, puisqu'en 2010, le processus de production des indicateurs est considéré par le comité interministériel d'audit des programmes comme présentant des garanties de fiabilité suffisante pour 65 % d'entre eux.

2 - Une démarche parfois contestée

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, la culture de la performance s'est globalement diffusée auprès des agents de la fonction publique et son principe est largement accepté : 81 % des agents de catégorie A et B interrogés pour la Cour estiment qu'il est justifié de fixer des objectifs¹¹¹.

Cependant, l'utilisation des indicateurs est davantage contestée : 78 % des agents interrogés dans le cadre de l'enquête indiquent que leur action fait l'objet d'un suivi par des indicateurs, mais seulement 41 % considèrent que la performance des agents de la fonction publique doit être mesurée à l'aide d'indicateurs chiffrés. Les agents de l'éducation nationale sont particulièrement hostiles à leur mise en place (à 71 % contre 29 %) alors que d'autres ministères y sont plus favorables (défense à 59 %, économie/budget et intérieur à 46 % et enseignement supérieur à 45 %). Une majorité des agents qui disposent d'indicateurs de performance individuels ou collectifs estime par ailleurs qu'ils ne sont pas adaptés pour apprécier la qualité de leur travail (65 % contre 35 %). Cette opinion est particulièrement forte dans les administrations dont les résultats chiffrés sont très médiatisés : au sein de l'Education nationale (80 %) et à l'Intérieur (72 %)¹¹².

Autant que la pertinence des indicateurs, leur influence sur l'action publique suscite la controverse.

L'action publique se prête en effet plus difficilement à l'évaluation par des indicateurs chiffrés que l'activité des entreprises. Elle génère une valeur ajoutée pour le corps social difficile à quantifier. Les administrations fournissent des services ou des prestations, comme la construction d'infrastructures ou l'aide sociale, dont la performance peut être objectivement mesurée. Les politiques régaliennes en particulier (sécurité, fiscalité, justice, ...) ont également un rôle de prescription,

¹¹¹ Enquête IPSOS.

¹¹² Idem.

l'interdiction de la commercialisation de produits illicites par exemple, dont l'impact final sur la société est difficilement quantifiable à l'aide d'indicateurs chiffrés.

Par ailleurs, ces derniers peuvent donner lieu à des interprétations très différentes. Le taux d'emploi, par exemple, n'induit pas la même appréciation, selon ce que recouvre la notion d'emploi, intégrant notamment ou non la durée ou le type de contrat de travail. S'ils facilitent donc la communication politique sur les résultats d'une politique publique, les indicateurs ne reflètent parfois qu'une vision réductrice de la complexité sociale.

En conséquence, la crainte d'une culture excessive « du chiffre » reste présente : l'usager d'un service public ne deviendrait plus qu'un consommateur préoccupé du rapport « qualité/prix » et les gestionnaires seraient incités à accroître par tous les moyens les scores sur les indicateurs selon lesquels ils seront évalués. Par exemple, si elles sont mal définies, les cibles fixées aux services fiscaux en matière de contrôle fiscal peuvent conduire les agents à privilégier les dossiers les moins complexes mais pour lesquels les enjeux sont les moins lourds.

B - Des objectifs et indicateurs peu adaptés à un débat stratégique devant le Parlement

1 - Une utilisation insuffisante de la performance dans les débats budgétaires au Parlement

a) Une information systématisée, produite pour le Parlement

Avant la mise en œuvre de la LOLF, des éléments relatifs à la performance avaient déjà été introduits dans les documents budgétaires, en particulier dans les « comptes-rendus de gestion budgétaire ».

Ainsi trouve-t-on ainsi dans le compte rendu de gestion budgétaire du ministère de la défense au titre de la loi de finances pour 1999 des indicateurs figurant encore aujourd'hui dans les projets et rapports annuels de performance : jours « à la mer », heures de vol des aéronefs etc. De même, concernant les politiques du travail et de l'emploi, le nombre d'entrées dans les dispositifs de restructuration (temps partiel, congés de conversion, congés de reclassement,...), le nombre d'agents en formation, l'accélération des sorties vers l'emploi faisaient l'objet d'une restitution dans les documents budgétaires dès 1999.

A partir de 2006, cette démarche est systématisée et fiabilisée. Concernant les indicateurs relatifs à la Défense, la diffusion des tableaux

de bord est étendue tant aux responsables politiques (Président de la République, Premier ministre, ministre de la défense, Parlement) qu'aux responsables opérationnels (chef d'état-major des armées, chefs d'état-major d'armée, brigades pour l'armée de terre, structures intégrées de maintien en condition opérationnelle etc.).

b) Une vision de la performance à interpréter avec recul

Le guide de la performance de 2004 rappelle que la stratégie de chaque programme doit être présentée de manière synthétique, en structurant les objectifs autour de quelques orientations. Dès lors, ceux-ci doivent concrétiser les priorités de l'action publique et donc rester en nombre limité pour garantir la lisibilité globale de la loi de finances.

Ce caractère synthétique peut cependant conduire à une analyse tronquée de la performance d'un programme. Par exemple, la performance des armées est mesurée par leur capacité à remplir les contrats opérationnels qui leur sont assignés par le Président de la République. Pour la réalisation de ces contrats, le seuil critique correspond à un taux de 100 %. Cette présentation est peu lisible pour les lecteurs des documents budgétaires qui pourraient légitimement conclure d'un taux de 90 %, par exemple, que les indicateurs sont très satisfaisants, alors qu'ils témoigneraient alors d'une performance dégradée. Par ailleurs, la réalité de la performance est nécessairement nuancée et rend indispensable la lecture du bilan stratégique du programme ainsi que celle des commentaires proposés pour chaque indicateur. Les tableaux de bord du ministre, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major d'armée permettent d'avoir une vision plus complète de la performance globale du programme « préparation et emploi des forces » de la mission « défense » que la lecture des documents budgétaires.

c) Une appropriation partielle des éléments relatifs à la performance au cours de l'examen des lois de finances

L'examen des rapports parlementaires sur le projet de loi de finances initiale pour 2011 montre qu'un petit nombre seulement des 894 indicateurs présentés dans les projets annuels de performances a fait l'objet d'une analyse de la part des rapporteurs des commissions des finances ou des commissions pour avis. Dans un rapport budgétaire, il est rare que l'ensemble des indicateurs d'un programme soient analysés, soit parce qu'ils sont trop nombreux, soit parce qu'ils ne sont pas en rapport avec les préoccupations des parlementaires en termes de performance. La part des rapports budgétaires consacrée à l'évolution des moyens et des

coûts apparaît encore plus importante que celle liée à l'analyse de la performance.

Peu utilisés dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale, les indicateurs sont systématiquement – mais rapidement – analysés lors de l'examen du projet de loi de règlement¹¹³. Mais dans ce cas, seules les commissions des finances ont jusqu'alors publié des rapports sur ce texte.

Au-delà des rapports parlementaires, les indicateurs de performance sont quasiment absents des débats en commission et en séance publique sur le projet de loi de finances. Les interventions des ministres mentionnent exceptionnellement les indicateurs des projets ou des rapports annuels de performance. Lors des auditions, lorsque la performance est abordée, ce sont les parlementaires qui l'introduisent et sollicitent des réponses des ministres. Lorsqu'ils sont auditionnés, les gestionnaires s'appuient davantage sur leur mesure de la performance, mais il ne s'agit pas nécessairement des indicateurs présentés dans le projet annuel de performances.

¹¹³ Analyse faite à ce stade sur les rapports annuels de performance pour 2009.

**L'exemple de l'examen des crédits 2011 de la mission « Défense » :
la mention des indicateurs de performance**

Intervention du ministre sur le projet de loi de finances	
Ministre de la défense à l'Assemblée nationale	Non (ni en commission, ni en séance)
Ministre de la défense au Sénat	Oui, en séance, en réponse sur l'indicateur « journées de préparation et d'activité opérationnelle » de l'armée de terre
Intervention des parlementaires	
Rapporteurs spéciaux – commission des finances – Assemblée nationale	Non
Rapporteurs pour avis – Assemblée nationale	Non
Rapporteurs spéciaux – commission des finances – Sénat	Oui (Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France, indicateur de mission)
Rapporteurs pour avis – Sénat	Non
Auditions des chefs d'état-major	
Chef d'état-major des armées	Renvoi au projet annuel de performances
Chef d'état-major de l'armée de terre	Oui, jours de préparation et d'activité opérationnelles et heures de vol
Chef d'état-major de l'armée de l'air	Oui, heures de vol, maintien en condition opérationnelle (mais pas l'indicateur du projet annuel de performances)
Chef d'état-major de la marine	Oui, maintien en condition opérationnelle (nombre de jours d'avaries accidentelles par bateau), mais pas les indicateurs du projet annuel de performances

Source : compte-rendus de commissions et de séance publique sur le projet de loi de finances pour 2011

d) Un nombre d'amendements objectivement limités au cours de l'examen des lois de finances

Dans sa brochure sur les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2010, l'Assemblée nationale montre une augmentation des amendements parlementaires sur les crédits des projets de loi de finances, passés de 26 en moyenne pour les projets de loi de finances entre 1991 à 2005 à 90 en moyenne pour les projets de loi de finances entre 2006 à 2010. Le même ordre de grandeur est constaté au Sénat.

Le nombre d'amendements adoptés à l'initiative des députés est très inférieur : 7 sur le projet de loi de finances pour 2007 et 6 sur le projet de loi de finances pour 2010, pour un total de 15 M€. Si les montants concernés apparaissent limités, l'Assemblée nationale fait valoir que « l'ouverture réalisée par la LOLF aura permis de rendre plus animé l'examen des crédits, en permettant des interventions plus ciblées des parlementaires ».

En montant, les amendements votés sont limités ; ils peuvent en revanche parfois porter sur des sujets politiquement plus importants, permettant de mettre en évidence certaines priorités spécifiques au Parlement, et se fonder sur des travaux de contrôle des parlementaires, pour inciter certaines administrations à une plus grande efficacité. Les amendements budgétaires ne constituent pas toujours cependant le support le plus adapté pour permettre aux Assemblées de tirer les conséquences des résultats atteints en matière de politiques publiques.

2 - De trop nombreux objectifs, une feuille de route inapplicable

La France a retenu une démarche ambitieuse de performance, visant à couvrir l'ensemble des dépenses de l'Etat, contrairement à d'autres Etats qui ont choisi de cibler les dispositifs sur certaines politiques. Si l'année d'entrée en vigueur de la LOLF a ainsi marqué un saut quantitatif sans précédent par rapport à l'information transmise précédemment au Parlement¹¹⁴, le nombre d'objectifs associés aux programmes a continuellement baissé, comme l'indique le tableau ci-dessous, dans un mouvement encouragé par la Cour.

Evolution quantitative des objectifs depuis 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'objectifs	627	569	551	497	442	424
Evolution annuelle		-9%	-3%	-10%	-11%	-4%

Source : Direction du budget

Le nombre d'indicateurs présentés dans les projets et rapports annuels de performance a lui aussi diminué, en raison de la diminution du nombre d'objectifs. Le nombre d'indicateurs pour chaque objectif est resté stable, conformément aux préconisations du guide de la performance.

Evolution quantitative des indicateurs depuis 2006

Nombre d'indicateurs	1284	1173	1151	1057	929	894
Evolution annuelle		-9%	-2%	-8%	-12%	-4%
Indicateurs par objectif	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1

Source : Direction du budget

¹¹⁴ Par exemple, concernant les politiques du travail et de l'emploi, le nombre d'objectifs et indicateurs présentés dans les documents budgétaires a plus que doublé entre 2005 et 2006 : 17 objectifs, auxquels sont associés 37 indicateurs en 2005 ; 37 objectifs, auxquels sont associés 95 indicateurs, en 2006.

Cependant, malgré cette diminution objective, le nombre global d'objectifs et d'indicateurs présentés au Parlement demeure extrêmement élevé. De surcroît, du fait du caractère synthétique des éléments relatifs à la performance retenus pour l'élaboration des documents budgétaires, les administrations ont développé des dispositifs parallèles de suivi de la performance, leur permettant de piloter au plus près du terrain la gestion des services. Cette multiplication des démarches de suivi de la performance est particulièrement sensible dans les ministères qui avaient, antérieurement à la mise en place de la LOLF, introduit une gestion par objectifs.

**Un exemple de dédoublement des dispositifs de suivi de la performance :
la politique de sécurité**

Les objectifs associés à la politique de sécurité sont définis par le ministre de l'intérieur sur proposition des responsables de programme. Une fois présentés au Parlement, ils sont notifiés aux responsables de programme puis aux responsables de budgets opérationnels de programme et aux responsables d'unités opérationnelles. A chaque niveau, d'autres objectifs que ceux figurant dans le projet annuel de performances peuvent être ajoutés. En particulier, pour la gendarmerie, les plans d'action stratégique, préexistants à la LOLF, élaborés par le directeur général de la gendarmerie et déclinés ensuite par les commandants de région et les commandants de groupements, continuent de coexister avec les documents budgétaires. Il est aussi demandé chaque année aux préfets de département d'atteindre des objectifs quantifiés en matière de lutte contre la délinquance, dans le cadre des orientations ministérielles, en parallèle des objectifs et indicateurs adoptés par le Parlement.

**3 - La conciliation insuffisante entre les objectifs assignés par les
ministres et ceux présentés au Parlement**

*a) Un manque de cohérence entre les objectifs politiques présentés au
Parlement et ceux déclinés dans les administrations*

Le dispositif de suivi de la performance mis en œuvre depuis 2006 n'a pas permis de concilier les orientations stratégiques politiques soumises au Parlement et les objectifs assignés aux responsables d'administration. Les premières sont d'ailleurs au final assez faiblement retranscrites dans les documents budgétaires.

Ainsi, l'objectif stratégique du ministère de la culture de démocratisation culturelle n'apparaît que de manière limitée dans les documents budgétaires. Le suivi de la fréquentation des institutions culturelles est en effet purement quantitatif et ne s'interroge pas sur le

profil des publics. Comme l'a récemment indiqué la Cour¹¹⁵, la démocratisation de l'accès aux musées n'a pas progressé au cours de la dernière décennie. La hausse de la fréquentation totale est due pour l'essentiel aux touristes étrangers et au public des amateurs parisiens, devenus plus assidus. Les catégories socioprofessionnelles modestes et le milieu scolaire n'ont guère profité de l'essor de la politique muséale. L'indicateur visant à suivre la « *part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle* » regroupe quant à lui des situations très hétérogènes. Même si son inscription dans les documents budgétaires a été cohérente au cours de ces dernières années, cet indicateur ne traduit qu'incomplètement la politique artistique et culturelle du ministère de la culture auprès des publics scolaires.

L'examen des lettres de mission adressées par les ministres aux responsables de programme, en tant que directeurs d'administration centrale, témoigne également du manque de cohérence entre objectifs et indicateurs fixés par les ministres et objectifs présentés au Parlement dans le cadre des projets annuels de performances. La préparation de la réforme de la politique agricole commune après 2013 est une priorité assignée par le ministre de l'agriculture et de la pêche au directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, mais elle ne figure pas parmi les objectifs du projet annuel de performances présenté au Parlement. A l'inverse, aucun des indicateurs relatifs à la mise en œuvre de la politique de recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources, comme le taux d'insertion professionnelle ou le coût unitaire de formation par élève, n'est repris dans les indicateurs de la lettre de mission du directeur général pour la recherche et l'innovation. Cette absence d'articulation conduit dans les faits les responsables à privilégier les objectifs et les cibles définies par leur supérieur hiérarchique, le ministre, dans leurs lettres de mission, plutôt que ceux présentés au Parlement dans les documents budgétaires.

b) Un lien trop ténu avec les objectifs assignés aux opérateurs des politiques publiques

Alors que les opérateurs sont des acteurs essentiels dans la mise en œuvre des politiques publiques, l'utilisation opérationnelle du dispositif de performance dans leur pilotage comporte « *quelques lacunes* », comme le souligne le comité interministériel d'audit des programmes.

¹¹⁵ Rapport public thématique, Les musées nationaux après une décennie de transformation, 2000-2010.

La circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 engage les tutelles à élaborer des contrats de performance avec les opérateurs, fixant leurs priorités et leurs objectifs. Pour cela, une lettre de mission doit notamment être adressée par le ministre de tutelle au dirigeant de l'établissement, définissant les indicateurs de performance à partir desquels sera calculée la part variable de la rémunération du dirigeant et de l'équipe de direction. Ces contrats, lorsqu'ils ont été établis, contiennent en réalité peu d'éléments de performance en lien avec les objectifs et indicateurs présentés au Parlement par le responsable de programme.

Ces éléments peuvent en effet se révéler insuffisants. Les contrats des opérateurs chargés de mettre en œuvre la politique de recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources ne comportent ainsi pas systématiquement un rappel du cadre budgétaire et notamment des indicateurs du programme concernant leur activité. Dans le domaine de la police nationale, la démarche de performance de l'institut des hautes études de sécurité intérieure et de l'école nationale supérieure de police reste également à finaliser.

A contrario, lorsque les opérateurs sont soumis à des dispositifs de performance, ceux-ci sont éloignés des éléments figurant dans les documents budgétaires présentés au Parlement. Par exemple, les nombreux objectifs et indicateurs de performance figurant dans la convention tripartite liant l'Etat à Pôle Emploi ne trouvent pas de débouché dans les projets annuels de performances, de même que ceux inscrits dans les conventions régionales n'ont pas d'impact sur la performance des budgets opérationnels de programme territoriaux.

4 - Une hiérarchisation souhaitable des objectifs

a) Une distinction nécessaire entre objectifs stratégiques pluriannuels et objectifs opérationnels annuels

Au niveau politique, s'agissant de la performance de l'action publique intéressant le Gouvernement et le Parlement, les objectifs et indicateurs les plus stratégiques, liées aux priorités politiques, pourraient faire l'objet d'une présentation et d'une discussion à l'appui des lois de programmation des finances publiques qui contiennent, pour l'Etat, une définition des plafonds de crédits par mission sur une base triennale.

Les objectifs présentés dans le cadre des projets de loi de finances annuels seraient eux à la fois moins nombreux et liés davantage aux préoccupations de gestion des responsables de programme.

Comme le soulignait déjà la Cour dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire en 2002 : « *des objectifs stratégiques de moyen terme, qui feront l'objet d'un engagement politique vis-à-vis du Parlement, ne peuvent pas être mis sur le même plan que des objectifs opérationnels de plus court terme ou que des cibles de résultats, principalement destinés aux services chargés de mettre en œuvre programmes et actions* ».

De telles démarches ont ainsi été entreprises en Suède, et plus récemment au Royaume-Uni, afin de simplifier le suivi de la performance.

b) Les précédents étrangers : tirer un bilan des premières années pour simplifier les dispositifs

– La Suède

Le pilotage de la gestion publique par la performance a été introduit en Suède dans les années 1990. En 2007, un bilan a été réalisé par le Gouvernement suédois sur le management de l'Etat et a conclu que les indicateurs de performance étaient trop nombreux et les objectifs suivis par le Parlement trop techniques pour permettre à celui-ci de disposer d'une vision politique et stratégique.

Depuis 2009, en conséquence, une nouvelle réforme a été menée, pour apporter davantage de flexibilité dans les informations demandées aux agences, qui mettent en œuvre en Suède les politiques publiques, et réorienter les objectifs suivis par le Parlement vers des éléments plus politiques.

Le Parlement fixe ainsi en loi de finances des objectifs stratégiques fondés sur l'impact de chaque politique poursuivie. Le budget est réparti entre 27 secteurs, un objectif global est ainsi assigné pour chaque secteur. Certains objectifs sont fixés à long terme, par exemple dans le domaine environnemental et énergétique.

Ces objectifs sont déclinés en quelques grandes priorités dans les lettres de mission annuelles annuelles remises par les ministres aux directeurs d'agence, et ceux-ci sont ensuite libres de développer leur méthode de suivi des activités et leurs indicateurs. Les agences rendent compte en fin d'exercice de l'atteinte des objectifs poursuivis à travers leur rapport d'activité, transmis au Gouvernement et au Parlement. Si le Gouvernement ne s'estime pas suffisamment informé, il peut exiger le suivi d'indicateurs qu'il aura fixés pour l'exercice suivant.

La performance des agences est parallèlement analysée par l'institution supérieure de contrôle placée auprès du Parlement, sous trois angles: efficacité, efficacité et maîtrise des coûts.

– Le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, de manière plus récente, à l'occasion du changement de majorité parlementaire de 2010, le pilotage par la performance a également vécu une réorientation profonde. Le Trésor britannique a ainsi souligné auprès de la Cour les limites d'un système « suraudité » et « surcontrôlé ». Si le nombre des objectifs nationaux (targets) et des indicateurs (high level indicators) avait déjà été réduit, puisque on ne comptait plus que 152 indicateurs en 2010 contre 560 en 1998, leur nombre a encore été restreint (120 « impact measures » en 2011).

La nature des indicateurs a été également critiquée par le nouveau Gouvernement britannique, comme mettant trop l'accent sur les effets socio-économiques des politiques (outcome), et trop insuffisamment sur les coûts (input). Leur mode d'élaboration a été jugé déresponsabilisant, car il était décliné de manière verticale et n'associait pas suffisamment les gestionnaires à la définition de leurs objectifs.

Outre la réduction du nombre d'indicateurs, le « transparency framework » mis en œuvre depuis 2011 se distingue de la démarche précédente par la fin de la déclinaison des objectifs nationaux (targets). Les gestionnaires locaux devraient être dotés d'une autonomie plus importante. Les citoyens devraient jouer un rôle plus significatif dans l'expression de leurs attentes en matière de qualité de service, par des processus d'élection des décideurs locaux (elected police authorities) et par le libre choix des structures (écoles, hôpitaux...).

Cette évolution n'est pas sans susciter des craintes qui se fondent notamment sur :

- la difficulté future à évaluer les politiques publiques en raison de l'abandon des indicateurs d'efficacité socio-économique (outcome), de la rupture de « séries historiques » liée à l'introduction de nouveaux indicateurs et de la suppression annoncée de la commission d'audit de la performance britannique, qui avait établi des indicateurs de parangonnage entre services locaux comparables (hôpitaux, écoles...);
- l'attachement des citoyens à certains indicateurs de qualité de service (exemple des délais d'attente pour les rendez-vous dans les hôpitaux).

C - Des indicateurs opérationnels à définir en fonction des besoins concrets des gestionnaires

1 - Des indicateurs parfois artificiels, des dispositifs foisonnants

a) Une modification trop fréquente des indicateurs pendant les premières années ne facilitant pas leur suivi dans la durée

La modification d'une année à l'autre des indicateurs inscrits dans les documents budgétaires réduit les possibilités de comparaison temporelle. Certains indicateurs nécessitent en effet d'être suivis sur plusieurs exercices pour permettre leur analyse. Ainsi, dans le domaine éducatif, le « taux de prise en charge de l'enseignement des langues vivantes », le « taux relatif à l'adaptation et à la scolarisation des élèves handicapés », ou la « proportion d'élèves handicapés bénéficiant d'un accompagnement de vie scolaire » n'ont de signification que s'ils sont suivis sur une durée suffisamment longue, les politiques éducatives ne produisant d'effets que sur plusieurs années.

L'instabilité des indicateurs devrait être limitée autant que possible. Or, depuis la mise en œuvre de la LOLF, on observe une évolution importante de leur définition, malgré une tendance à la baisse.

Modification et ajout d'indicateurs depuis 2006

	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'indicateurs modifiés	260	150	96	123	68
Taux d'indicateurs modifiés	22%	13%	9%	13%	8%
Nombre d'indicateurs nouveaux	159	155	110	105	82
Taux d'indicateurs nouveaux	14%	13%	10%	11%	9%
Taux d'indicateurs conservés	64%	74%	81%	76%	83%

Source : Direction du budget

En matière culturelle, ce sont plus d'une dizaine d'indicateurs qui ont vu leur périmètre ou leur énoncé varier, interdisant encore toute analyse fine sur la durée. Ainsi, en 2006, « l'effort d'élaboration des plans de récolement décennal des musées » visait une cible de 50 % en 2010. En 2010, la cible pour cette même année était de 100 %. Cette évolution ne traduit pas une performance exceptionnelle du ministère en la matière mais le changement, à partir de 2010, du périmètre de l'indicateur qui se limite aux seuls musées nationaux et n'intègre plus l'ensemble des musées de France.

Cet exemple met également en lumière la nécessité d'analyser les raisons qui conduisent à modifier ou à supprimer un indicateur. Sur 32 indicateurs pris au hasard en 2006, la moitié ont disparu en 2010, dont quatre parce que l'objectif qu'ils reflétaient a été atteint. Concernant les autres, certains sont supprimés sans explication, d'autres alors que la performance se dégrade, comme dans le cas de « l'indicateur synthétique de connaissance de leurs effectifs par les ministères »¹¹⁶. Au final, des indicateurs parfois pertinents ont ainsi été abandonnés.

b) Un équilibre délicat entre indicateurs uniformisés et spécifiques

La généralisation de la démarche de performance depuis 2006 à l'ensemble des politiques publiques doit permettre, au-delà d'une analyse propre à chaque programme, de dresser des comparaisons, en particulier en termes d'efficacité. En effet, malgré la spécificité des politiques incarnées par chaque programme, ceux-ci s'appuient pour leur mise en œuvre sur la mobilisation de moyens de même type: ressources humaines, informatique, immobilier, ... De plus, certaines politiques obéissent à des impératifs communs comme la transposition des directives européennes en droit national.

Dès lors, la direction du budget a entrepris depuis 2009, d'une part d'introduire des indicateurs transversaux entre programmes, en particulier pour les fonctions support, d'autre part d'harmoniser les libellés, les périmètres et les méthodes de calcul d'indicateurs communs à plusieurs programmes.

Les programmes support comportent ainsi en principe trois indicateurs d'efficacité identiques portant sur la gestion des ressources humaines (ratio du nombre de gestionnaires par rapport aux effectifs gérés), du parc immobilier (par exemple nombre de mètres carrés alloués par poste de travail) et sur l'efficacité bureautique (ratio entre les dépenses bureautiques et le nombre de postes bureautiques)¹¹⁷. Par ailleurs, les indicateurs de contrôle des infractions, le taux d'insertion professionnelle à l'issue d'une formation initiale ou continue, le coût unitaire de formation des élèves, ou les indicateurs de valorisation et de notoriété de la recherche publique font désormais l'objet d'une approche méthodologique partagée entre les programmes d'une même mission. Enfin, les ministères ont été incités à généraliser des indicateurs comme

¹¹⁶ Jean-René Brunetière, Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après, Revue française d'administration publique, ENA, 2010, n° 135

¹¹⁷ La mise en place de ces indicateurs, comme celui relatif à l'efficacité bureautique au ministère de la défense, est parfois refusée par les directions des affaires financières au motif qu'ils sont peu pertinents ou trop difficiles à documenter.

le délai de publication des textes réglementaires d'application des lois ou le taux d'emploi des personnes handicapées.

Si cette convergence entre programmes améliore la lisibilité de l'information, le comité interministériel d'audit des programmes¹¹⁸ appelle cependant l'attention sur la nécessité de garantir une complémentarité entre indicateurs harmonisés et indicateurs spécifiques à chaque programme. En effet, si les indicateurs harmonisés ne sont pas déclinables dans les services, ils risquent d'être rapidement abandonnés par les gestionnaires dans la mesure où ils ne leur apportent pas une information directement opérationnelle dans le pilotage quotidien de leurs activités. Par exemple, le ratio entre gestionnaires et effectifs gérés est difficile à transposer au niveau régional ou départemental, dans la mesure où il n'est pas toujours possible d'isoler les compétences des administrations centrales de celles des services déconcentrés, pour la gestion de la paye par exemple. En revanche, les ratios immobiliers sont davantage adaptés à une appropriation par l'ensemble des gestionnaires.

c) La persistance d'indicateurs non renseignés

Dans le cadre de la gestion des finances publiques, le taux d'indicateurs documentés, c'est-à-dire pour lesquels une valeur et une année cibles sont définies, est un indicateur en soi de la qualité du suivi de la performance. Or depuis 2008, les progrès demeurent faibles en la matière, puisqu'après une réduction entre 2008 et 2009, ce taux a tendance à stagner².

Evolution du taux de documentation des indicateurs depuis 2007

	2007	2008	2009	2010
Taux de documentation des indicateurs	92%	95,2%	94,3%	94,2%

Source : Cour des comptes d'après les rapports annuels de performances

En effet, plus de 5% des indicateurs de performance ne sont pas renseignés, alors qu'ils portent sur des éléments pertinents d'appréciation de la performance de la politique à laquelle ils sont associés.

Les déficiences des systèmes d'information constituent un point d'explication majeur, tant elles font obstacle à la production des données. Le suivi des résultats en matière pénale est affecté par l'indisponibilité des données pour les crimes et délits ; de même, les difficultés rencontrés par Pôle emploi pour renseigner le délai moyen d'un recrutement suite à

¹¹⁸ Rapport d'activité, septième cycle d'audits, décembre 2010.

l'enregistrement d'une offre ou d'une demande d'emploi sont liées à la fusion incomplète des systèmes d'information des réseaux ANPE et Assedic ; l'insuffisance des données déversées par les applications informatiques et les problèmes liés au recueil des données dans le premier degré ne permettent enfin pas de calculer des valeurs significatives pour apprécier par exemple l'« écart des taux d'encadrement entre réseau ambition réussite, réseau de réussite scolaire et hors éducation prioritaire » ou l'écart des pourcentages des élèves maîtrisant en fin de 3^{ème} le socle commun en réseau ambition réussite hors éducation prioritaire et en réseau de réussite scolaire hors éducation prioritaire ».

Par ailleurs, pour les indicateurs reposant sur le résultat d'enquêtes auprès de publics, la disponibilité des données ou le traitement de l'information sont souvent trop tardifs. Les données relatives au « taux de retour à l'emploi des publics prioritaires » et à la « part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi précédemment au chômage ou inactifs » sont ainsi issues respectivement d'enquêtes menées notamment par l'INSEE, disponibles, compte tenu des délais de traitement, seulement en n+1, voire n+2.

2 - Une déclinaison inégale de la performance dans les services

a) Des indicateurs définis sans association suffisante des gestionnaires

Le processus d'élaboration des indicateurs résulte d'une méthode « descendante » qui ne favorise pas leur appropriation par l'ensemble des gestionnaires.

Au sein des ministères, les responsables de programme, devant rendre compte de leurs résultats devant les ministres et le Parlement, déclinent objectifs et indicateurs auprès de leurs services, afin de pouvoir consolider efficacement les restitutions réalisées par les responsables déconcentrés. Cette déclinaison relève plus ou moins d'une décision bilatérale : au-delà des cibles négociées en dialogue de gestion, la nature même des indicateurs est peu discutée. De fait, les gestionnaires locaux se voient imposer des indicateurs leur apparaissant non pertinents. Par exemple, les directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi doivent remplir un indicateur de développement durable concernant le « taux de voitures particulières achetées ou louées via l'UGAP dépassant le plafond de 130g CO₂/km ». Or la limitation de la prise en compte, pour mesurer cet indicateur, des seuls véhicules acquis en recourant à l'UGAP, centrale d'achat public n'a pas été expliquée aux responsables de budgets opérationnels de programme. La recommandation formulée par le Sénat en 2005 sur la

nécessité d'associer les gestionnaires de terrain à la conception des outils de suivi de la performance reste donc d'actualité¹¹⁹.

Parallèlement, la direction du budget, légitimement partagée entre le souci évoqué ci-avant d'harmoniser le suivi de la performance entre politiques publiques, de présenter des indicateurs suffisamment stables au Parlement, et de tenir en même temps compte des spécificités de chaque programme, est amenée à imposer la tenue de certains indicateurs aux gestionnaires. De même, même si elle n'a pas vocation à normer les indicateurs proposés par les gestionnaires, cette direction encadre les pratiques, puisque si un responsable de programme souhaite supprimer un indicateur, en créer un nouveau ou modifier un libellé, il doit obligatoirement l'en saisir. La nécessité de garantir le caractère synthétique des objectifs et des indicateurs inscrits dans les documents budgétaires conduit également à retenir des éléments de performance dont l'atteinte dépasse la mobilisation du seul responsable de programme. Ainsi, « construire l'Europe » ou « relever les défis de la mondialisation » sont des objectifs ambitieux mais qui ne relèvent pas directement ou exclusivement des directeurs généraux de la mondialisation, du développement et des partenariats ou des affaires politiques et de sécurité. De même, concernant la politique de recherche, les indicateurs choisis mesurent l'excellence mais négligent la pertinence des recherches qui devrait notamment s'apprécier au regard de l'adéquation des travaux aux attentes sociétales.

En conséquence, l'imputabilité des indicateurs est parfois difficile ; le risque s'ensuit alors que l'indicateur ne soit pas traité, les différentes autorités en charge se renvoyant continuellement la responsabilité et la réalisation de l'action.

b) Des indicateurs « hors sol », présentés au Parlement, mais inconnus des gestionnaires

Si notamment grâce au dialogue de gestion, les objectifs et indicateurs définis par les responsables de programme sont bien déclinés dans les services, leur caractère « utile », préconisé par le guide de la performance précité de 2004, paraît moins démontré.

Parmi les politiques publiques examinées par la Cour, seule la mission concernant la justice déroge à ce constat. Les indicateurs retenus par la protection judiciaire de la jeunesse sont ainsi facilement déclinables au niveau déconcentré, comme les indicateurs de délais de prise en charge

¹¹⁹ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, mars 2005.

ou de taux d'occupation, et les directions interrégionales peuvent exercer une action pour en faire évoluer les résultats. La protection judiciaire de la jeunesse tout comme l'administration pénitentiaire ont par ailleurs supprimé les indicateurs peu opérants choisis en 2006. Par exemple, l'indicateur portant sur le maintien des liens familiaux grâce à l'existence d'un local d'accueil des familles des détenus a été supprimé une fois les locaux aménagés, et remplacé par un indicateur du taux d'utilisation des parloirs familiaux et des unités de vie familiale.

En revanche, concernant les politiques du travail et de l'emploi, le comité interministériel d'audit des programmes indique que « *les indicateurs [ainsi déclinés] ne constituent pas, pour les directions déconcentrées, des outils de pilotage de la performance mais plutôt une obligation de reporting vers l'administration centrale* ». De la même manière, les directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement soulignent que les indicateurs présentés au Parlement sont « *très nationaux, mais sans connexion forte avec les indicateurs utiles pour le pilotage au niveau déconcentré* ». Dans le domaine de l'éducation, ce sont les indicateurs même au niveau national qui se révèlent peu utilisables pour piloter les dispositifs d'enseignement. Certains indicateurs d'efficience sont en effet très incomplets : ainsi, les indicateurs relatifs à la formation des enseignants ne rendent pas compte de l'essentiel des coûts, qui sont constitués par la rémunération des personnes en formation. Au final, si le ministère de l'éducation nationale applique formellement la LOLF, la réalité de son fonctionnement reste largement déconnectée de l'objectif de gestion par la performance.

Le caractère « hors-sol » des indicateurs contribue d'autant au foisonnement des dispositifs de suivi de la performance, déjà évoqué concernant les objectifs, et à la tenue simultanée de multiples tableaux de bord, les uns destinés à produire l'information pour les parlementaires, les autres à assurer un pilotage réel des services.

Une prolifération d'indicateurs : l'exemple d'une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Quatre types d'indicateurs différents sont utilisés par la direction régionale pour rendre compte de son action et piloter la mise en œuvre des politiques dont elle a la charge :

- les indicateurs figurant dans le tableau de bord mensuel du directeur ;
- les indicateurs techniques d'activité en fonction de la spécificité des actions menées, par exemple, indicateurs de la police des installations classées ;
- les indicateurs intégrés dans les projets annuels de performances « *renseignés par le responsable de programme* » ;
- les indicateurs suivis en parallèle de ceux figurant dans les projets annuels de performances « *renseignés par le chef de service déconcentré* ». En matière de prévention des risques, le nombre de ces indicateurs est supérieur à celui des indicateurs transmis au Parlement.

Dans ce contexte, les finalités des instruments de mesure de la performance échappent aux services, alors que leur suivi nécessite de leur part un investissement important, contribuant à développer un sentiment de « bureaucratization » du processus.

3 - Des dispositifs de suivi de la performance à rendre plus opérationnels*a) Une approche moins ambitieuse mais plus proche de l'activité des gestionnaires*

Le guide de la performance de 2004 définissait une conception ambitieuse de la manière d'apprécier la performance des programmes. En particulier, il incitait à écarter les indicateurs d'activité dans la mesure où ceux-ci ne permettent pas de rendre compte de l'efficacité de l'action publique.

Cependant, cette acception contribue à la déconnexion présentée ci-avant entre les indicateurs présentés au Parlement dans les documents budgétaires et les indicateurs utiles au pilotage des gestionnaires.

Par ailleurs, le Parlement lui-même reconnaît l'intérêt dans certains cas de disposer d'une information relative à l'activité des services¹²⁰. Dès lors, une plus grande souplesse, lorsqu'elle est de nature à améliorer les renseignements apportés aux parlementaires sur la gestion des activités, pourrait être tolérée dans l'application des principes de performance.

Un suivi de l'activité porteur de sens au ministère de la défense

La logique quantitative retrace assez fidèlement la performance des armées dans leur mission de préparation opérationnelle. Certes « robuste » par rapport à une démarche plus affinée de performance, elle correspond à la vision du rôle des armées exprimée à la fois dans les forces et par le pouvoir politique.

Dans les armées, un certain nombre d'indicateurs d'activité valent ainsi qualité. Les pilotes doivent réaliser un nombre d'heures de vol minimal (180 heures pour les avions de chasse, 400 heures pour les avions de transport) pour être qualifiés à l'envoi en opérations extérieures, tout particulièrement dans le cadre de l'OTAN, où des normes identiques sont appliquées.

Cette vision globale n'empêche pas le développement d'indicateurs plus qualitatifs qui sont utilisés par les échelons plus directement opérationnels :

- les structures de maintien en condition opérationnelle définissent la disponibilité technique de leur parc en fonction de seuils critiques et d'un optimum répondant à des critères précis : ces seuils critiques constituent des outils de pilotage ;
- les entités chargés de répondre de la préparation opérationnelle définissent pour leurs unités des parcours normés qui donnent lieu à « certification » jusqu'à un niveau fin : compagnies pour l'arme de terre, avec par ailleurs une qualification individuelle pour chaque militaire ;
- dans l'armée de terre, le commandement de la brigade concernée définit précisément les objectifs des régiments par rapport à leur mission opérationnelle et est en mesure de suivre leur préparation.

Lorsqu'en raison notamment de l'indisponibilité des données, les indicateurs ne sont pas renseignés, une explication pourrait être a minima fournie dans les documents budgétaires sur les raisons de cette absence d'information. Dans le cas de défaillances des systèmes informatiques, un

¹²⁰ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, mars 2005.

indicateur intermédiaire davantage centré sur l'activité pourrait par ailleurs être proposé pour pallier le manque d'information.

b) Un contrôle de gestion à asseoir au sein de l'administration

Activité essentielle au sein de la démarche de performance, le contrôle de gestion a véritablement émergé dans les administrations depuis l'adoption de la loi organique. En effet, il permet d'analyser l'activité d'une organisation, en s'appuyant sur le suivi d'indicateurs et en mesurant l'écart de la situation avec le but visé (une valeur cible ou un budget à respecter). Le contrôle de gestion est donc un outil du pilotage de la performance et une aide à la décision pour les gestionnaires.

Dès 2001, un centre de ressources en contrôle de gestion était ainsi créé¹²¹ au niveau interministériel, sous le co-pilotage du Premier ministre et du ministre chargé du budget, pour élaborer, diffuser des outils et mutualiser les savoir-faire. En 2002, le contrôle de gestion faisait l'objet d'une définition ambitieuse, centrée sur le management par objectifs. Actuellement, l'animation de cette fonction, comme l'ensemble des thèmes liés à la LOLF, relève de la seule direction du budget, au risque de provoquer un conflit d'intérêts, en organisant la confusion entre la définition des objectifs et les contraintes budgétaires. Des formations spécifiques existent depuis la mise en œuvre de la loi organique, notamment un cursus de professionnalisation de quinze jours pour les contrôleurs de gestion.

Cette fonction existe désormais dans l'ensemble des ministères. Dans son dernier rapport d'activité, le comité interministériel d'audit des programmes précise qu'elle a contribué à fiabiliser les indicateurs de performance. Si le contrôle de gestion était déjà formalisé avant 2006 à la défense par exemple, où chaque niveau opérationnel dispose d'une cellule dite de pilotage chargée du suivi des indicateurs de performance, il s'est progressivement développé dans d'autres, comme au ministère des affaires étrangères, dont les efforts dans ce domaine ont été soulignés à plusieurs reprises par le Parlement et la Cour.

¹²¹ Circulaire du 21 juin 2001 du ministre des finances de l'économie et de l'industrie et du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Le développement du contrôle de gestion au ministère des affaires étrangères

La mise en place du contrôle est pilotée depuis 2006 par la mission ministérielle « contrôle de gestion », composée d'une cellule ministérielle placée au sein de la direction générale de l'administration et de cellules situées au sein des programmes. Depuis cette même date l'expérimentation a été peu à peu étendue au réseau des postes à l'étranger et les indicateurs de performance et de pilotage ont évolué. Le contrôle de gestion sera étendu à tous les postes au 1er janvier 2012, notamment grâce à l'application de collecte, de suivi et de restitution des indicateurs de performance et de contrôle de gestion (COGES), expérimentée au ministère depuis septembre 2007.

L'exemple du ministère des affaires étrangères met par ailleurs en exergue l'enjeu du positionnement de la structure en charge du contrôle de gestion afin que celui-ci puisse être réalisé dans des conditions optimales. En l'espèce, alors que le ministère et la direction du budget préconisent un rattachement auprès du directeur des affaires financières, la Cour a considéré que le positionnement direct auprès du secrétaire général, à l'instar du ministère de la défense, constituait un enjeu important pour la valorisation de cette mission. L'implication forte des hautes autorités des ministères est en effet indispensable à la réussite de la démarche de performance, pour qu'elle devienne un véritable outil de management.

II - Une prise en compte des résultats à renforcer au sein de l'administration

A - L'examen des résultats pour la construction du budget

L'article 41 de la LOLF introduit le principe d'un « chaînage vertueux » en prévoyant le dépôt de la loi de règlement avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique, et son examen en première lecture avant le vote du projet de loi de finances de l'année suivante. Il s'agit donc de tirer les conséquences dans les choix budgétaires à venir des résultats observés sur l'exercice écoulé afin de créer un véritable « cycle de la performance ».

Même si la LOLF ne prévoit donc pas expressément une définition des moyens alloués aux politiques publiques en fonction des objectifs

impartis et des résultats obtenus¹²², elle implique en revanche d'analyser ces derniers pour éclairer les choix budgétaires.

Or ce lien reste en pratique tenu au moment de l'élaboration du budget, tant dans les négociations menées entre la direction du budget et les responsables de programme que dans le dialogue de gestion.

Ainsi, au moment de la programmation budgétaire, la direction du budget découple le temps de la discussion avec les responsables de programme relative aux moyens de celle qui concerne la performance. Dès la première année de préparation du projet de loi de finances appliquant les règles de la LOLF, la circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005 précise que les réunions budgétaires se dérouleront entre février et mars et que « *la dernière étape de la procédure budgétaire sera consacrée à compter du mois de mai aux travaux relatifs à la performance* ».

Le choix de cette organisation déconnectée présente plusieurs avantages dans un contexte budgétaire contraint :

- elle permet de mettre l'accent sur l'efficience en intégrant la recherche de la performance dans un budget donné ;
- elle permet une discussion objective sur le choix des objectifs, la pertinence des indicateurs et la définition du niveau des cibles, non brouillée par les débats parfois tendus auxquels peuvent donner lieu les conférences de budgétisation.

Cependant, elle conduit à déconnecter au fond la prévision budgétaire du commentaire des indicateurs des programmes, sans permettre une appropriation par les responsables de la nécessité de mettre les demandes budgétaires en regard des objectifs poursuivis.

De la même manière, le dialogue de gestion entre responsables de programmes et de budgets opérationnels s'organise dans la majorité des cas en deux séquences menées parallèlement. Pour la justice judiciaire, la préparation budgétaire a ainsi débuté en avril pour faire l'objet d'une première restitution à l'été, alors que les échanges liés à la performance ont été initiés par l'envoi des documents-support aux cours d'appel au cours du mois de juillet. Cette dichotomie se traduit jusque

¹²² Dans le rapport parlementaire, remis au Gouvernement en septembre 2005 « la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ; Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace » est rappelée la nécessité de distinguer la performance de l'attribution des crédits : « la manière dont la détermination des crédits pourrait tenir compte des résultats atteints, par rapport aux cibles fixées, doit faire l'objet d'une réflexion approfondie, qui n'a pas encore été engagée. On peut néanmoins relever à ce stade qu'aucun des pays de l'OCDE ne procède à une budgétisation par la performance. »

dans l'organisation des structures : à la direction générale des finances publiques, deux sous-directions distinctes gèrent respectivement le budget et l'immobilier, et la performance et le contrôle de gestion.

Or un lien plus étroit entre performance et construction budgétaire permettrait d'atténuer certains défauts des indicateurs de performance.

Par exemple, lorsque les établissements scolaires parviennent à réduire leur taux de redoublement, l'économie réalisée par l'atteinte de cet objectif pourrait être garantie à ces mêmes établissements pour financer des actions de soutien, notamment une aide individuelle renforcée pour les élèves en difficulté. De la même manière, l'objectif du nombre d'heures de vol pour les pilotes de l'armée de l'air pourrait davantage être relié au coût de ces heures pour gagner en efficacité et inclure par exemple des heures réalisées en simulateur, comme en témoigne l'expérimentation en cours concernant l'utilisation du char Leclerc dans le cadre de la préparation opérationnelle : pour une partie, la réalisation des heures d'entraînement sur char Leclerc peut avoir lieu sur du matériel de substitution dont les coûts de fonctionnement sont moins élevés.

Au total, la situation est aggravée par le manque de perspective stratégique pluriannuelle stable : la multiplicité des indicateurs, le caractère flou de certains objectifs, une approche budgétaire de court terme ne permettent ni une budgétisation ni un contrôle de gestion efficaces.

B - La relation entre la rémunération « au résultat » et la performance des administrations

L'introduction dans les rémunérations d'une part variable liée aux « résultats » constitue dans les entreprises une modalité ancienne pour inciter à la performance et sanctionner la réalisation – ou non – des objectifs préalablement fixés¹²³.

En introduisant une mesure des résultats au regard d'objectifs préalablement définis, la LOLF a posé un cadre intellectuel favorable à une rémunération à la performance, sans que, pour autant, elle ait rendu ce type d'incitation indispensable. La rémunération n'épuise pas en effet la question de l'incitation des agents à la performance.

¹²³ Cf. notamment la méthode du « management by objectives » (MBO) de Peter Drucker (General Motors ; 1952).

Les dispositifs les plus récemment introduits en termes de rémunération à la performance portent sur le volet indemnitaire de la rémunération des agents, le volet indiciaire, ou traitement, n'étant pas concerné. Ils ne sont pas totalement inédits dans la fonction publique, de tels mécanismes ayant été imaginés dès 1946.

1 - Un mode d'incitation non exclusif

Un rapport de l'OCDE (2005) sur la rémunération liée aux performances dans l'administration montrait un processus de généralisation progressive de la rémunération liée à la performance dans les administrations, depuis une première vague d'introduction dans l'OCDE datant de la fin des années 1980 (Danemark, Espagne, Etats-Unis, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède). Une deuxième vague avait ensuite concerné l'Australie, la Finlande, l'Irlande et l'Italie, tandis que la généralisation du phénomène aurait été achevée dans les années 2000.

L'OCDE montrait que les systèmes en place reposaient sur une « *stratégie plus globale de gestion des performances associant, au moins sur le plan formel, les performances et objectifs individuels aux objectifs collectifs de l'organisation* ». Elle soulignait que ces dispositifs avaient une durée de vie limitée et devaient être réaménagés après un certain temps.

Depuis, l'évolution de chacun des différents pays concernés confirme que ces systèmes ne sont pas figés. Toutes les expérimentations n'ont pas été reconduites et ce mode de rémunération ne concerne, ni l'ensemble des administrations, ni l'ensemble des fonctions. Interrogé par la Cour, le Trésor britannique fait ainsi valoir que l'intéressement à la performance des gestionnaires publics est modeste et devrait le rester, compte tenu de l'image actuelle des « bonus » au Royaume-Uni. En Allemagne, de l'ordre de 0,3 % à 0,4 % de la masse salariale des fonctionnaires de l'Etat fédéral est consacré à la rémunération à la performance. Les Länder ont quant à eux abandonné le système et il semble qu'aujourd'hui, ce soit au niveau des collectivités locales et du secteur hospitalier que la rémunération à la performance soit la mieux adaptée et la plus acceptée.

L'enquête conduite pour la Cour auprès d'un échantillon de 800 agents de catégorie A et B montre que les leviers permettant d'atteindre les objectifs reposent tout autant sur une amélioration des conditions de travail (44% de citations dans l'ensemble des réponses, 56% au sein de l'Education nationale, 50 % chez les agents « de terrain ») que sur une incitation financière (une prime à 44 %). La rémunération ne

constitue donc pas un levier exclusif pour inciter les agents à la performance.

Réponse à l'enquête conduite pour la Cour sur les incitations à mettre en place pour atteindre les objectifs

<i>Imaginons que, dans votre travail, vous ayez des objectifs chiffrés à atteindre. Quelles sont, à titre personnel, les incitations que pourrait mettre en place votre administration pour faire en sorte que ces objectifs soient atteints</i>		
Une prime	44 %	Hommes : 47 % ; 18-24 ans : 54 % ; Catégorie B : 50 % ; Agents en « bureau » : 48 %
Une amélioration des conditions de travail	44 %	Education nationale : 56 % ; Agents sur le terrain : 50 %
Une promotion	38 %	50 ans et plus : 44 % Economie/Budget : 45 %
Un accès à des formations professionnelles	16 %	

Source : enquête IPSOS ; total supérieur à 100 ; 2 réponses possibles

Ces éléments sont corroborés par le rapport précité de l'OCDE selon lequel la signification et l'impact de la rémunération à la performance ne doivent pas être surestimés, ce type de mécanisme jouant un rôle secondaire dans la motivation du personnel : « *des critères comme l'intérêt des tâches imparties, les possibilités de promotion, de formation ou la souplesse de l'organisation du travail arrivent bien avant la rémunération liée à la performance parmi les facteurs de motivation du personnel* ».

2 - La rémunération à la performance, corollaire de l'approche managériale de l'Etat

Pour les cadres dirigeants de l'Etat, dont beaucoup sont responsables de programme, l'introduction d'une rémunération à la performance peut permettre de valoriser leur « rôle managérial » issu des principes de la LOLF.

Mais les dispositifs mis en œuvre depuis 2006 ne visent pas spécifiquement les responsables de programme. Ainsi, le décret du 21 avril 2006 a introduit une rémunération à la performance pour les directeurs d'administration centrale, *es qualité*. La plupart sont certes responsables de programme, mais cette fonction précise n'est pas prise en compte dans le dispositif. Celui-ci a dès lors ignoré largement la mesure des objectifs et des résultats figurant dans les projets et rapports annuels de performances.

Un rapport de l'inspection générale des finances de 2007 a rendu compte des limites de l'application du décret du 21 avril 2006. Ce décret prévoyait, dans la limite de 20 % de la rémunération brute annuelle, une rémunération fondée sur les résultats atteints par rapport à des objectifs fixés par le ministre, prenant également appui sur un jugement managérial. La prime à la performance s'échelonnait avant écrêtement, selon les réponses reçues par l'inspection générale des finances, de 5 000 € à 35 000 € en 2006. Le rapport montrait une implication inégale des ministères, avec une forte hétérogénéité dans les lettres de mission des ministres, lorsqu'elles existaient, en termes de formalisation, de précision et d'objectivation des résultats à atteindre. Les dispositifs d'évaluation des résultats apparaissaient très divers. L'ensemble des réflexions méthodologiques au cœur du processus d'élaboration des indicateurs de performance introduits en application de la LOLF apparaît avoir été alors ignoré.

Le décret a été modifié en 2009 pour appliquer le mécanisme de rémunération à la performance aux secrétaires généraux de ministère. La circulaire du Premier ministre du 10 février 2010 sur les « *cadres dirigeants de l'Etat* », c'est-à-dire les « *postes les plus élevés dans la hiérarchie administrative de l'Etat et des établissements publics dont le titulaires sont nommés en conseil des ministres* », vise à améliorer l'application du décret.

La circulaire prévoit de renforcer le pilotage interministériel de la rémunération à la performance, en soulignant que les décisions relatives à l'attribution des indemnités de performance doivent s'appuyer sur une évaluation, transmise à l'adjoint au secrétaire général du Gouvernement en charge des cadres dirigeants et que les « *compétences managériales* » doivent être définies par une grille commune proposée également par le secrétariat général du Gouvernement.

Une analyse comparative des indemnités de performance entre ministères prévue « *avant la fin de l'année 2010* » n'a pas eu lieu.

La circulaire précitée montre en outre la difficulté à trancher entre une approche visant à sanctionner la réalisation d'objectifs prédéfinis et une autre, consistant à apprécier de manière plus individuelle les compétences managériales du cadre dirigeant. Il n'existe pas formellement de répartition entre ces deux volets de l'appréciation de la performance.

3 - Le choix entre incitation individuelle et incitation collective

Pour les autres agents de l'Etat pourrait se poser la question du choix entre rémunération individuelle et rémunération collective à la

performance. La recherche dans le domaine du management montre que les deux options peuvent se justifier, une incitation individuelle permettant d'encourager l'innovation, tandis que les primes collectives favorisent l'esprit d'équipe, certains agents profitant cependant alors du travail des autres.

Avant même la mise en œuvre de la LOLF, dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens signés entre la direction du budget et, d'une part, la direction générale de la comptabilité publique, d'autre part la direction générale des impôts, des primes collectives ont été mises en œuvre en contrepartie de l'atteinte d'objectifs préalablement fixés. Ce dispositif a été maintenu dans le cadre de la fusion des deux directions au sein de la direction générale des finances publiques. Pour autant, malgré l'entrée en vigueur de la LOLF, la démarche n'a pas été étendue aux autres administrations de l'Etat. La prime venant s'ajouter aux dispositifs indemnitaires existants, la direction du budget a craint ses conséquences inflationnistes.

La voie d'une prise en compte individuelle des résultats a en conséquence été préférée. La prime collective permet pourtant de relier les mécanismes de rémunération à des indicateurs objectifs de performance, qui peuvent être ceux présentés au Parlement.

Introduite par le décret du 22 décembre 2008, la prime de fonction et de résultat doit à terme, pour l'ensemble des ministères et des catégories d'agent de la filière administrative, remplacer la quasi-totalité des régimes indemnitaires existants. Sa mise en œuvre se concentre à ce stade principalement sur les agents de catégorie A, administrateurs civils et attachés. En 2010, pour les attachés, tous les ministères avaient adhéré à la prime de fonction et de résultat, à l'exception des ministères sociaux, des ministères financiers et du ministère de la culture qui doivent rejoindre le dispositif en 2011. Quatre ministères ont à ce stade introduit, en outre, une prime de fonction et de résultat pour les secrétaires administratifs, de catégorie B : les ministères de la défense, de l'agriculture, des affaires étrangères et de l'éducation nationale.

La prime de fonction et de résultat regroupe :

- une part liée aux fonctions exercées (F), modulable de 1 à 6, tenant compte du niveau de responsabilité, d'expertise et des sujétions spécifiques ;
- une part liée aux résultats individuels (R), modulable de 0 à 6, reposant sur la performance et la manière de servir.

Une enquête de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) de 2011, sur la base des réponses des premiers ministères ayant adopté le dispositif, montre que la part liée aux

résultats (R) représente de l'ordre de 13 % à 40 % du régime indemnitaire pour les attachés, de 30 % à 50 % pour les administrateurs civils et de 40 % à 60 % pour les emplois de direction. L'écart entre le premier et le dernier décile de prime R est de un à trois pour les attachés ainsi que pour les administrateurs civils et de un à deux pour les emplois de direction.

Un pourcentage significatif de la part liée aux résultats ne fait pas l'objet d'une modulation car la direction générale de l'administration et de la fonction publique a préconisé, lors de la mise en place du dispositif, de reverser dans la part R une partie des régimes indemnitaires antérieurs. La modulation à la performance tient encore autant, sinon davantage, à la pratique qui n'a pas été intégrée dans la prime par la majorité des ministères, des « bonus » semestriels ou annuels destinés à identifier « les agents particulièrement performants ». Selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique, ce bonus peut représenter entre 20 % et 30 % du régime indemnitaire.

**L'exemple de la prime de résultats exceptionnels dans la police :
une démarche ambiguë**

Créée par un décret du 27 juillet 2004, une « prime de résultats exceptionnels » est venue s'ajouter à un dispositif déjà riche d'indemnités servies aux agents de la police nationale. Elle est attribuée sous deux formes éventuellement cumulables: une prime collective versée « en fonction des résultats mesurés par des indicateurs définis par le ministre de l'intérieur » et une prime individuelle versée « en raison de la qualité des services rendus dans l'exercice de missions opérationnelles ou de soutien ». Or, cette prime, qui ne représente qu'un montant relativement modeste des rémunérations, a été élargie progressivement pour couvrir la quasi-totalité des entités relevant de la police nationale (y compris le cabinet du directeur général ou l'inspection générale) et de la gendarmerie. Elle est servie à un nombre croissant d'agents (43 500 policiers en 2008 contre 18 000 en 2004), de manière répétée d'une année sur l'autre, et pour des montants assez peu discriminés, ce qui remet en cause son caractère exceptionnel.

Pour la prime versée à titre collectif, l'administration centrale établit des critères de performance, comme le taux d'élucidation ou d'évolution des faits de délinquance routière révélés par les services, et fixe les entités admises à son bénéfice. Une partie de ces indicateurs est cohérente avec le projet annuel de performances du programme. Pour la prime versée à titre individuel, il n'existe en revanche pas de critères explicites, ce qui tend à en faire un complément de rémunération discrétionnaire plutôt qu'une incitation à la performance.

III - Des incertitudes à lever sur la qualité du service rendu au citoyen

A - La difficulté à porter une appréciation sur l'évolution de la performance de l'Etat

1 - Les synthèses de la direction du budget : des résultats chaque année supérieurs aux prévisions des projets de loi de finances

Sous le titre « *la performance des politiques publiques* », la direction du budget publie chaque année lors de l'examen du projet de loi de règlement une synthèse des résultats par rapport aux prévisions du projet de loi de finances. Selon cette synthèse, et pour 2010, 69 % des indicateurs des rapports annuels de performance affichaient une réalisation significative, conforme ou supérieure aux prévisions. En mettant de côté l'exercice 2006 pour lequel une majorité d'indicateurs

n'était pas renseignée, chaque projet de loi de règlement est l'occasion de constater que les résultats de l'action de l'Etat, mesurés par plusieurs centaines d'indicateurs, sont globalement supérieurs aux prévisions.

L'évolution des résultats par rapport aux prévisions des projets annuels de performances

	2006	2007	2008	2009	2010
Réalisation conforme ou supérieure à la prévision	29 %	46 %	47 %	44 %	43 %
Réalisation significative sans être à la hauteur de la prévision	10 %	17 %	17 %	24 %	26 %
Pas d'amélioration (résultat éloigné de la prévision)	10 %	17 %	24 %	20 %	20 %
Données non renseignées, non disponibles au moment de l'évaluation ou comparaison impossible	51 %	20 %	12 %	12 %	11 %

Source : direction du budget

Les indicateurs ont été établis pour rendre compte de la performance de chacun des programmes qui composent le budget de l'Etat. Pour autant, conformément aux travaux préparatoires de la LOLF, ces indicateurs auraient pu apporter un premier éclairage pour un débat annuel sur les résultats de l'action publique.

Tel n'est pas le cas aujourd'hui : ni le Gouvernement, ni le Parlement ne consacrent à ces statistiques globales une fraction, même limitée, de leurs débats sur le projet de loi de règlement.

2 - Les alertes du médiateur de la République

L'institution du médiateur de la République, désormais intégrée dans celle du défenseur des droits, constitue une des instances susceptibles de donner une analyse qualitative des relations entre les administrations et les usagers. En février 2010, dans le cadre de son rapport annuel, un éditorial du médiateur soulignait « *la distorsion de plus en plus marquée entre la réalité vécue par les administrés et le reflet qu'en donnent les multiples indicateurs dont disposent les services de l'Etat* ». Si ce texte ne remettait pas en cause la démarche de mesure des résultats, il observait que « *à l'heure où la transparence s'affirme comme le principal moteur de la confiance et où les citoyens veulent pouvoir mesurer avec justesse la qualité des services rendus, un débat s'impose sur la validité des indicateurs de performance. Lui seul pourra écarter le soupçon d'instrumentalisation qui pèse sur ces outils de mesure et prévenir le risque d'une nouvelle fracture entre administrations et administrés* ». Il faisait enfin remarquer que la logique d'indicateurs pouvait s'appuyer sur une standardisation des réponses et un traitement de masse des dossiers appuyé par l'outil informatique, alors que, dans le

même temps, on constatait une demande de personnalisation de la part des usagers.

3 - Le ressenti des agents de l'Etat peu favorable

L'enquête réalisée pour la Cour auprès d'un échantillon représentatif de 800 agents de catégorie A et B indique que ceux-ci ne croient pas que la LOLF ait amélioré le service rendu. Tous ministères confondus, les agents estiment que l'efficacité doit être améliorée pour que l'administration puisse atteindre les objectifs qui lui sont fixés (à 77 % contre 23%).

Pour une majorité d'agents qui en a entendu parler, la LOLF a certes mieux défini des objectifs précis à atteindre (57 %). En revanche, elle n'a pas permis selon eux d'accroître la qualité du service rendu (à 69 %). D'une manière générale, ils sont 64 % à considérer que la LOLF n'a pas permis de mobiliser leur administration pour atteindre ses objectifs. Ce taux atteint 82 % chez les agents de l'Education nationale, 76 % chez ceux de 18-34 ans et 75 % chez ceux qui indiquent travailler « sur le terrain ».

B - La nécessité d'intégrer les attentes du public

Seulement 51 % des agents jugent que le point de vue du public est suffisamment pris en compte dans la définition des objectifs de l'administration à laquelle ils sont rattachés. Le ressenti des agents apparaît corroboré par la faible part relative des indicateurs de qualité de service au sein de l'ensemble des indicateurs de performance de l'Etat et par une initiative récente du conseil de modernisation des politiques publiques visant à créer un baromètre mesurant la qualité des services publics tous les six mois, distinct de la démarche des projets et rapports annuels de performances.

1 - La faible part d'indicateurs consacrés à la mesure de la qualité de service

Pour le premier exercice de présentation du budget selon les dispositions de la LOLF, au titre de 2006, on comptait 54 % d'indicateurs relatifs à l'efficacité socio-économique des actions de l'Etat, 28 % d'indicateurs d'efficience et seulement 18 % d'indicateurs de qualité de service. Au terme de cinq exercices, on constate une légère évolution dans la part respective des trois types d'indicateurs de performance.

A l'initiative de la direction du budget, c'est la part des indicateurs d'efficacité qui s'est accrue, au détriment des indicateurs d'efficacité socio-économique. Cette part représente en 2011 près d'un tiers du total. La part des indicateurs de qualité de service est restée faible : elle est limitée à 19 % du nombre total d'indicateurs.

La répartition des indicateurs de performance entre la mesure de l'efficacité, de l'efficience et de la qualité de service

	2006	2007	2008	2009	2010
Efficacité socio-économique	54 %	51 %	44 %	43 %	48 %
Efficience	28 %	27 %	33 %	34 %	33 %
Qualité de service	18 %	22 %	24 %	23 %	19 %

Source : direction du budget

2 - La RGPP : des indicateurs additionnels à ceux des projets et rapports annuels de performance, emblématiques de la qualité de service de l'Etat

Malgré les 894 indicateurs des projets et rapports annuels de performance, le conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 a annoncé la publication dans le cadre de la RGPP d'un baromètre mesurant la qualité des services publics tous les six mois, c'est-à-dire la création d'instruments de mesure supplémentaires.

Cette initiative témoigne des limites de la démarche de performance introduite dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF : trop faible accent mis sur la qualité du service rendu aux usagers et difficulté d'avoir une vision synthétique de l'action de l'Etat. L'initiative de la direction générale de la modernisation de l'Etat est en effet issue d'un rapport sur « la modernisation de l'Etat, la qualité des services publics et les indicateurs »¹²⁴ qui souligne la perception d'une dégradation des services publics de la part des Français. Le rapport observe notamment : « *l'impression générale est que chaque ministère amasse une quantité pléthorique d'informations finalement peu exploitées. (...) L'Etat agit comme s'il y avait d'un côté les indicateurs et de l'autre l'action publique alors que l'un ne va pas sans l'autre* ».

Outre des indicateurs relatifs au respect de la « charte Marianne » qui recense les engagements des administrations de l'Etat dans leurs relations avec les usagers, la direction générale de la modernisation de l'Etat a retenu par conséquent un nombre limité d'indicateurs

¹²⁴ Rapport de M. François Cornut-Gentille, parlementaire en mission, avec l'appui de la direction générale de la modernisation de l'Etat. 2010.

emblématiques de 10 démarches susceptibles d'être accomplies par les usagers (Cf. tableau ci-dessous). Les indicateurs mesurent non seulement la qualité des services publics mais également la perception de leur qualité¹²⁵.

Il n'est pas indifférent que les démarches retenues concernent tant l'Etat *stricto sensu* que les établissements d'enseignement supérieur et jusque la sphère sociale, ce qui tend à montrer que pour l'utilisateur, les administrations publiques constituent un tout.

Le « baromètre de la qualité des services publics »

« Je me rends aux urgences »	Pourcentage de patients pris en charge en moins de quatre heures
« Je me suis fait agresser »	Délai moyen d'intervention des forces de l'ordre
« Je renouvelle mes papiers d'identité »	Pourcentage d'usagers ayant eu leur passeport à disposition en mairie en moins de deux semaines
« Je perds mon emploi »	Pourcentage des inscriptions réalisées en moins de cinq jours après le premier contact avec Pôle emploi Pourcentage des décisions sur les dossiers d'indemnisation traités en moins de quinze jours
« Je prépare ma retraite »	Pourcentage des personnes ayant reçu un relevé de carrière jugé « complet » Pourcentage des personnes ayant reçu un relevé de carrière jugé « juste »
« Je paie mes impôts »	Pourcentage de rectifications sur les déclarations et sur les paiements traités en moins de trente jours (pour l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation)
« Je demande une aide (logement, familiale, solidarité) »	Pourcentage de demandes de prestations traitées en quinze jours ou moins
« Je scolarise mon enfant »	Pourcentage de remplacement des enseignants au premier jour d'absence (dans le primaire)
« Je m'oriente à l'université »	Pourcentage de premiers vœux satisfaits lors de l'inscription à l'université
« Je prends soin de ma santé »	Délai moyen de remboursement d'une feuille de soins électronique Délai moyen de remboursement d'une feuille de soins papier

Source : direction générale de la modernisation de l'Etat

L'exemple des évolutions récentes au Royaume-Uni, selon lesquelles l'expression des besoins des citoyens doit davantage être prise en compte, constitue une piste de réflexion nécessaire, après cinq ans de mise en œuvre de la LOLF.

¹²⁵ Echantillon de 6 046 Français représentatifs de la population des résidents en France âgés de 15 ans et plus.

Dans ce cadre, la démarche de la direction générale de la modernisation de l'Etat autour de dix indicateurs emblématiques de la qualité de service pour les usagers, produisant à la fois une mesure « objective » et une mesure du « ressenti », et la démarche de la direction du budget, qui s'appuie aujourd'hui sur 894 indicateurs de performance mettant moins l'accent sur la qualité de service, mais présentant ceux-ci dans le cadre de l'examen du budget, gagneraient à converger.

C - Le lien entre la performance et l'évaluation des politiques publiques

1 - La prise en compte souhaitable des dispositifs complémentaires de contrôle et d'inspection

De nombreux autres dispositifs d'évaluation et de contrôle de l'efficacité des politiques publiques coexistent aux côtés des éléments de mesure de la performance déployés dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Les inspections interministérielles et ministérielles participent notamment à l'évaluation des politiques en portant une appréciation sur les résultats au regard des objectifs fixés ou des moyens mis en œuvre en s'appuyant sur d'autres données que les seules informations budgétaires.

Ces démarches complémentaires gagneraient à davantage être liées, pour disposer d'éléments transversaux d'évaluation. En effet, la LOLF pose un cadre propice à l'évaluation en identifiant des politiques, en imposant la définition d'une stratégie accompagnée d'objectifs et d'indicateurs permettant de mesurer ces résultats. Ainsi, la Cour a rappelé la nécessité, pour apprécier l'efficacité de la politique menée en matière d'action extérieure de l'Etat, que les indicateurs de performance et de gestion soient utilisés par l'inspection générale du ministère des affaires étrangères dans les rapports d'audit et d'inspection qu'elle adresse au ministre.

2 - Les demandes d'enquête du Parlement à la Cour

La rédaction initiale de l'article 58 de la LOLF prévoyait « *qu'avant d'arrêter son programme de contrôle, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis ainsi que les demandes d'enquêtes mentionnées au 2* ». Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2001-448 du 25 juillet 2001) au motif qu'elle mettait en cause le principe d'indépendance de la juridiction qui devait être « à égale distance des pouvoirs exécutif et

législatif ». Ce principe d'équidistance lui permet de remplir avec objectivité sa mission d'auxiliaire du Parlement, sans en être pleinement dépendante.

L'article 58-1° de la LOLF doit être cité seulement pour mémoire, car il est indéniable que sa faible application est la marque de son inadaptation à l'objectif poursuivi. Il prévoit la possibilité pour le président ou le rapporteur général de la commission des finances de chaque Assemblée de demander à la Cour la mise à disposition d'un magistrat pour assister un parlementaire dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévue à l'article 57. Cette disposition n'a joué que deux fois en dix ans, au demeurant dans des conditions mal précisées : durée de la mission, modalités de l'assistance, nature de la mise à disposition, finalisation des travaux, responsabilité de la Cour elle-même. Bref, cette modalité d'assistance de la Cour à travers l'un de ses membres n'a guère eu de succès. Il est vrai qu'elle paraît difficile à concilier avec les principes d'indépendance et de collégialité des décisions de la juridiction financière.

En revanche, l'article 58-2° de la LOLF a répondu à un besoin véritable du Parlement.

L'article 58-2° de la LOLF

Cette disposition de la LOLF prévoit que la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour comporte notamment :

« 2° la réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande de la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

Certes la possibilité pour les commissions des finances de demander une enquête à la Cour sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle existait déjà, mais outre qu'elle est désormais consacrée par un texte organique relatif aux lois de finances, elle s'accompagne de deux dispositions novatrices aux conséquences non négligeables : obligation de respecter un délai de huit mois pour le dépôt du rapport d'enquête et de ses conclusions, possibilité de publication du rapport par l'assemblée concernée.

En ce qui concerne le délai de huit mois, qui avait pu susciter quelque émoi à la Cour peu accoutumée à réaliser ses enquêtes, y compris la phase contradictoire avec les organismes contrôlés, dans un temps aussi contraint, il faut bien relever qu'il s'applique sans difficultés et de façon

globalement efficiente. En pratique les demandes des assemblées parviennent à la Cour en septembre-octobre pour le Sénat, et en novembre-décembre pour l'Assemblée, et les rapports sont remis entre septembre et novembre de l'année suivante, le décompte de huit mois commençant de fait au 1er janvier de l'année suivant la demande. Il est arrivé que, selon la nature ou l'ampleur du sujet de l'enquête demandée, des délais supplémentaires soient accordés, ou qu'à l'inverse la Cour ait été en mesure de déposer ses conclusions plus tôt. En ce qui concerne le concept de conclusion, la Cour a d'abord considéré que ses rapports 58-2° constituaient une réponse à une demande parlementaire, et qu'elle n'avait donc pas à formuler nécessairement des recommandations, à la différence de ses autres rapports publics, laissant le soin aux commissions des finances d'arrêter, sur la base des constatations et observations de la Cour, leurs propres conclusions. Plus récemment elle a décidé d'assortir ses conclusions de recommandations.

En général l'envoi du rapport dit 58-2° au président de la commission demanderesse, est suivi d'une audition publique, en présence de l'équipe des rapporteurs de la Cour et des administrations, services ou organismes concernés par le sujet. Ces auditions sont l'occasion pour la Cour de valoriser son travail et pour les administrations de répondre aux observations, voire de prendre des engagements de réforme suite aux observations de la Cour et aux sollicitations des parlementaires. Enfin la quasi-totalité des rapports 58-2° ont fait l'objet d'une publication, les commissions ayant décidé de les annexer au rapport parlementaire lui-même publié.

L'article 58-2° a-t-il été davantage utilisé que les dispositions analogues qui l'avaient précédé ? Oui et au-delà même des espérances initiales, si bien même qu'on peut s'interroger sur l'opportunité de contenir et de programmer les demandes émises sous son égide.

De 2002 à 2011, le nombre total des demandes émises au titre de l'article 58-2° s'est élevé à 96, dont 43 pour l'Assemblée nationale et 53 pour le Sénat. On trouvera ci-dessous l'évolution de ces demandes, en constatant que si les débuts ont été assez prudents, dès 2006, année de pleine application de la LOLF, les demandes ont été nombreuses, et qu'elles atteignent désormais presque 15, total qu'il serait difficile à la Cour de dépasser, eu égard aux autres missions dont elle est chargée et à la charge que ces travaux font peser sur l'exécution de son programme, dans le respect des principes d'indépendance et d'équidistance posé par le Conseil constitutionnel.

Récapitulatif des rapports 58-2°

Année	Total	Assemblée nationale	Sénat
2002	4	0	4
2003	6	1	5
2004	10	5	5
2005	8	2	6
2006	14	8	6
2007	11	5	6
2008	7	2	5
2009	9	3	6
2010	14	9	5
2011	13	8	5
Total	96	43	53

Les demandes formulées par les commissions des finances au cours de ces dix années montrent une très grande diversité des thèmes abordés, et même si la dominante est naturellement marquée par les finances publiques, force est de constater que les rapports ont porté sur quasiment tous les domaines de l'action publique.

Thèmes des rapports 58-2° demandés

Pouvoirs publics	3
Fonction publique	6
Finances publiques	8
Economie	6
Défense	5
Justice	5
Affaires étrangères – coopération	6
Intérieur / Sécurité	3
Intérieur / Collectivités locales	1
Education nationale	5
Enseignement supérieur – Recherche	5
Culture	4
Communication	4
Agriculture	6
Equipement – Logement	7
Industrie – Commerce	4
Sécurité sociale – Santé	7
Travail – Emploi	9
Outre-mer	2
Total	96

L'indéniable succès de la formule de l'article 58-2° conduit à s'interroger sur les perspectives à envisager à son égard. La LOLF a réservé aux commissions des finances, dans le domaine du contrôle des finances publiques, l'exclusivité de l'initiative de la demande des rapports commandés à la Cour. Certes les membres des autres commissions permanentes peuvent être invités à assister aux auditions et à poser des questions. Mais ils pourraient aussi être consultés ou sollicités lors du choix des enquêtes demandées à la Cour. Par ailleurs, il serait parfois judicieux que les travaux demandés s'inscrivent dans une programmation pluriannuelle, correspondant ainsi au programme triennal de ses travaux que la Cour se fixe, ce qui permettrait de conduire des investigations et des évaluations correspondant mieux aux souhaits du Parlement.

Enfin, il paraît souhaitable que les modalités de la contradiction avec les administrations concernées soient précisées. S'il est légitime que la Cour conduise la contradiction dans la phase provisoire et préalable de ses investigations, il paraît revenir à la commission de transmettre aux autorités concernées le rapport final afin qu'elles puissent d'une part répondre, le cas échéant, aux questions des membres de la commission, d'autre part participer aux auditions en toute connaissance de cause ; la clarté du débat et l'exercice du droit de contrôle par le Parlement y gagneraient.

CONCLUSION ET ORIENTATIONS

L'exigence de restitution des résultats correspond à un des axes les plus ambitieux, mais aussi les plus nécessaires de la LOLF. Elle répond en effet aux questions légitimes du citoyen, du contribuable, de l'utilisateur qui veut connaître les effets qu'a pour lui l'action de l'Etat. Pour l'administration, elle est aussi à l'évidence une contrainte, et il est difficile d'en percevoir la portée lorsque les responsables disposent de peu de marges de manœuvre et qu'il n'y a pas, par ailleurs, de sanction positive ou négative des résultats.

Cinq ans après la mise en œuvre de la LOLF, la mesure des résultats permise par les 894 indicateurs des projets et rapports annuels de performance ne rend pas compte aujourd'hui de la qualité de service perçue par les citoyens, sans doute parce que le pilotage essentiellement budgétaire de la réforme a insuffisamment développé cette dimension. C'est d'ailleurs le sentiment des personnels interrogés par la Cour.

Comme les expériences étrangères en témoignent, la révision à mi-parcours de la démarche de performance, vers une simplification des indicateurs et une utilisation plus pertinente, plus resserrée, de ceux-ci, constitue une nécessité.

Deux principes pourraient guider ce réexamen et constituent la base des orientations de la Cour :

- hiérarchiser les objectifs, assortis d'indicateurs stratégiques intrinsèquement peu nombreux à l'appui du vote du budget triennal de l'Etat, cohérents avec les lettres de mission adressées par les ministres aux responsables administratifs et avec les contrats d'objectifs et de moyens des opérateurs ;

- articuler de manière systématique les objectifs présentés dans les projets et rapports annuels de performances avec ceux utilisés dans l'administration, en les formulant de manière robuste et réaliste par rapport aux besoins de pilotage en gestion, sur la base de systèmes d'information efficaces.

C'est à ces conditions que le Parlement pourrait mieux se saisir qu'aujourd'hui de l'important volet relatif à la performance introduit par la LOLF. Des conséquences doivent pouvoir être tirées de l'analyse de la performance, en termes d'allocations des moyens publics, mais aussi en termes de modes d'incitation des personnels.

Dans cette perspective, la Cour préconise les orientations suivantes :

- mettre en cohérence les objectifs présentés au Parlement avec ceux assignés par les ministres aux gestionnaires et ceux des contrats d'objectifs et de moyens des opérateurs ;

- présenter à l'appui du budget triennal de l'Etat, qui constitue l'un des volets des lois de programmation des financements publics, des objectifs stratégiques, et réserver les objectifs de gestion aux projets et rapports de performances annuels ;

- engager une révision générale des objectifs et indicateurs de performance et en réduire le nombre ;

- développer l'information du citoyen sur les principaux résultats et performances réalisés par les administrations ;

- développer le contrôle de gestion pour fiabiliser les indicateurs ;

- introduire un lien nécessaire entre la négociation des moyens budgétaires et les résultats obtenus ;

- mieux intégrer l'analyse de la performance dans la gestion des agents (parcours professionnels, rémunérations, reconnaissance, cadre de travail) ;

- engager avec les commissions des finances une réflexion sur la programmation pluriannuelle de leurs demandes d'enquête à la Cour des comptes au titre de l'article 58-2°.

Conclusion générale

En adoptant la LOLF, la France est entrée dans un processus de convergence avec les pratiques budgétaires de nombreux Etats de l'OCDE. Les expériences étrangères témoignent du temps nécessaire à l'accomplissement d'une réforme aussi fondamentale et des ajustements à apporter après plusieurs années de mise en œuvre. La France n'échappe pas à ce constat.

Par rapport à la situation antérieure à 2006, première année de mise en œuvre effective de la LOLF, les réformes effectuées dans la conduite de l'action publique sont d'autant plus significatives que, dès 2005, les principes de la loi organique relative aux lois de finances ont été étendus à celle relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Ainsi, entre autres exemples, l'information communiquée au Parlement dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances et de loi de financement s'est-elle sensiblement accrue en quantité et en qualité. Les modalités de gestion du budget ont été modernisées. La démarche de performance apparaît désormais acceptée par les agents publics, comme en témoignent les résultats de l'enquête d'opinion commandée par la Cour. Enfin, la France procède à la certification des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale, ce qui a contribué à l'amélioration de la fiabilité des données comptables.

Pour autant, la déception est réelle au regard de la double ambition portée par les débats parlementaires au moment de l'élaboration de la LOLF : contribuer à la réforme de l'Etat et affirmer le rôle du Parlement en matière budgétaire.

Le profond changement de contexte économique et financier par rapport au début des années 2000 a contribué à fragiliser l'ambition assignée à ce cadre nouveau à l'intérieur duquel les grands choix

budgétaires et les conditions de mise en œuvre des politiques publiques doivent s'inscrire.

Sous couvert de pragmatisme, la perspective même d'une nouvelle gestion par grandes politiques publiques, appuyée sur des responsabilités plus affirmées et animée par le souci des résultats, a été contestée par une culture réticente aux changements appelés par cette réforme. Le rôle d'aiguillon joué par le Parlement dans ses fonctions d'autorisation et de contrôle a été insuffisant pour venir à bout de ces réticences.

La LOLF a aussi manqué, sur la durée, de quatre clés indispensables à la réussite de toute réforme : une stratégie clairement affichée, un plan d'action construit, un pilote bien identifié et une conduite du changement adaptée. L'ambition politique s'est affaiblie au fil des années. Inscrite initialement dans la dynamique de la LOLF, la révision générale des politiques publiques (RGPP) s'en est ensuite écartée, notamment en privilégiant l'examen des structures au détriment de la revue des politiques publiques dans leur ensemble. Progressivement, la direction du budget a assumé seule la réforme. Sa mise en œuvre, dans toutes ses dimensions, relevait pourtant d'une logique interministérielle que seul le Premier ministre peut porter avec légitimité, efficacité et confiance de la part des administrations.

Il importe aujourd'hui de retrouver l'impulsion politique nécessaire à l'accomplissement de la réforme. Des questions essentielles, trop longtemps laissées en suspens, doivent recevoir une réponse.

La responsabilité de l'Etat dans la direction d'ensemble de l'action publique

L'Etat intervient sur un champ de plus en plus minoritaire des finances publiques. Il représentait au moment du vote de la LOLF 39 % des dépenses publiques et 35 % en 2010. Les principales politiques publiques sont des politiques partagées. La gestion d'un champ croissant des dépenses et des politiques par les opérateurs de l'Etat, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales rend une direction globale de l'action publique d'autant plus indispensable. L'Etat étant le garant d'ensemble de l'évolution des finances publiques, tant vis-à-vis de l'Union européenne que des citoyens, il convient d'asseoir sa capacité à assurer cette direction générale.

Aussi l'extension des principes de la LOLF aux autres administrations publiques a-t-elle été engagée dès 2005 avec le vote de la LOLFSS. Celle-ci ouvre désormais la voie à une approche plus intégrée des politiques conduites par l'Etat et les organismes de sécurité sociale. Une nouvelle étape pourrait être franchie avec, pour les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, une discussion générale

unique au Parlement et un volet consacré aux recettes commun à ces deux textes financiers. Pour les collectivités locales, la transposition de la LOLF n'a pas encore été engagée au motif d'une interprétation extensive du principe constitutionnel de libre administration, mais elle n'apparaît pas moins souhaitable.

Les lois de programmation des finances publiques, et les programmes de stabilité et de croissance européens, constituent aujourd'hui l'engagement politique le plus fort pour assurer le pilotage d'ensemble. Le calendrier budgétaire doit donc être réorganisé en fonction de ces échéances majeures. Celles-ci supposent notamment un suivi d'ensemble des résultats obtenus. Tel pourrait être l'objet d'une loi de résultat des finances et des politiques publiques regroupant la loi de règlement de l'Etat et les dispositions symétriques pour la sphère de la sécurité sociale.

Enfin, la loi constitutionnelle de 2008 exige que les comptes des administrations publiques soient réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. Une direction d'ensemble de l'action publique appelle une consolidation des données financières des différents acteurs publics, les appréciations sur la situation de telle ou telle entité ne pouvant qu'être aujourd'hui partielles.

La conduite des politiques publiques par les objectifs et les résultats

Autant il était concevable en 2006 d'en rester à une mise en œuvre pragmatique et progressive de la réforme introduite par la LOLF, autant, dix ans après, une revue des missions et des programmes, des organisations administratives et des instruments qui les composent, confrontant les objectifs et les résultats des politiques publiques de manière périodique est incontournable. Elle devrait intégrer l'ensemble des composantes de l'administration publique.

Il faut se mettre en mesure de relever le défi de l'évaluation des politiques publiques, à laquelle la Cour des comptes contribue. La place limitée qu'occupe l'analyse des résultats dans les débats parlementaires, et le faible recours aux 894 indicateurs de performances présentés dans les documents budgétaires aboutissent inmanquablement à laisser en friche certaines des possibilités les plus novatrices de la LOLF.

En termes de contrôle, en effet, par rapport à la situation préexistante en 2001, l'exercice des pouvoirs du Parlement a indéniablement progressé. Les commissions chargées des finances et des affaires sociales disposent de l'ensemble des moyens juridiques et humains pour remplir cette mission ; le caractère effectif du contrôle

dépend finalement de l'engagement personnel dans ce type d'activité des membres de ces commissions. Toutefois, toutes les commissions parlementaires sont intéressées aux objectifs et aux résultats des politiques publiques : elles devraient donc pouvoir participer davantage aux travaux d'évaluation.

En étant mieux associé à la définition des objectifs des politiques publiques, le Parlement renforcerait son intérêt pour la restitution des résultats.

Il pourrait ainsi être saisi de ces objectifs dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, qui deviendrait aussi un débat d'orientation des politiques publiques. En les hiérarchisant davantage, la portée de leur examen serait encore accrue.

Une nouvelle réflexion pourrait être engagée pour réserver aux projets de loi de programmation des finances publiques les objectifs et les indicateurs les plus stratégiques, qui présentent par définition un caractère pluriannuel. Ils constitueraient alors une déclinaison sectorielle du discours de politique générale du Gouvernement.

Les objectifs et les indicateurs plus opérationnels, portés par les gestionnaires, seraient présentés à l'appui des projets de loi de finances et de financement annuels. Un contrôle de gestion par les résultats pourrait alors être mis en place de façon plus efficiente.

L'exercice des responsabilités au sein de l'exécutif

La conduite des politiques publiques et l'explicitation de leurs objectifs et de leurs résultats supposent une définition et une répartition plus claires des responsabilités politiques et administratives, ainsi que de leurs modalités d'exercice et de mise en jeu. La réussite de la LOLF repose sur cette clarification.

Dans le budget de l'Etat, la mission incarne désormais le cadre des politiques publiques définies par les ministres, mais aucun haut fonctionnaire ne porte la responsabilité opérationnelle de ces missions. Les objectifs des missions, et les résultats présentés au Parlement, sont une addition de ceux des programmes qui les composent. Il n'existe aujourd'hui pas d'articulation formalisée entre la vision politique portée par les ministres et les stratégies présentées dans les programmes sur lesquelles doivent s'engager leurs responsables.

La mise en cohérence de la vision politique, telle qu'elle ressort des discours des ministres et des objectifs ou indicateurs présentés dans les documents budgétaires, reste un exercice difficile. Il n'y a pas davantage de coïncidence systématique entre l'organigramme gouvernemental et la structure du budget par politiques publiques. Le

risque existe que le périmètre des missions doive s'adapter aux évolutions des portefeuilles ministériels, indépendamment d'une réflexion sur les priorités et le champ d'intervention de l'Etat.

Présentée de façon trop technique et insuffisamment mise en perspective, la stratégie des responsables de programme se prête mal aux débats parlementaires.

Dans ce contexte, la désignation d'un haut fonctionnaire responsable de mission serait de nature à mieux traduire les orientations politiques du ministre dans l'action administrative pour mettre en œuvre la stratégie d'ensemble de la mission. Pour les missions interministérielles, la nécessité d'un pilotage commun clairement établi accentue encore ce besoin.

Plusieurs options sont possibles, qu'il appartient aux autorités politiques de trancher.

Les exemples étrangers (Allemagne, Royaume-Uni, par exemple) présentent diverses modalités de répartition des rôles entre le ministre et le plus haut responsable administratif placé sous son autorité pour conduire les politiques publiques.

Leur transposition, qui conduirait le fonctionnaire responsable de la mission à diriger la mise en œuvre de la politique publique sous l'autorité du ministre, impliquerait de repenser la relation entre le Parlement, les ministres, les cabinets ministériels et l'administration. La question de la répartition de la qualité d'ordonnateur entre ministres et responsables administratifs de mission se poserait alors de manière nouvelle.

Si le choix était fait d'en rester au mode d'organisation dans laquelle le ministre cumule la responsabilité des politiques et la conduite opérationnelle de leur mise en œuvre, on pourrait considérer à tout le moins que le haut fonctionnaire responsable de la mission doit être le garant, à commencer pour le ministre, de la cohérence d'ensemble des programmes, en termes de soutenabilité financière.

L'urgence : faire face à la crise des finances publiques

Les premières années de mise en œuvre de la LOLF ont correspondu à une détérioration des finances publiques sur la gravité de laquelle la Cour n'a cessé d'appeler l'attention dans ses publications, et en particulier dans ses rapports annuels sur les finances publiques.

La LOLF ne détermine pas le contenu des politiques budgétaires. Malgré les leviers qu'elle a offerts, les engagements budgétaires inscrits dans les programmes de stabilité, par nature pluriannuels, n'ont pas été

tenus. La crise actuelle rend le redressement des finances publiques à la fois inéluctable et urgent. Elle oblige à créer les meilleures conditions d'un pilotage global des finances publiques, dont l'Etat est le garant.

Rappel des principales orientations

1- conduire des exercices de revue périodique des missions et des programmes sur un mode triennal, en associant le Parlement ;

2- limiter le développement des programmes support et recourir à d'autres outils de gestion des fonctions mutualisées ;

3- affirmer le niveau régional en tant que niveau interministériel de gestion privilégié pour les politiques publiques ;

4- favoriser l'émergence d'un responsable administratif de mission présentant au Parlement la stratégie de mise en œuvre des politiques publiques dont il a été chargé et en rendant compte ;

5- conforter le pilotage des réformes de gestion et l'animation des responsables administratifs de missions au niveau du Premier ministre ;

6- donner sa pleine mesure au principe de responsabilité, en attribuant toutes les marges de manœuvre aux gestionnaires sur les modalités de mise en œuvre de leurs politiques publiques (maîtrise des opérateurs, pilotage des dépenses fiscales, par exemple), sous contrainte de retour à l'équilibre ;

7- redéfinir la place du contrôle financier en tirant les conséquences du développement inégal du contrôle interne dans les ministères ;

8- affirmer le processus de déconcentration en réduisant le fléchage des crédits ;

9- déterminer un nouveau mode de pilotage pluriannuel intégré de l'Etat et de la sécurité sociale, cohérent avec les programmes de stabilité européens, autour d'un calendrier budgétaire rénové et d'une conception élargie de la loi de règlement, conçue comme le point de vérification du respect des trajectoires des finances publiques ;

10- mettre progressivement en œuvre les normes nécessaires pour présenter un compte général des administrations publiques, consolidant les comptes de l'Etat avec ceux de ses opérateurs puis avec ceux de la sécurité sociale, et agrégeant ultérieurement ces comptes avec ceux du secteur public local.

11- mettre en cohérence les objectifs présentés au Parlement avec ceux assignés par les ministres aux gestionnaires et ceux des contrats d'objectifs et de moyens des opérateurs ;

12- engager une révision générale des objectifs et indicateurs de performance et en réduire le nombre ;

13- développer l'information du citoyen sur les principaux résultats et performances réalisés par les administrations.

Réponse du Premier ministre

REPONSE DU PREMIER MINISTRE

Je souhaite d'emblée souligner que de mon point de vue la LOLF est un puissant levier de réforme, qui a profondément transformé le cadre budgétaire de l'Etat et au-delà, notre approche des finances publiques et de la gestion publique, et sur lequel nous devons continuer de nous appuyer dans les années qui viennent.

Je souhaite mettre l'accent sur quatre points : rappeler les objectifs initiaux de la LOLF et montrer à quel point (1) la révision générale des politiques publiques (RGPP) et (2) l'évolution de l'administration territoriale (ReATE) s'inscrivent dans le droit fil de cette réforme, (3) mettre en évidence les apports de la pluriannualité, depuis 2008, qui porte en germe de nouveaux développements en matière de réforme de l'État, (4) insister sur la manière dont l'État entend saisir les opportunités de la LOLF pour le pilotage de ses opérateurs.

1. La logique de performance et d'évaluation, au cœur des objectifs de la LOLF: une condition de succès de la RGPP

Il convient tout d'abord de préciser que la LOLF n'est appliquée intégralement que depuis la loi de finances initiale pour 2006, et que nous n'avons donc que cinq ans de recul pour apprécier cette réforme qui a vocation à produire ses effets sur le long terme.

Il s'agit d'une réforme très profonde de nos modes de gestion publique, mais dont il faut souligner qu'elle porte - ce qui constitue déjà en soi un objectif ambitieux - sur le cadre de la gestion et non sur le fond des politiques publiques.

La LOLF constitue un point d'équilibre entre deux grandes orientations en matière de réforme de l'Etat :

- L'une, plus particulièrement portée par le Parlement, pour lequel l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 méritait d'être modifiée afin de donner à la représentation nationale un rôle renforcé en matière de finances publiques, qu'il s'agisse de l'examen du projet de loi de finances ou du suivi de l'exécution du budget.

C'est ainsi que la LOLF a rénové, à cadre constitutionnel inchangé, l'application de l'article 40 de la Constitution et a conféré au Parlement et notamment aux commissions des finances, plus de pouvoirs de contrôle sur le budget et son exécution, à travers le droit de regard donné sur les actes réglementaires de gestion.

- L'autre, partagée par le pouvoir exécutif et l'administration, procédait d'une volonté de rénovation de la gestion de l'Etat, rendue souvent peu lisible par une fragmentation de l'autorisation parlementaire en un grand nombre de chapitres, une certaine prééminence de l'approche « par nature » sur l'approche « par destination » et un formalisme juridique dans les conditions d'ouverture des crédits dans la loi de finances.

La LOLF vise ainsi à redonner un « espace de gestion » aux responsables publics, en obligeant à une formulation plus claire des grands axes des politiques publiques, en imposant un dispositif de mesure de la performance, en instaurant le principe de responsabilité sur les résultats, en ouvrant la possibilité de la fongibilité entre titres au sein des programmes.

En cohérence avec cette rénovation profonde, le contrôle financier a lui aussi été réformé, en abandonnant largement une approche devenue très juridique, au profit d'un contrôle de la soutenabilité des politiques publiques.

Au total, les objectifs de la LOLF tels que les reformule la Cour peuvent paraître à certains égards d'une ambition qui ne pourrait qu'être déçue. En effet, si la LOLF crée des outils rénovés, dont les acteurs peuvent et doivent se saisir pour améliorer la performance de l'action publique - à cet égard elle constitue une réforme d'une ampleur considérable, dont les développements ne sont pas encore complètement achevés -, elle ne saurait par nature constituer un substitut à l'action publique et aux orientations de fond, qui procèdent de choix politiques qui seuls en constituent le moteur.

A cet égard, si l'identification des responsabilités de chacun des acteurs est essentielle et fait actuellement l'objet d'un travail de clarification, auquel la Cour est associée, qui doit permettre de réaffirmer les prérogatives et les missions des responsables de programme, la définition des priorités de l'action publique doit demeurer de la responsabilité politique des ministres. Concernant les missions interministérielles, cela doit conduire, plutôt qu'à la mise en place de responsables administratifs de mission, dont le positionnement institutionnel pourrait être délicat à définir, à la réaffirmation de la place des ministres chefs de file, qui doivent être mieux identifiés et mis en mesure de jouer leur rôle.

La LOLF est en revanche bien fondée sur le principe de la performance, qui a vocation à s'appliquer en toutes circonstances. En cela, elle constitue une étape fondamentale dans le cheminement qui conduit à une véritable évaluation des politiques publiques.

Il ne semble ainsi pas possible d'opposer la LOLF et la révision générale des politiques publiques (RGPP) : cette « revue de programmes » a en effet été réalisée politique publique par politique publique en s'appuyant sur la logique même de la LOLF et sur le dispositif de mesure de la performance qu'elle a instauré, et non pas selon une logique transversale, par nature de dépense. Le fait que la RGPP ait conduit à réaliser davantage de réformes sur l'appareil productif que sur les dépenses d'intervention ne retire rien à cette réalité et ne traduit aucunement une approche par nature de dépense. Il faut aussi et surtout souligner qu'un tel programme d'évaluation des politiques publiques et de réforme, d'une ampleur inégalée dans notre pays, n'aurait très probablement pu être mené sans la mise en œuvre préalable de la LOLF. L'exigence systématique d'une justification au premier euro, la généralisation d'une démarche de performance, intrinsèques à la LOLF, ont en effet été déterminants dans le travail d'évaluation des politiques publiques qui est au cœur de la RGPP.

Ainsi, la LOLF a réformé le cadre méthodologique et de gestion, alors que la RGPP est un processus de réforme sur le fond des politiques publiques ; la première a incontestablement préparé et favorisé la seconde, mais il s'agit fondamentalement d'outils et de processus se situant à des niveaux distincts et ayant des points d'application différents et complémentaires.

Ceci ne signifie toutefois pas, bien au contraire, que l'exercice d'évaluation des politiques publiques ne puisse être amélioré pour optimiser davantage l'efficacité de l'action publique. A cet égard, la Cour a raison de souligner que la LOLF invite à considérer l'ensemble des moyens destinés à chaque politique publique, et que la bonne prise en compte des dépenses fiscales, parallèlement aux dépenses budgétaires, recèle encore des marges de progrès.

2. LOLF et réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) : deux réformes nécessaires et complémentaires

Il est également inexact d'opposer une logique « transversale » à la logique « verticale » des politiques publiques portée par la LOLF.

La régionalisation, autour d'un échelon régional ministériel de pilotage et d'un échelon départemental interministériel de mise en œuvre, vise fondamentalement à renforcer l'animation des politiques gouvernementales et leur adaptation aux territoires. Il s'agit d'articuler les politiques ministérielles avec l'intervention des collectivités territoriales et la prise en compte des enjeux territoriaux.

Cette restructuration, d'une ampleur inédite depuis plusieurs décennies, de l'organisation territoriale de l'Etat tant au niveau régional

que départemental, s'est appuyée sur plusieurs éléments directement liés à la mise en œuvre de la LOLF :

- la réorganisation budgétaire de l'Etat par grandes politiques publiques, induite par la LOLF depuis le budget 2006, a facilité la conception et la mise en œuvre de la réorganisation territoriale, puisque la carte des compétences des nouveaux services a été dessinée autour de blocs homogènes de politiques publiques correspondant aux programmes budgétaires ;

- si la réflexion avait porté prioritairement sur les structures et non sur les politiques, la création des nouvelles directions régionales et départementales, regroupant chacune l'équivalent de trois à cinq structures anciennes, n'aurait pas prévalu. C'est précisément l'approche « par la politique publique » et non plus seulement « par la structure », qui a déterminé les choix d'organisation effectués à l'occasion de la RéATE ;

- la délégation de responsabilités aux gestionnaires, inscrite dans la matrice de la loi organique, figure au cœur de la RéATE : la déconcentration des responsabilités financières répond ainsi aux recommandations de la Cour formulées en particulier dans son « relevé d'observations définitives de mai 2008 relatif au rôle des préfets dans la préparation et l'exécution du budget de l'Etat dans le cadre de la nouvelle LOLF », et se trouve désormais inscrite dans le décret relatif aux pouvoirs des préfets et précisée par ma circulaire d'application du 13 décembre 2010 ;

- l'optimisation des moyens a été, en outre, renforcée dans le cadre des mutualisations interministérielles, s'agissant notamment des aspects immobiliers au travers des schémas pluriannuels de stratégie immobilière.

La mise en œuvre de cette réforme s'est ainsi traduite par une simplification des structures administratives dans les services déconcentrés, avec pour objectif une meilleure lisibilité pour les citoyens et les élus locaux, et une plus grande efficacité du service public rendu à l'usager. Elle s'est donc bien inscrite dans une logique de performance.

L'analyse de la Cour des Comptes l'a enfin conduite à formuler plusieurs propositions d'évolutions institutionnelles de grande envergure, parmi lesquelles le rattachement au Premier Ministre des préfets de région. Ces évolutions sont la charnière de l'organisation politique et administrative de l'Etat. Elles ne sauraient donc avoir pour seul déterminant une analyse des conditions de présentation et d'exécution du budget de l'Etat, mais doivent plutôt s'inscrire dans le cadre d'une évaluation plus globale.

3. LOLF et pluriannualité budgétaire : vers plus de responsabilisation des gestionnaires publics

Le développement de la programmation pluriannuelle était une ambition lors de la finalisation du projet de loi organique, qui n'a pu être d'emblée prise en compte. Il en constitue, dès lors, le prolongement naturel et contribue à la même logique de responsabilisation des gestionnaires, dans la durée.

L'évolution observée depuis 2008, et les arbitrages que j'ai rendus sur la mise en place du premier budget triennal 2009-2011 - évolution confortée en 2010, avec le deuxième budget triennal 2011-2013 - est de ce point de vue essentielle :

- cette pluriannualité est cohérente avec la mise en œuvre de réformes de long terme, structurantes ;

- elle donne aux gestionnaires la visibilité et la responsabilité qui leur manquaient dans un horizon strictement annuel ;

- en période de consolidation des dépenses budgétaires, elle fait tomber l'illusion selon laquelle chaque nouvelle année pourrait marquer la fin de l'effort de redressement des comptes publics alors qu'à l'évidence, seul un effort inscrit dans la durée peut produire des effets significatifs ;

- enfin, elle permet des gains d'efficacité en allégeant significativement la mobilisation des administrations publiques autour de la préparation de la loi de finances, un budget sur deux étant désormais la simple déclinaison de l'arbitrage triennal.

La pluriannualité peut par ailleurs être appliquée à d'autres champs de la dépense publique, en premier lieu les dépenses de santé : c'est d'ailleurs déjà le cas en partie, mais selon une démarche non pas analytique comme avec la RGPP, mais plutôt globale, avec la fixation pluriannuelle de l'ONDAM dans la loi de programmation des finances publiques.

4. LOLF et pilotage des opérateurs : pour une plus grande efficacité de l'action publique

La LOLF a introduit la notion d'opérateurs, en obligeant tout d'abord au recensement, inédit en 2006, des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public, en réservant à la loi de finances la capacité d'affecter à un tiers une recette existante de l'État et en instituant un recensement annuel, à l'occasion du projet de loi de finances, de ces taxes affectées.

Depuis lors, les progrès ont été constants, d'une part pour mieux recenser les moyens affectés aux opérateurs, quelle qu'en soit l'origine, d'autre part, pour inscrire ces ressources dans la logique de performance portée par la LOLF.

Les déclinaisons opérationnelles de cette logique passent par l'édition de règles de gouvernance et de gestion transversales, reprise dans ma circulaire du 24 mars 2010.

Le PLF 2012, ainsi, est l'occasion de faire participer les opérateurs à l'effort de maîtrise de la dépense publique, puisqu'ils seront mis à contribution dans le redressement de 1 Md€ qui est sur le point d'être débattu au Parlement : cette contribution passera dans certains cas par une diminution de la subvention de l'État, dans d'autres, par une minoration du montant de taxes affectées.

*

* *

Comme le souligne la Cour, l'Etat ne représente plus en 2010 que 35 % des dépenses publiques, posant dès lors la question d'un élargissement du champ du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques. Dans le champ social, la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) a repris nombre des principes de la LOLF dans le cadre de la réforme de 2005. La réflexion doit se poursuivre pour assurer que les conditions d'examen des textes financiers reflètent la réalité du pilotage global des finances publiques que le Gouvernement met en œuvre.

Prolongeant la pratique d'une vision intégrée, mise en œuvre à travers le débat d'orientation des finances publiques, le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution ou encore le rapport sur la dépense publique, la recommandation de la Cour proposant une discussion générale commune au PLF et au PLFSS au Parlement pourrait être retenue. Une analyse conjointe de leurs volets consacrés aux recettes, de même qu'un examen simultané des résultats d'exécution au printemps, date actuelle de dépôt du projet de loi de règlement, qui ressortent de la même volonté d'une approche consolidée des politiques et des finances publiques, supposent néanmoins des évolutions de la législation organique qui présentent un intérêt certain mais devront être précédées d'une expertise plus poussée.

Annexe

**Enquête par sondage réalisé pour la Cour des comptes sur le vécu de
la mise en œuvre de la LOLF**



**Étude Ipsos / La Cour des Comptes
Les agents de l'Etat, la LOLF et la RGPP**

Mars 2011



Fiche technique

Sondage effectué pour :	La Cour des Comptes
Échantillon :	800 agents constituant un échantillon représentatif des agents de la fonction publique d'État de catégorie A et B.
Méthode :	Échantillon interrogé sur Internet via l'Access Panel d'Ipsos. Méthode des quotas : sexe, âge, région et catégorie. L'échantillon a été raisonné afin d'obtenir des effectifs suffisants dans les principaux ministères.
Dates du terrain :	Du 14 au 24 mars 2011

Ce rapport a été élaboré dans le respect de la norme internationale ISO 20252 « Etudes de marché, études sociales et d'opinion ». Comme pour toute enquête quantitative, cette étude présente des résultats soumis aux marges d'erreur inhérentes aux lois statistiques.



RESULTATS DE L'ETUDE



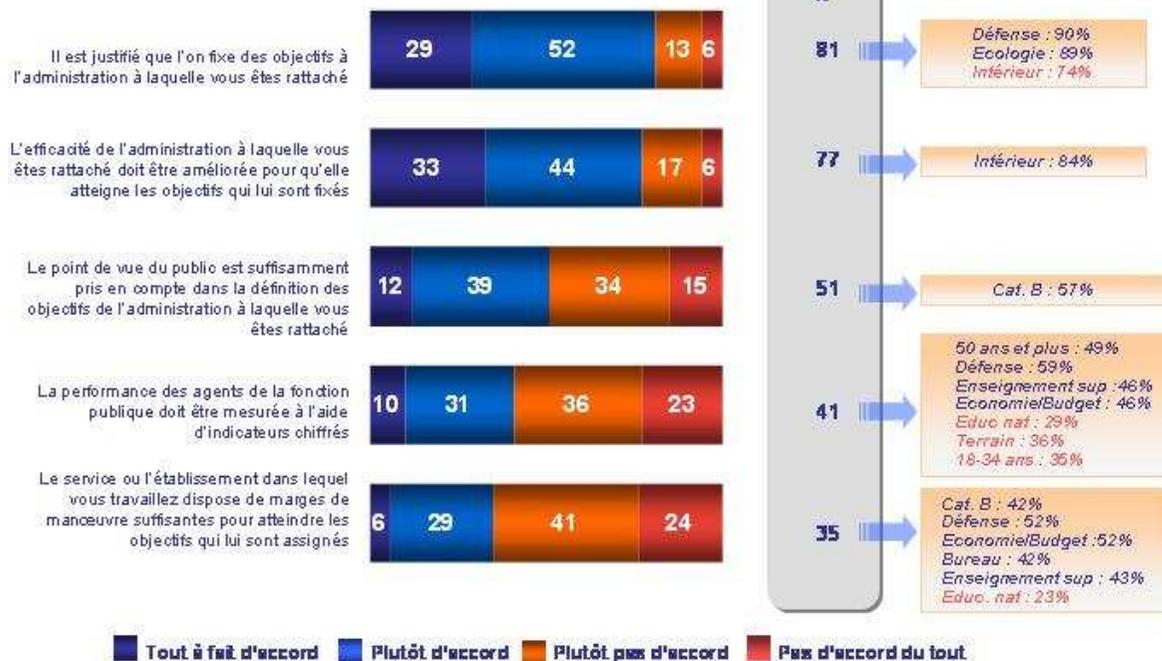
1. Les agents de la fonction publique d'État et la performance dans l'administration



L'opinion sur la performance dans l'administration

Question : Êtes-vous tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout d'accord avec chacune des affirmations suivantes :

Base : à tous



Les agents de l'État, la LOLF et la RGPP - Mars 2011

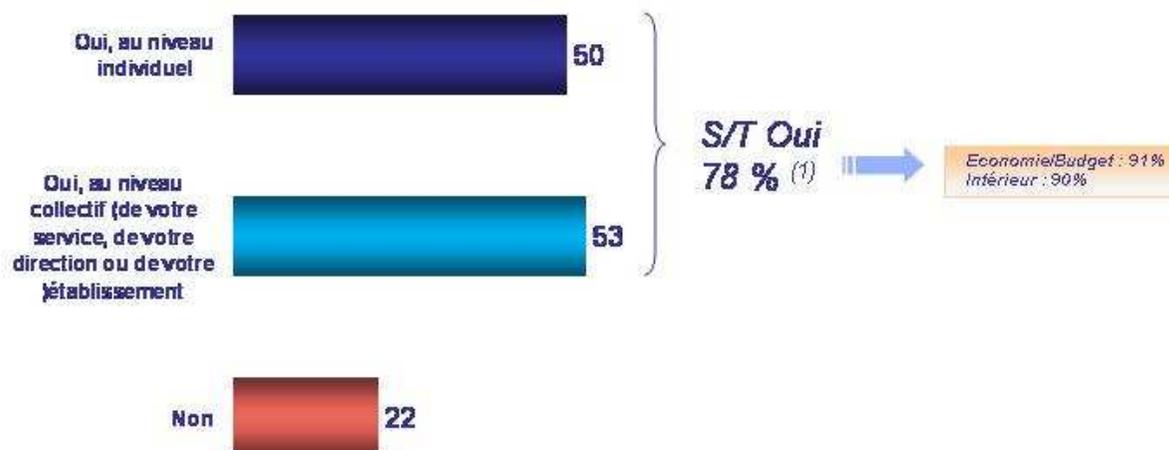
5



La mise en place d'indicateurs de performance

Question : Dans votre travail, votre action fait-elle l'objet d'indicateurs de performance ?

Base : à tous



Total supérieur à 100, deux réponses possible

■ Sous-total logique, ceux qui ont répondu deux fois oui ne sont comptés qu'une fois



L'adéquation entre les indicateurs de performance et la qualité du travail

Question : Et estimez-vous que ces indicateurs sont adaptés pour apprécier la qualité de votre travail ou celui de votre service ?

Base : à ceux dont le travail fait l'objet d'indicateurs de performance.

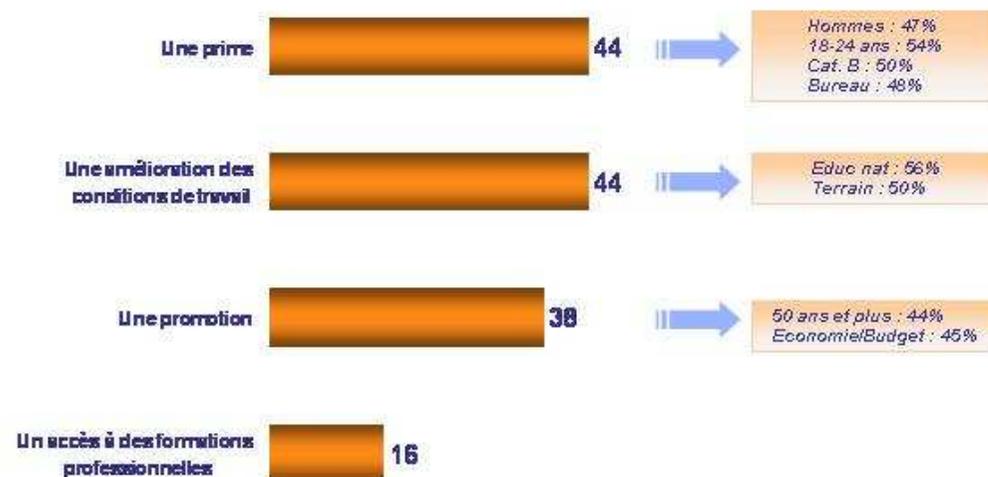




Les incitations à mettre en place pour atteindre les objectifs

Question : Imaginons que, dans votre travail, vous ayez des objectifs chiffrés à atteindre. Quelles sont, à titre personnel, les incitations que pourrait mettre en place votre administration pour faire en sorte que ces objectifs soient atteints ?

Base : à tous



Total supérieur à 100, 2 réponses possibles



2. Les agents de la fonction publique d'État et la LOLF



La notoriété de la LOLF

Question : Avez-vous déjà entendu parler de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ?

Base : à tous

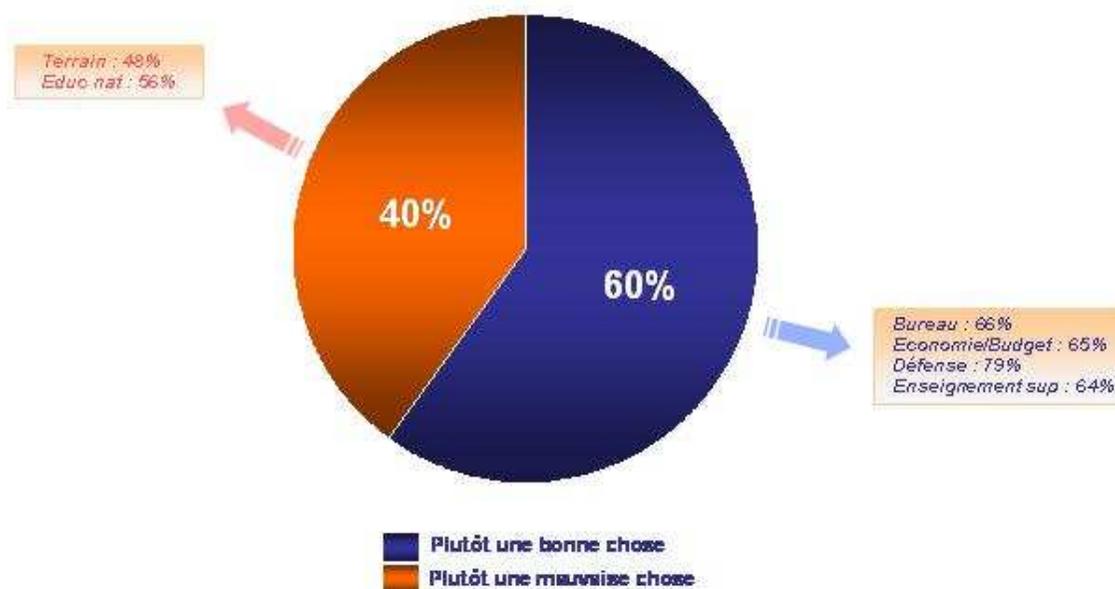




L'opinion sur la LOLF

Question : Et selon vous, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est-elle pour l'administration...

Base : à ceux qui ont entendu parler de la LOLF

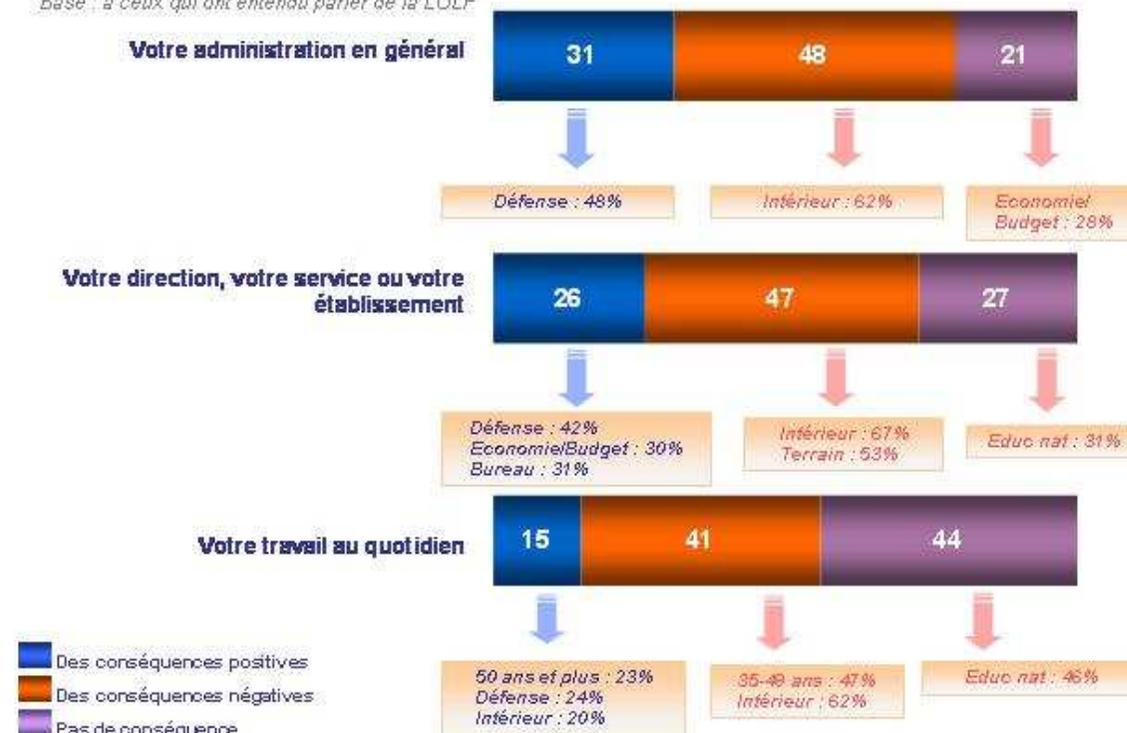




Les conséquences de la LOLF

Question : La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a-t-elle des conséquences positives, négatives ou pas de conséquences sur...

Base : à ceux qui ont entendu parler de la LOLF

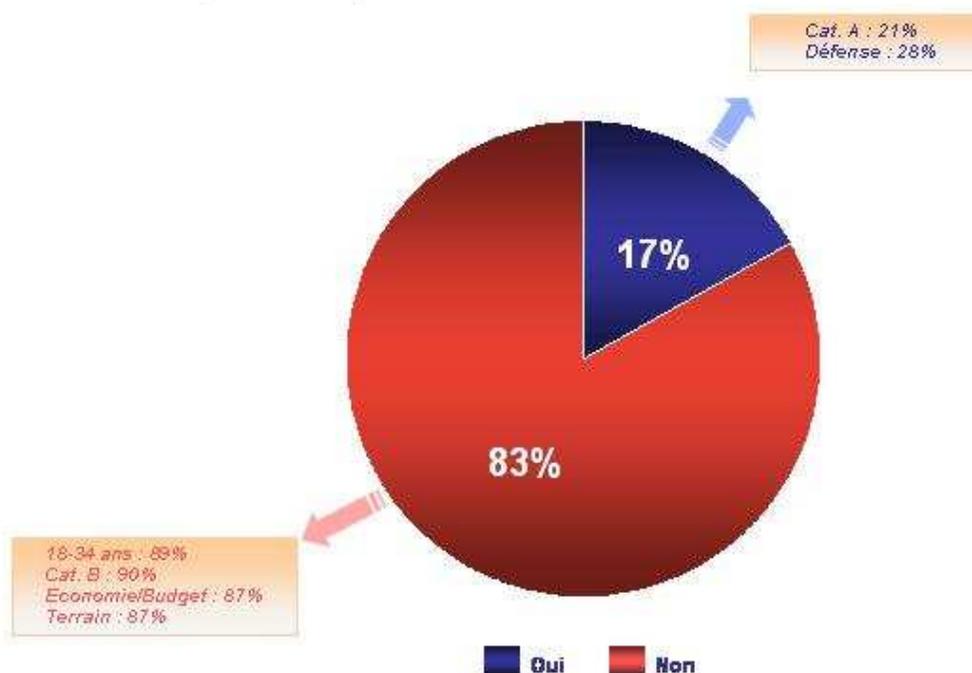




La participation à la mise en œuvre de la LOLF

Question : Avez-vous personnellement participé à la mise en œuvre de la LOLF ?

Base : à ceux qui ont entendu parler de la LOLF

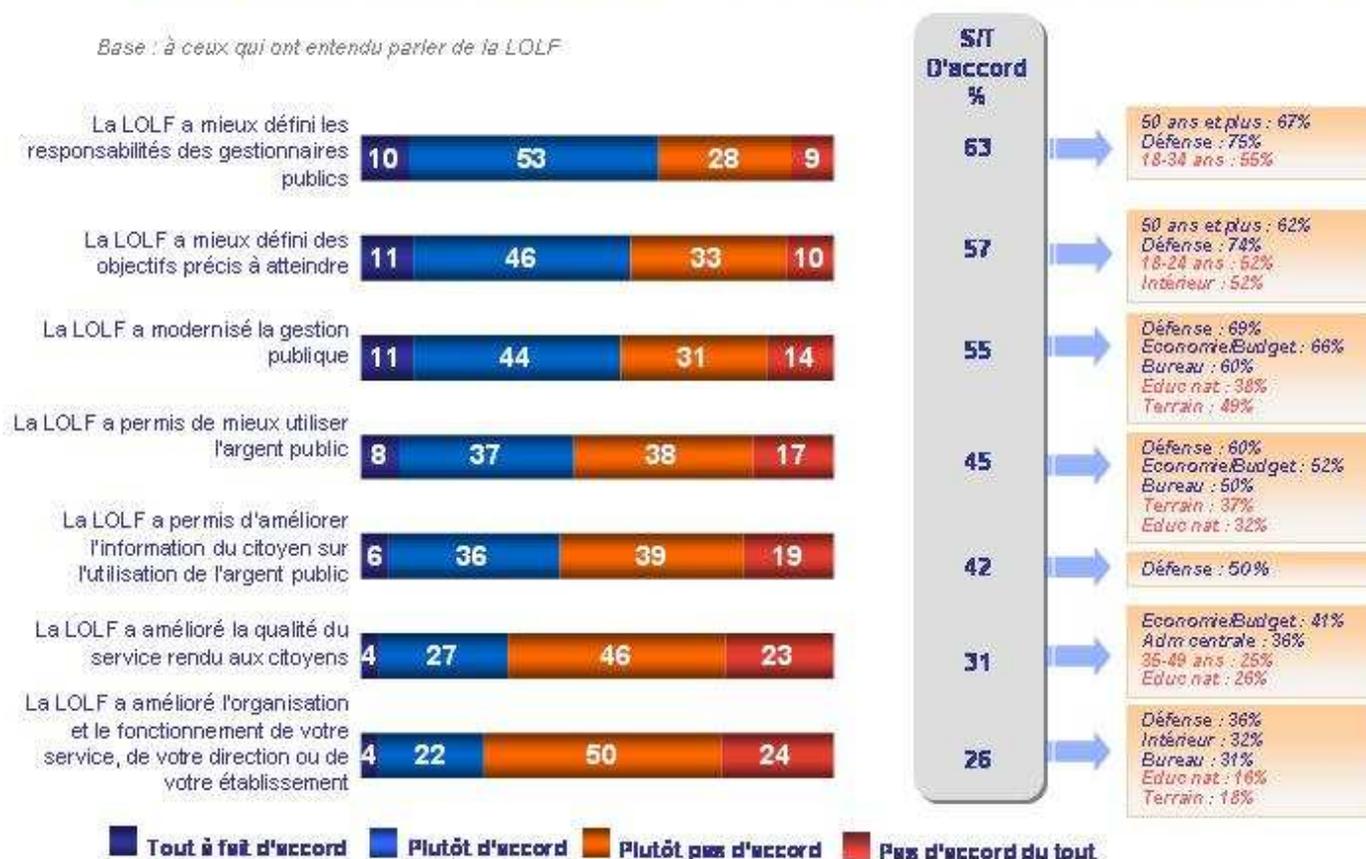




L'opinion détaillée sur la LOLF

Question : Êtes-vous tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout d'accord avec chacune des affirmations suivantes :

Base : à ceux qui ont entendu parler de la LOLF

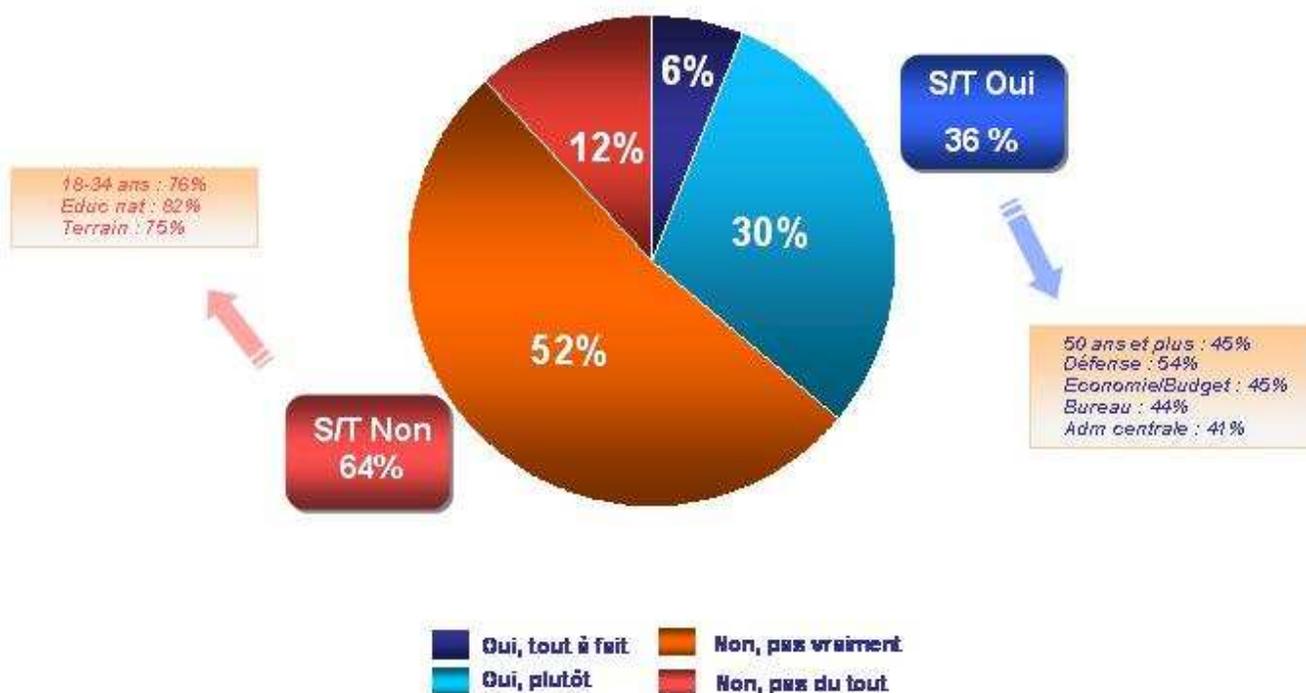




Le pouvoir mobilisateur de la LOLF

Question : Et d'une manière générale, diriez-vous que la LOLF a permis de mobiliser votre administration pour atteindre ses objectifs ?

Base : à ceux qui ont entendu parler de la LOLF





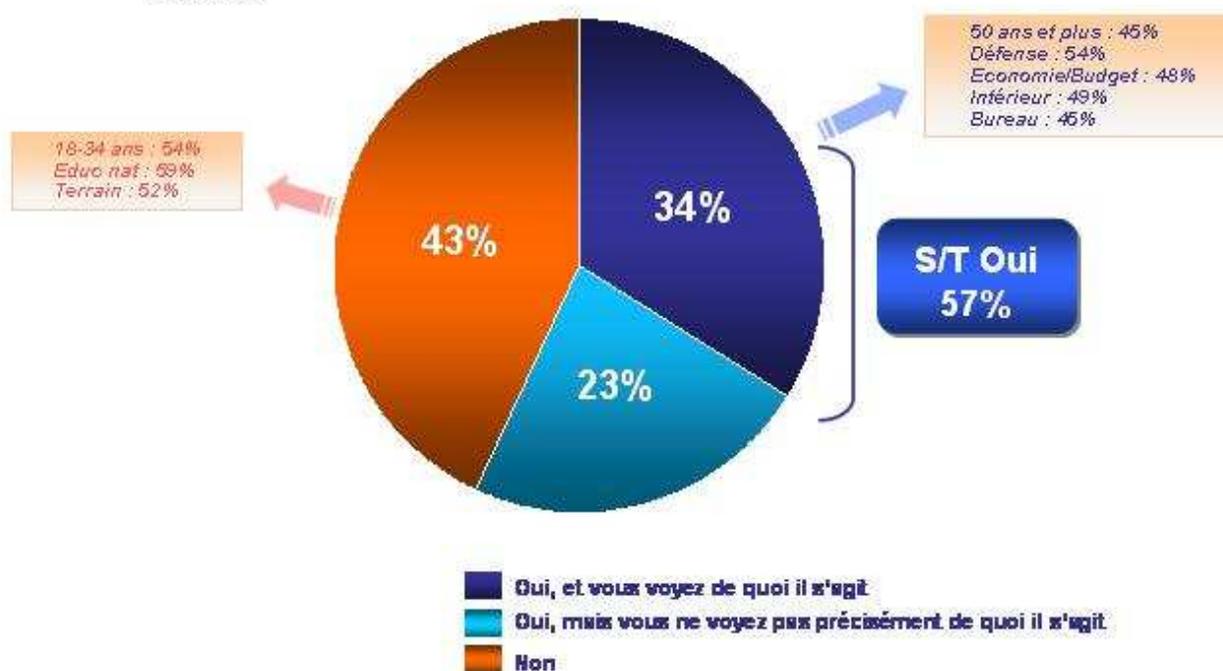
3. Les agents de la fonction publique d'État et la RGPP



La notoriété de la RGPP

Question : Avez-vous déjà entendu parler de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ?

Base : à tous

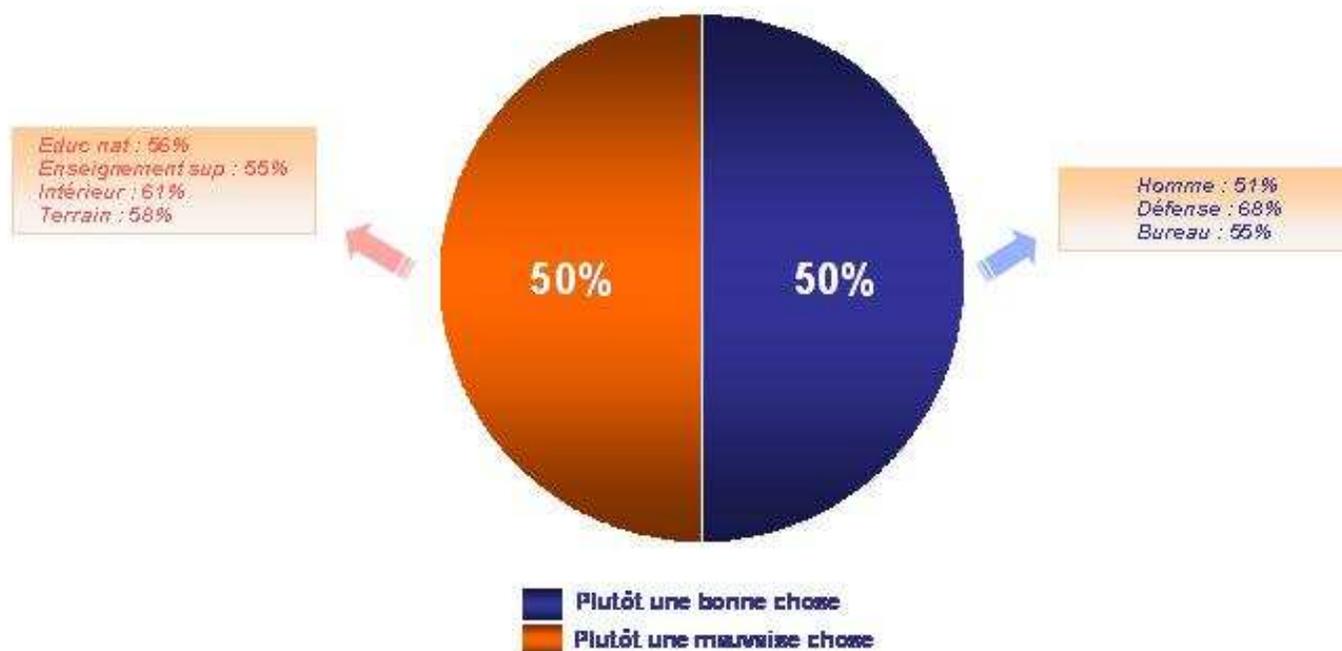




L'opinion sur la RGPP

Question : Et selon vous, la révision générale des politiques publiques (RGPP) est-elle pour l'administration...

Base : à ceux qui ont entendu parler de la RGPP





La concordance de la RGPP et de la LOLF

Question : Et selon vous, la LOLF et la RGPP...

Base : à ceux qui ont entendu parler de la LOLF et de la RGPP





PRINCIPAUX RESULTATS



Une adhésion massive à l'idée de fixer des objectifs mais un refus des indicateurs chiffrés

- **Une large majorité des agents de l'Etat (81%) approuve l'idée selon laquelle il est justifié de fixer des objectifs à leur administration (contre 19%). Cependant, l'idée d'une mesure de la performance des agents à l'aide d'indicateurs chiffrés fait débat** : 41% des agents y sont favorables contre 59% qui y sont opposés.
- **Plusieurs clivages apparaissent sur la question des indicateurs. D'âge** d'abord : les 18-35 ans y sont plus opposés (à 66% contre 35%) que les 50 ans et plus (51% contre 49%). **Selon le type de poste occupé** ensuite : les agents de terrain sont plus critiques sur la nécessité d'indicateurs chiffrés (64% y sont opposés contre seulement 54% des personnes qui restent le plus souvent à leur bureau). Les agents de **l'Education nationale** enfin sont particulièrement hostiles à la mise en place de tels indicateurs (à 71% contre 29%) alors que d'autres ministères y sont plus favorables (la Défense à 59%, l'Economie/Budget et l'Intérieur à 46% et l'Enseignement supérieur à 45%).
- **C'est la question de la pertinence des indicateurs qui pose problème aux agents**. Une majorité de ceux qui ont des indicateurs de performance individuels ou collectifs estime qu'ils ne sont pas adaptés pour apprécier la qualité de leur travail (65% contre 35%). Conséquences des nombreuses polémiques autour de la « politique du chiffre », cette opinion est particulièrement forte au sein de l'Education nationale (80%) et à l'Intérieur (72%).



De nombreuses interrogations autour de la capacité de l'administration à atteindre ses objectifs

- **Tous ministères confondus, les agents estiment que l'efficacité doit être améliorée pour que l'administration puisse atteindre les objectifs qui lui sont fixés (à 77 % contre 23%).**
- **Le pessimisme prévaut et renvoie aux attentes en termes de moyens supplémentaires** : 65% des agents pensent que le service ou l'établissement dans lequel ils travaillent ne dispose pas des marges de manœuvre suffisantes pour atteindre ses objectifs. Cette opinion est particulièrement répandue au sein de l'Education nationale où 77% des agents ne sont pas d'accord, contre 23%.
- En outre, pour faire en sorte que les objectifs chiffrés soient atteints, **les agents souhaitent autant une incitation financière** (une prime à 44%) **qu'une amélioration de leurs conditions de travail** (44% de citations dans l'ensemble, 56% au sein de l'Education nationale, 50% chez les agents « de terrain »).



La LOLF et la RGPP sont mal connues des agents

- **68% des agents ont entendu parler de la LOLF** mais seulement 44% savent précisément de quoi il s'agit. **La RGPP n'est pas mieux connue : 57% des agents en ont entendu parler**, 34% savent de quoi il s'agit. La confusion entre les deux est probable. Pour 81%, LOLF et RGPP vont dans le même sens. Elles utilisent les mêmes méthodes pour 56%.
- **Les agents sont partagés sur la RGPP** (50% pensent que c'est une bonne chose, contre 50% d'un avis contraire). **Les avis sont un peu plus favorables sur la LOLF** (60% pensent que c'est une bonne chose, contre 40%).
- **Ils reconnaissent que la LOLF a permis de clarifier les objectifs et de moderniser l'administration mais ne croient pas qu'elle ait rendu plus efficace le service rendu aux citoyens.** Pour une majorité d'agents qui en a entendu parler, la LOLF a mieux défini des objectifs précis à atteindre (57%) et a modernisé la gestion publique (pour 55%). En revanche, elle n'a selon eux pas permis d'améliorer l'information du citoyen sur l'utilisation de l'argent public (à 58%), ni d'améliorer la qualité du service rendu (à 69%) ou l'organisation du travail (à 74%).



Des effets difficiles à percevoir, un dispositif éloigné du quotidien des agents

- Alors que la politique de non renouvellement d'un fonctionnaire sur deux fait débat et que le Gouvernement a annoncé une réduction des dépenses de fonctionnement de l'Etat, **la perception de l'évolution de la situation de la Fonction publique est majoritairement négative auprès des agents et se dégrade depuis plusieurs années**. Dans un sondage réalisé par l'Ifop pour Accenture en novembre 2010 et publié dans *Les Echos*, 51% des fonctionnaires avaient le sentiment que la fonction publique évoluait plutôt en mal ces dernières années (+6 en un an).
- Dans ce contexte, **les agents qui considèrent que la LOLF a eu des conséquences positives pour l'administration sont minoritaires** (31% contre 48% pour qui elle a eu des conséquences négatives et 21% pas de conséquence).
- **Les agents qui disent avoir été associés à la mise en place de la LOLF sont minoritaires** (17% et seulement 21% des catégories A).
- **Une majorité d'entre eux (44%) estime que la LOLF n'a pas eu de conséquence sur leur travail au quotidien**, 41% qu'elle a eu des conséquences négatives et seulement 15% des conséquences positives.
- Dans ce contexte, **le pouvoir mobilisateur de la LOLF est limité**. Seuls 36% des agents estiment qu'elle a permis de mobiliser les agents (contre 64%).