

N° 388

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'*état d'avancement* de la *mise en œuvre* de la *loi organique* du *1^{er} août 2001* relative aux *lois de finances*,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : UNE ENTRÉE EN VIGUEUR PROGRESSIVE PERMETTANT UNE NÉCESSAIRE APPROPRIATION DE LA RÉFORME PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS	10
I. UNE MOBILISATION INDISPENSABLE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS	10
A. LA GESTION DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOLF PAR LE GOUVERNEMENT.....	10
1. <i>Les structures dédiées à sa mise en oeuvre</i>	10
a) La direction de la réforme budgétaire	10
b) Le comité interministériel d'audit des programmes	13
2. <i>Les structures internes aux ministères</i>	15
B. L'EXERCICE DE NOUVELLES MISSIONS PAR LA COUR DES COMPTES.....	16
1. <i>Les premiers travaux de la Cour des comptes dans le cadre de la LOLF</i>	16
2. <i>Les travaux spécifiques confiés à la Cour des comptes par la LOLF</i>	18
C. UN INDISPENSABLE ACCOMPAGNEMENT DE LA RÉFORME PAR LE PARLEMENT	19
1. <i>Une implication nécessaire de l'ensemble des commissions permanentes</i>	19
2. <i>La discussion budgétaire : mettre fin au « théâtre d'ombres » ?</i>	20
a) Un exercice souvent dénoncé comme largement virtuel.....	20
b) Les expérimentations en cours pour dynamiser la discussion budgétaire	22
c) Vers un « chaînage vertueux » des discussions budgétaires	25
d) L'impact de l'extension du droit d'amendement des parlementaires	27
II. UNE LOI ORGANIQUE DÉJÀ EN PARTIE ENTRÉE EN VIGUEUR	28
A. LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT	29
1. <i>L'information du Parlement</i>	29
2. <i>Une extension des prérogatives des commissions chargées des finances</i>	30
3. <i>L'assistance de la Cour des comptes au Parlement</i>	32
4. <i>Les autres outils de contrôle au service du Parlement</i>	33
a) Des limites posées à la transmission des documents préparatoires à une décision gouvernementale	34
b) La question de la portée du secret professionnel.....	34
5. <i>La question des moyens d'expertise et de contrôle du Parlement</i>	37
B. LES DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION DE CERTAINES AUTRES DISPOSITIONS DE LA LOLF	37
1. <i>Les crédits pouvant faire l'objet d'une annulation sans recourir à une loi de finances rectificative</i>	38
2. <i>Le plafond de la dette négociable</i>	40
C. L'IMPORTANCE CRUCIALE DES PROCHAINES ÉCHÉANCES DU CALENDRIER DE LA RÉFORME.....	42

CHAPITRE II : LES GRANDS ENJEUX À VENIR DE LA LOLF	45
I. LA DÉFINITION DES MISSIONS, DES PROGRAMMES ET DES ACTIONS : DES EXIGENCES ESSENTIELLES	45
A. LA DÉFINITION DES MISSIONS : UN ENJEU IMPORTANT POUR LE PARLEMENT	45
1. <i>La définition des missions ne semble pas être une priorité du gouvernement</i>	45
2. <i>La délicate question des missions interministérielles</i>	47
B. LES PROGRAMMES ET LES ACTIONS : AU CŒUR DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	50
1. <i>Une exigence de lisibilité, de cohérence et d'homogénéité</i>	50
2. <i>La diffusion de la logique de la LOLF dans les services déconcentrés de l'Etat : une problématique complexe</i>	55
3. <i>Les objectifs et les indicateurs de performance : les « pièges » à éviter</i>	58
4. <i>L'élaboration du budget implique une réflexion approfondie sur les objectifs de l'action de l'Etat</i>	62
II. DES RÉFORMES IMPORTANTES ET NÉCESSAIRES DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION	68
A. LA RÉFORME DE LA CHAÎNE DES CONTRÔLES	68
1. <i>Le contrôle de gestion, corollaire indispensable de la réforme</i>	69
2. <i>La question du devenir du contrôle financier</i>	73
B. VERS LA CULTURE DE RESPONSABILITÉ ET LA RÉFORME DE L'ETAT	79
1. <i>Les conditions du développement d'une culture de responsabilité au sein de l'Etat</i>	79
a) <i>Une responsabilité administrative rehaussée</i>	79
b) <i>Une responsabilité politique plus lisible</i>	83
2. <i>La réforme de l'Etat : un chantier complexe porté notamment par la LOLF</i>	84
EXAMEN EN COMMISSION	88
ANNEXE 1 : LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	97
ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS DE MINISTRES	98
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA LOLF	99

*« Un Etat qui n'a pas les moyens
d'effectuer des changements n'a pas les
moyens de se maintenir ».*

Edmund Burke,
Réflexions sur la Révolution française

AVANT-PROPOS

Votre commission des finances avait, à l'initiative de son président d'alors, notre ancien collègue Alain Lambert, été à l'origine de la réforme de la législation organique relative aux lois finances, conjointement avec la commission des finances de l'Assemblée nationale, à l'initiative de celui qui était alors rapporteur général, notre collègue député Didier Migaud. Elle porte désormais une double responsabilité dans sa mise en oeuvre :

- d'une part, en tant que l'un des principaux auteurs de cette loi, elle a pour mission légitime de s'assurer que l'application des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est conforme à l'intention du législateur organique ;

- d'autre part, la loi organique relative aux lois de finances confère de nouveaux pouvoirs, en matière d'information et de contrôle, aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Elles sont donc directement intéressées à ce que la mise en oeuvre de la loi organique permette un exercice effectif et complet de ces prérogatives.

Le bureau de votre commission des finances¹ a décidé de se constituer en groupe de travail sur la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances, sous la présidence de votre rapporteur. Composé de représentants de tous les groupes politiques, il respecte ainsi l'esprit de consensus qui a permis l'adoption de la LOLF. Ce groupe a procédé à l'envoi de questionnaires à l'ensemble des ministères, portant sur la mise en oeuvre de la loi organique, et a entendu des hauts-fonctionnaires, dont la liste figure en annexe au présent rapport d'information.

Il a organisé, le 10 mars dernier, un séminaire portant sur la mise en oeuvre de la LOLF, ouvert à l'ensemble des membres de la commission des finances, et auquel ont participé plusieurs représentants de la direction de la réforme budgétaire dont son directeur, M. Frank Mordacq.

Votre commission des finances a également souhaité auditionner, à la fin du printemps de cette année, plusieurs ministres pour faire le point sur l'exécution du budget en cours et sur l'état d'avancement des réformes prévues par la LOLF². Compte tenu de l'intérêt qui s'attache à la pleine réussite de cette réforme, qui nécessite la mobilisation de l'ensemble des

¹ Le bureau de votre commission des finances est composé de M. Jean Arthuis, président, M. Philippe Marini, rapporteur général, MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau et M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents, et MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent et François Trucy, secrétaires.

² La liste de ces auditions figure en annexe au présent rapport d'information.

parlementaires, les rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes ont été conviés à ces réunions.

Enfin, les questionnaires budgétaires portant sur le projet de loi de finances initiale pour 2004, adressés aux ministères avant le 10 juillet 2003 par les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances, ont inclus plusieurs questions spécifiques portant de façon très précise sur la mise en oeuvre de la LOLF.

Le présent rapport d'information s'inspire des travaux de ce groupe de travail, ainsi que dans leurs domaines d'attribution, des travaux des rapporteurs spéciaux portant sur la mise en oeuvre de la loi organique. Il se nourrit également des travaux de la direction de la réforme budgétaire et des groupes de travail constitués sur la LOLF. Il n'a pas l'ambition de couvrir l'intégralité des chantiers ouverts par la LOLF, mais souhaite contribuer à l'information des citoyens sur les modalités de sa mise en oeuvre et témoigner de la vigilance et des attentes du Parlement qui en fut à l'origine.

INTRODUCTION

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, désormais communément appelée «LOLF», est, à plusieurs titres, un texte fondamental.

En premier lieu, c'est un texte d'initiative parlementaire qui a réformé l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, l'un des symboles du « parlementarisme rationalisé » et en matière budgétaire, la principale bride du Parlement. Cette loi organique a été votée après trente-six tentatives de réforme, et, qui plus est, à la quasi-unanimité dans les deux Assemblées. Les travaux préparatoires de la LOLF ont par ailleurs été marqués par une concertation permanente entre, notamment, les commissions des deux Assemblées chargées des finances et les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le gouvernement avait souhaité que ses points de vue soient pris en compte sans être jamais conduit à amender le texte, conservant ainsi un caractère « purement parlementaire » à l'initiative de la réforme.

Le contraste flagrant entre les modalités d'adoption de la LOLF et celles de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 souligne un changement d'époque, puisque cette dernière n'avait fait, compte tenu du contexte de la mise en place de nouvelles institutions, l'objet d'aucune consultation des Assemblées ou du Conseil constitutionnel.

L'adoption de la LOLF témoigne donc d'une **volonté partagée entre l'exécutif et le législatif à la fois de revaloriser le rôle du Parlement, de rendre plus transparentes les finances publiques et de doter la France des outils nécessaires à sa réforme.**

Le Parlement s'est fortement impliqué dans la conception et la rédaction de la LOLF. Certes, sa mise en œuvre relève pour l'essentiel de l'exécutif, mais le Parlement ne saurait considérer que l'essentiel de son apport appartient au passé : **la LOLF fournit au Parlement des outils pour enrichir son information et mieux exercer sa mission de contrôle.** Il doit désormais s'approprier ces outils, s'assurer que la mise en œuvre de la LOLF ne dénature pas son intention initiale, et jouer le rôle d'« aiguillon » de la réforme de l'Etat qui lui revient dans le nouveau cadre budgétaire.

Nous sommes aujourd'hui à mi-chemin de la mise en œuvre de la réforme, dont l'entrée en vigueur complète et définitive interviendra au 1^{er} janvier 2006. Le chemin qui reste à parcourir est important, et essentiel : après avoir élaboré les concepts et les outils qui permettront de concilier le respect de la loi organique et les problématiques complexes liées à l'organisation de l'Etat, arrive maintenant **le temps des choix politiques.** Le

choix des programmes et des missions, qui devrait être présenté et validé d'ici à la fin de l'année au niveau interministériel, constituera à cet égard l'aboutissement de réflexions engagées depuis de nombreux mois sur le périmètre, l'organisation de les priorités de l'action des ministères. Le Parlement, qui sera naturellement associé à la définition de la nomenclature budgétaire, devra être présent à ce rendez-vous essentiel, et faire part de son jugement sur la pertinence des choix opérés ainsi que de ses attentes.

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances doit permettre de « mettre de la lumière dans toutes les pièces de la maison Etat », mais cela n'a de sens que si une volonté partagée existe d'y « faire le ménage ». **Elle appelle à une véritable «révolution culturelle», tant au sein de l'administration que du Parlement lui-même.** Cette révolution culturelle est rendue d'autant plus indispensable que la réforme de l'Etat, thématique largement invoquée depuis de nombreuses années, apparaît aujourd'hui, compte tenu de la dégradation de la situation des finances de publique, comme une impérieuse nécessité.

Pour les parlementaires, la réforme implique de rompre avec la tentation de considérer de manière systématique « Bercy » comme la source de tous les maux, en étant portés à défendre le point de vue des ministères qu'ils ont la charge de contrôler. Pour l'administration, cette « révolution culturelle » implique de rompre avec une culture du secret¹ et parfois, de défiance vis-à-vis du Parlement, et de responsabiliser les acteurs qui bénéficieront d'une autonomie de gestion nouvelle. Cette révolution culturelle rend nécessaire une sensibilisation approfondie des futurs acteurs de la réforme. **Elle ne saurait toutefois s'enraciner sans une ambition politique forte et exemplaire, également partagée par l'ensemble du gouvernement.** A cet égard, votre commission relève le constat effectué par la Cour des comptes, qu'elle a également pu faire à l'occasion de certaines de ses auditions : « *Dans de nombreux ministères, la mise en oeuvre de la réforme a souffert en 2002 d'un cadrage politique insuffisant. Dans la moitié des ministères étudiés cette année par la Cour, les équipes en charge de la LOLF ne disposent pas d'une lettre de mission ou d'un document d'orientation émanant du ministre. (...) Malgré l'unanimité qui s'était exprimée au Parlement lors de l'adoption de la LOLF, une période d'adaptation a été observée en 2002 avant de relancer la réforme. La nouvelle impulsion politique et le nouveau dispositif de pilotage mis en place à partir de décembre 2002 doivent à présent permettre de rattraper le temps perdu sur les différents chantiers ouverts* »².

¹ Cette « culture du secret » a été dénoncée notamment dans le rapport de votre commission des finances constituée en commission d'enquête sur le fonctionnement des services de l'Etat dans l'élaboration des projets de loi de finances et l'exécution des lois de finances, intitulé « En finir avec le mensonge budgétaire : enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat », Alain Lambert et Philippe Marini, n°485, 2000-2001.

² In Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, juin 2003, page 121.

Le président de la République, M. Jacques Chirac, écrivait dans son livre « *La France pour tous* » : « *Le changement est d'abord un état d'esprit* ». **C'est cet état d'esprit nouveau qu'appelle la mise en œuvre de la LOLF et qui doit être animé par une volonté politique ferme et durable.**

A la condition d'être assumée par une volonté politique sans faille, au delà des clivages partisans, la LOLF deviendra ainsi le levier des réformes structurelles, l'instrument gouvernemental des prises de décisions, la clef du renforcement du rôle du Parlement. L'enjeu fondamental est bien de mettre un terme à l'opacité des sphères publiques. Le temps est enfin venu de passer de l'ombre à la lumière.

CHAPITRE PREMIER :

UNE ENTRÉE EN VIGUEUR PROGRESSIVE PERMETTANT UNE NÉCESSAIRE APPROPRIATION DE LA RÉFORME PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS

I. UNE MOBILISATION INDISPENSABLE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS

A. LA GESTION DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOLF PAR LE GOUVERNEMENT

1. Les structures dédiées à sa mise en oeuvre

a) *La direction de la réforme budgétaire*¹

La direction de la réforme budgétaire a été créée au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie par le décret n° 2003-202 du 10 mars 2003 qui dispose, dans son deuxième article que, « *en liaison avec la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, la direction de la réforme budgétaire élabore les règles, les méthodes et les systèmes d'information, budgétaires et comptables de l'Etat nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances* ».

Le directeur de la réforme budgétaire, M. Frank Mordacq, assure donc, avec ses équipes, la programmation des différents chantiers permettant la mise en œuvre de la loi et la conduite générale du projet, en particulier le respect du calendrier permettant l'accomplissement de la réforme dans les délais impartis, garantissant la cohérence des décisions prises sur les différents chantiers. On notera que la direction de la réforme budgétaire n'est créée que « *pour une période s'achevant le 31 décembre 2007* ». **Il s'agit donc d'une direction originale et dédiée à un projet, puisque sa durée de vie est limitée à la conduite de la mise en oeuvre de la LOLF.**

¹ Cette partie reprend des extraits de la présentation de la direction de la réforme budgétaire figurant sur le site Internet www.moderfie.finances.gouv.fr.

La direction de la réforme budgétaire travaille en étroite collaboration avec la direction du budget, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE). Elle est organisée en quatre missions :

- **La mission de la modernisation budgétaire**, chargée de coordonner les chantiers liés aux nouveaux contenus des budgets ministériels, de participer à l'élaboration des nouveaux standards et outils des procédures budgétaires, et d'élaborer les nouveaux référentiels de la loi de finances. Par ailleurs, elle assure la cohérence des décisions prises, sur un même sujet, par les différents ministères et leur apporte conseil et assistance dans la gestion de la transition vers l'entrée en vigueur complète de la LOLF.

- **La mission normes comptables** est chargée d'élaborer le référentiel comptable de l'Etat et de préparer et suivre les travaux du comité des normes¹. L'article 30 de la LOLF prévoit que l'Etat se soumet aux règles comptables applicables aux entreprises, sous réserve de spécificités pouvant justifier l'adoption de règles particulières. Les normes comptables doivent définir notamment les faits générateurs conduisant à l'enregistrement d'une opération dans les comptes de l'Etat, les modalités d'enregistrement, les modes d'évaluation de ces opérations ainsi que la forme et le contenu des états financiers. Cette tâche implique de définir le traitement comptable de certaines opérations inconnues ou traitées de manière partielle en comptabilité d'entreprise, comme l'enregistrement des recettes et des créances fiscales, la comptabilisation de certains actifs ou du passif social, les engagements hors-bilan (cautions, engagements, garanties etc...).

- **La mission de modernisation comptable** participe à l'élaboration des normes comptables de l'Etat et à la détermination de leurs modalités d'application, et met en œuvre le nouveau système d'information financier et comptable de l'Etat.

- **La mission de la communication et de la formation** définit, en liaison avec les administrations concernées, la communication interministérielle relative à la réforme budgétaire et comptable et la politique de formation en la matière, et veille à leur mise en œuvre.

Le service à compétence nationale ACCORD² enfin, assure la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du projet ACCORD, dont l'objectif est la réalisation du système d'information pour l'exécution et la comptabilisation de la dépense de l'Etat. On rappellera que la deuxième version du progiciel ACCORD devra permettre la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 et des restitutions comptable qu'elle prévoit en son article 27 : comptabilité des recettes

¹ La composition et les missions du comité des normes ont été définies par l'article 136 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002.

² Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'Etat.

et des dépenses budgétaires, comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations et comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

La mise en oeuvre du progiciel ACCORD

Un arrêté du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire du 25 avril 2003, publié au Journal officiel du 20 juin 2003¹ précise la nature et la portée du progiciel ACCORD :

« Art 1^{er}. – Le service à compétence nationale ACCORD est autorisé à mettre en oeuvre un traitement automatisé d'informations nominatives dénommé ACCORD (application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat) dont les finalités principales sont de permettre aux administrations centrales de suivre en temps réel l'ordonnancement et l'exécution des dépenses de l'Etat (dépenses d'investissement et de fonctionnement exécutées sur le budget général et les comptes spéciaux du Trésor) ainsi que la tenue de la comptabilité de ces dépenses et des recettes étrangères à l'impôt et au domaine.

Au moyen d'une dématérialisation aussi poussée que possible du circuit de la dépense publique, le traitement ACCORD est destiné à favoriser la rénovation du cadre budgétaire de l'Etat en mettant à la disposition des ministères des outils d'analyse des coûts et de l'exécution des dépenses ; dans le cadre du programme de réforme de l'Etat, il doit permettre notamment l'instauration d'une comptabilité d'exercice (rattachement à un exercice annuel de l'ensemble des droits constatés et des dépenses engagées dans l'année) et d'une comptabilité patrimoniale (prise en compte des engagements contractés par l'Etat et des charges calculées).

Le traitement ACCORD a également pour objet l'amélioration des relations avec les créanciers fournisseurs des administrations centrales de l'Etat par la création d'un fichier national d'identification de ces tiers qui devra permettre aux fournisseurs de consulter par l'internet les informations relatives à leur situation et autoriser la mise en oeuvre des contrôles prévus par la réglementation.

Art. 2. – Le traitement ACCORD permet de suivre, au sein d'un flux continu d'informations, toutes les phases du processus d'exécution de la dépense de l'Etat, depuis la mise en place des crédits budgétaires jusqu'au règlement des dépenses ainsi qu'au suivi comptable des recettes. (...)

Au titre de l'engagement juridique, sont enregistrées les informations relatives à la commande, dont la date de la commande, la date de livraison, les articles commandés, le montant de la commande, les quantités commandées, la TVA, les prix unitaires et le numéro d'engagement comptable.

Au titre de la liquidation sont enregistrées les informations relatives au paiement, dont la date d'origine de la créance, la date de demande de paiement, les conditions de paiement, l'attestation de service fait, la devise de paiement, le mode de paiement ainsi que la prise en compte du seuil des marchés publics.

*Ces informations sont conservées suivant les règles de la prescription quadriennale.
(...)*

Art. 3. – L'alimentation et la mise à jour de la base des données ACCORD incombent à l'ensemble des intervenants de l'administration (services utilisateurs, services gestionnaires, ordonnateurs, contrôleurs financiers et comptables).

Les informations saisies par les ordonnateurs sont, le cas échéant, visées par le contrôleur financier et validées par le comptable compétent. Le visa du comptable entraîne la mise en règlement automatisée des dépenses.

Les destinataires des opérations traitées sont :

- les services relevant des ordonnateurs principaux, les services en charge du contrôle financier et les services comptables de l'Etat, dans les limites de leurs profits d'habilitation respectifs ;

- la Banque de France, pour le règlement par virement ;

- les créanciers, susceptibles d'accéder en temps réel à la situation de leurs factures, ainsi que les créanciers opposants et opposés.

Art. 4. – Le traitement ACCORD dispose de liaisons informatisées dans le cadre de protocoles d'échange standard.

En amont, ACCORD est interfacé avec les applications de gestion des services ordonnateurs dans la mesure où ces derniers en ont fait la déclaration préalable à la CNIL. (...) ».

Source : Journal Officiel du 20 juin 2003, page 10351

b) Le comité interministériel d'audit des programmes

Le gouvernement a souhaité mettre en place une instance de validation technique des programmes, afin de s'assurer du respect de la lettre de la LOLF et de garantir l'homogénéité de la nomenclature budgétaire soumise au Parlement. Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), présidé par M. André Barilari, inspecteur général des finances, est chargé de cette mission. Cet organe spécialement créé pour la mise en œuvre de la LOLF, à l'instar de la direction de la réforme budgétaire, est composé de membres des différents corps d'inspection ministériels et interministériels. Le choix de confier la mission d'auditer les programmes à des personnalités « au fait » de la vie administrative mais ne relevant ni des ministères soumettant leurs projets de programmes, ni de la direction du budget, apparaît judicieux : il devrait éviter la complaisance vis-à-vis des projets de programme, et permet de conférer une certaine indépendance à cette instance d'évaluation.

Votre commission des finances voit donc d'un « très bon œil » la création de ce comité et considère que sa composition est garante de la qualité et de l'indépendance de ses travaux. **Elle s'inquiète toutefois de la charge de travail considérable de ce comité, qui devra examiner l'essentiel des programmes ministériels dans un laps de temps particulièrement réduit.**

¹ Page 10351.

Or, ses moyens humains sont limités. Il est pourtant essentiel qu'un examen approfondi puisse s'exercer de manière égale à l'égard de l'ensemble des programmes.

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

Le Comité interministériel d'audit des programmes a été mis en place par décision du Conseil interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) du 15 novembre 2001 dans le cadre de l'application de la LOLF, et ouvert le 1^{er} octobre 2002.

Le CIAP a reçu mission de « garantir que les informations utilisées dans les discussions budgétaires reposeront sur des bases objectives. Plus précisément, le CIAP devra vérifier et garantir :

- la qualité initiale des programmes au regard des prescriptions de la LOLF;
- la fiabilité des résultats affichés et l'objectivité des commentaires.

Pour ce faire, le CIAP procédera à des audits initiaux de programmes en amont de la discussion des projets de loi de finances, d'abord sous forme d'« audits initiaux » pour les nouveaux programmes, ensuite chaque année sous forme d'« audits de réalisation ». Le calendrier de mise en oeuvre de la LOLF prévoit que le gouvernement devra produire, sous forme d'annexe au PLF 2005, une présentation des crédits par programme conforme aux prescriptions de la LOLF.

Des audits initiaux pourront s'effectuer dès 2003, sur la base d'avant-projets de programmes, ce qui permettra aux ministères d'en tirer les enseignements utiles avant la préparation du PLF 2005 »¹.

Ainsi que l'indiquait Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, à l'occasion de l'ouverture du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), à Bercy, le 1^{er} octobre 2002, « ces audits ont un objectif précis que je tiens à vous rappeler. Ils doivent donner à ceux qui ont la charge, successivement, de proposer, d'adopter, de mettre en oeuvre et de contrôler l'exécution des programmes, les moyens d'apprécier la qualité de ces programmes dans la totalité de leurs composantes.

« Au stade des audits initiaux, les critères de qualité porteront sur la cohérence du périmètre des programmes, sur les objectifs qui leur sont assignés, sur les indicateurs associés, sur les systèmes d'information qui produisent ces indicateurs, sur les actions retenues au service des objectifs, sur le système de pilotage des réseaux, et encore, sur le système de contrôle de gestion permettant la maîtrise des moyens et des coûts.

« Au stade des audits de réalisation, dans la mesure où les appréciations sur les résultats obtenus constitueront un élément central des discussions budgétaires, les critères de qualité seront centrés sur la fiabilité des résultats chiffrés ainsi que sur la garantie d'objectivité et d'exhaustivité des commentaires relatifs aux écarts constatés entre les objectifs et les réalisations. »

A l'intention des membres du CIAP, le ministre ajoutait :

¹ In « Guide initial d'audit des programmes » établi par le Comité interministériel d'audit des programmes le 17 mars 2003, page 4.

« Vous allez ainsi mettre en oeuvre un contrôle qualité, qui devra garantir que les administrations sont en phase avec les objectifs voulus par le législateur.

« Votre rôle sera, en quelque sorte, celui de « chien de berger » dans la marche vers la réforme. Vous devrez agir dans le dialogue, en recherchant l'adhésion et en faisant preuve de pédagogie.

« En conclusion, ce changement de modèle de budget fait apparaître la nécessité d'une réforme du cadre de la gestion publique et plus largement, d'une réforme de l'Etat. Il ne présuppose pas la réforme de l'Etat mais l'induit.

« Si elle ne lance pas le mouvement de réforme de l'Etat engagé ici ou là dans les services, la réforme budgétaire lui apporte un cadre.

« Chaque loi de finances, chaque loi de règlement, au travers des informations annexées aux programmes et de leurs instruments de mesures, devra permettre d'en rendre visible le degré d'avancement. (...) ».

La conception de la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances implique, outre les structures administratives existantes ou créées spécifiquement pour cet objet, de nombreux consultants privés. La direction de la réforme budgétaire a en effet fait appel à plusieurs cabinets de consultants afin de gérer la mise en oeuvre des dispositifs informatiques ou d'accompagner les démarches en matière de gestion du changement dans les administrations. Ainsi :

- le cabinet de consultants *Cap Gemini Ernst & Young* aide la direction générale de la comptabilité publique à tirer les conséquences pratiques du nouveau plan comptable de l'Etat ;

- l'agence de publicité *Publicis* a pris en charge la communication relative à cette réforme (rédaction de « *La lettre de la Modernité* », animation du site Internet, organisation de réunions et de séminaires de travail) ;

- le cabinet de consultants *Boston Consulting Group* s'est vu confier une mission d'assistance à la conduite de projet ;

- enfin, une centaine de consultants du cabinet de consultants *Accenture* et des entreprises *IBM* et *PeopleSoft* collaborent avec environ 150 agents de l'Etat au sein du service à compétence nationale (SCN) ACCORD.

2. Les structures internes aux ministères

Si la mise en oeuvre de la LOLF implique d'importants travaux au niveau interministériel (harmonisation des concepts et des procédures découlant des dispositions de la loi organique elle-même, coordination des

travaux des ministères, définition des normes comptables, configuration et installation du progiciel ACCORD...), l'essentiel du travail de mise en œuvre et d'adaptation des structures et procédures sera pris en charge par les administrations centrales des différents ministères, compte tenu des organisations et des enjeux spécifiques que la LOLF soulève pour chacun d'entre eux.

Il convient de rappeler que le Comité interministériel sur la réforme de l'Etat (CIRE) du 15 novembre 2001 a créé un comité de pilotage interministériel (COPIL), réunissant l'ensemble des directeurs financiers des ministères.

Au sein des ministères, des « équipes projets », dirigées par un chef de projet opérationnel et placées sous l'autorité des directions financières des ministères, ont été créées. La partie du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002 consacrée au suivi de la mise en œuvre de la loi organique souligne toutefois **l'hétérogénéité des organisations mises en place pour animer la mise en œuvre de la LOLF**, et en particulier, l'inégale implication des directives opérationnelles. Il paraît pourtant essentiel que les structures de pilotage soient en mesure de mobiliser les différents services de l'administration, et que l'appropriation de la réforme ne soit pas limitée aux directions financières, compte tenu de l'importance des conséquences de sa mise en œuvre pour l'ensemble des services des ministères.

A cet égard, la Cour des comptes met en avant l'exemple du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ou, si « *la création d'une équipe projet complète est seulement prévue en 2003* », « *un « comité de correspondants » réunit chaque mois, depuis le début de l'année 2002, des représentants des administrations centrales et des services déconcentrés autour de la direction financière. Cela favorise la bonne information des services opérationnels et facilite la préparation de la position du ministère au sein des COPIL* »¹.

B. L'EXERCICE DE NOUVELLES MISSIONS PAR LA COUR DES COMPTES

1. Les premiers travaux de la Cour des comptes dans le cadre de la LOLF

Le rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1^{er} août 2001, dont votre

¹ In rapport précité de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, juin 2003, pages 118-119.

commission des finances a été destinataire au mois de mai de cette année, dans la perspective du débat d'orientation budgétaire, constitue le premier document nouvellement prévu par la LOLF produit par la Cour des comptes¹. **Il constitue un outil particulièrement utile pour enrichir le débat d'orientation budgétaire, dont la loi organique renforcera considérablement le contenu et la portée** lorsque le gouvernement présentera à cette occasion la nomenclature budgétaire envisagée pour l'année suivante, à compter de 2006.

Le premier rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1^{er} août 2001 (mai 2003)

En introduction, la Cour des comptes note que *« le rapport préliminaire s'analyse comme une contribution de la Cour au débat d'orientation budgétaire, qui se tient au Parlement au printemps. Il comprend une mise en perspective des résultats, dans le temps et au regard des engagements européens de la France.*

« Il replace, en effet, les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur dans le cadre d'une analyse rétrospective de moyen terme, et développe des considérations portant sur la dernière loi de finances initiale votée (les déficits, les grandes masses de crédits et de recettes) et sur le début de l'exécution en cours.

« La Cour, conformément à l'article 58, dernier alinéa, de la nouvelle loi organique, qui permet au ministre de faire accompagner, le cas échéant, le rapport de ses réponses, a soumis ses observations à la contradiction du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ».

On notera que ce rapport présente, outre des informations sur l'exécution de l'exercice 2002, une analyse de l'exécution des premiers mois de l'année 2003, qui elle, n'est pas explicitement prévue par la LOLF.

Votre commission des finances tient à souligner à nouveau la qualité des travaux de la Cour des comptes sur la mise en œuvre de la LOLF, figurant dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 2003. Ce rapport inclut de nombreux éléments comparatifs sur l'état de préparation des ministères à la mise en œuvre de la LOLF et souligne *« une préoccupation trop tardive au niveau politique »*.

Votre commission des finances insiste sur l'importance que revêt l'attitude de la Cour des comptes, à la fois disponible et vigilante, s'agissant de la mise en œuvre de la LOLF.

¹ On rappellera toutefois que l'article 58-2, qui prévoit la réalisation par la Cour des comptes d'enquêtes à la demande des commissions chargées des finances des deux Assemblées, est également entré en application au 1^{er} janvier 2002. Cette procédure est détaillée à la page 33 du présent rapport d'information.

2. Les travaux spécifiques confiés à la Cour des comptes par la LOLF

La loi organique confie à la Cour des comptes de nouvelles missions relatives à l'information et à l'assistance du Parlement dans ses missions de contrôle de l'exécution du budget et d'évaluation de toute question relative aux finances publiques, telles que définies à l'article 57 de la loi organique, ainsi qu'à la certification des comptes de l'Etat. Elle permet donc de donner un véritable contenu à la disposition du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution selon laquelle « *la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* ».

La Cour des comptes devra ainsi, lorsque l'ensemble des dispositions de la LOLF sera entré en vigueur :

- répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation (1° de l'article 58) ;

- réaliser 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 (2° de l'article 58) ;

- déposer un rapport préliminaire conjoint au dépôt par le gouvernement du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, pouvant donner lieu à un débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (3° de l'article 58) ;

- déposer un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programmes, l'exécution des crédits (4° de l'article 58) ;

- certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat, en accompagnant cette certification du compte rendu des vérifications opérées (5° de l'article 58) ;

- déposer 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 par ledit projet de loi de finances (6° de l'article 58).

Ces tâches demanderont un travail considérable à la Cour des comptes, s'agissant notamment de la certification des comptes de l'Etat. Votre commission souligne que la Cour des comptes s'est toutefois mise « en ordre de marche » de manière particulièrement rapide et efficace, de façon en

particulier à répondre favorablement aux demandes d'assistance formulées par votre commission des finances.

C. UN INDISPENSABLE ACCOMPAGNEMENT DE LA RÉFORME PAR LE PARLEMENT

1. Une implication nécessaire de l'ensemble des commissions permanentes

Les commissions des finances auront un rôle important dans la mise en oeuvre de la loi organique : selon les termes de l'article 57, « *elles suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ». Pour autant, **les autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat joueront un rôle important à l'occasion de l'examen des lois de finances**. S'agissant des commissions chargées des affaires sociales, elles sont particulièrement concernées par l'article 52 de la loi organique qui dispose que : « *en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution* ». Cette disposition, qui a reçu une première application en octobre 2002, invite les commissions chargées des finances et des affaires sociales à partager et à rapprocher encore davantage que cela n'a probablement été le cas jusqu'ici, leurs analyses en vue de la préparation de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Toutes les commissions permanentes sont concernées par les modifications portant sur le calendrier et les règles de vote applicables aux lois de finances et les informations qui leur sont annexées. **Par ailleurs, les dispositions suivantes concernent l'ensemble des commissions permanentes :**

- les décrets établissant la rémunération de services rendus par l'Etat non ratifiés dans la plus prochaine loi de finances sont caducs, le suivi de cette ratification incombant aux commissions parlementaires (article 4) ;

- le principe de la structuration du budget de l'Etat en missions et en programmes impliquera une modification des périmètres attribués aux rapporteurs spéciaux et aux rapporteurs pour avis, dont le champ de compétence sera désormais vraisemblablement défini en fonction des missions (article 7), mais peut-être également de programmes, s'agissant notamment de certains rapports pour avis ;

- l'obligation d'information des commissions chargées des finances et des « *autres commissions concernées* » sur les virements et les transferts de crédits opérés par décret (article 12) ;

- l'obligation de transmission pour information des décrets d'annulation de crédits aux commissions chargées des finances et aux « *autres commissions concernées* » (article 14).

L'implication de l'ensemble du Parlement est essentielle pour le succès de la loi organique relative aux lois de finances, qui constitue une occasion nouvelle et importante de dynamiser davantage le débat budgétaire. En particulier, l'information fournie par les rapports annuels de performance pourrait être l'occasion pour les commissions saisies pour avis de se pencher sur des points particuliers de la politique menée par les ministères, en examinant, par exemple, la pertinence des objectifs et des indicateurs retenus par le gouvernement.

Il convient de reconnaître qu'il n'est pas aisé pour le Parlement dans son ensemble de s'impliquer dans la mise en oeuvre de la LOLF et de s'en approprier l'ensemble des dispositions, alors même que le calendrier législatif est particulièrement chargé. **Cet investissement constitue toutefois l'une des clefs du succès de la réforme engagée** par le vote de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont le Parlement est à l'origine.

2. La discussion budgétaire : mettre fin au « théâtre d'ombres » ?

a) Un exercice souvent dénoncé comme largement virtuel

Edgar Faure avait eu une formule célèbre au sujet de la discussion budgétaire, en parlant de « *litanie, liturgie et léthargie* »¹. A titre d'exemple, le Sénat a consacré plus de 134 heures à la discussion du projet de loi de finances pour 2003 contre moins de 3 heures à la discussion du projet de loi de règlement pour 2001, ce qui souligne l'écart considérable entre le temps consacré à l'examen des prévisions et celui consacré à l'examen des réalisations. Or, la discussion du projet de loi de finances initiale constitue aujourd'hui pour d'aucuns un exercice largement virtuel, pour plusieurs raisons.

Elle consiste trop souvent à comparer les prévisions de l'année à venir avec celles effectuées une année plus tôt pour l'exercice en cours. Or, un « bon budget » pour un ministre, et trop souvent, pour les parlementaires et les citoyens, est un budget qui augmente par rapport à l'année précédente, comme si cette progression était le gage d'une plus grande contribution du

¹ In *Journal Officiel Débats Assemblée nationale, séance du 19 décembre 1975, page 10 109.*

ministère concerné à la réalisation de ses objectifs. L'objectif revendiqué depuis plusieurs années par les ministres de la culture successifs d'atteindre le cap symbolique de 1 % des crédits du budget de l'Etat est un exemple caractéristique de **la mauvaise coutume qui consiste à mesurer l'importance d'une politique publique à la seule aune de la ressource qui lui est consacrée**. Chacun peut le constater : les crédits de la culture représentent près de 1 % du budget de l'Etat notamment grâce à l'inscription au budget du ministère de crédits sans rapport avec ses capacités d'intervention¹. Il convient de souligner avec force que l'énonciation de ce type d'objectifs constitue une aberration, et n'est absolument pas porteuse de sens. **Un bon budget n'est pas un budget qui augmente (dans une entreprise, une telle affirmation apparaît d'emblée dénuée de tout fondement), mais un budget qui permet de réaliser des objectifs déterminés avec un montant de ressources minimal, et donc, qui caractérise une action efficace, efficiente et économe des deniers de l'Etat**. Votre rapporteur insiste sur ce point, car il s'agit véritablement d'une « révolution culturelle » pour les citoyens, les administrations, et bien souvent, pour les parlementaires eux-mêmes.

La discussion du projet de loi de finances initiale constitue également un exercice pour une large part virtuel, car **les dotations votées par le Parlement ne tiennent compte ni des reports de crédits d'une année sur l'autre, ni des gels ou annulations de crédits** qui sont souvent décidés dès le début de l'exercice. Par conséquent, les crédits votés peuvent présenter de très importants écarts avec la réalité des sommes disponibles au début de l'exercice. D'ailleurs, les ministères réalisent, au début de chaque année, des documents intitulés « *programmes d'emploi des crédits* » (PEC), qui constituent l'outil de référence pour l'exécution budgétaire de l'exercice. Si ces programmes respectent les enveloppes des chapitres votés par le Parlement, ils tiennent également compte, d'une part, des reports de crédits et de charges qui ne sont pas définitivement arrêtés lors de l'élaboration de la loi de finances et, d'autre part, des autres mouvements de crédits tels que les fonds de concours et les ventes de domaines.

¹ Ainsi que l'écrivait notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits de la décentralisation dans son rapport spécial pour le projet de loi de finances initiale pour 2003 (Rapport général n° 68, tome III, 2002-2003, annexe 23), « les crédits de la DGD inscrits au budget du ministère de la culture s'établissent à 12,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, et ceux inscrits au chapitre 43-06 du budget des affaires sociales s'élèvent à 1.389,4 millions d'euros. Ce sont donc environ 20 % de la DGD des communes, des départements et des régions qui ne figurent pas dans la DGD inscrite au budget du ministère de l'intérieur. Le maintien des crédits au budget du ministère de la culture est destiné à gonfler les crédits de ce ministère afin d'atteindre plus facilement l'objectif de 1 % du budget de l'Etat (alors que, par définition, les crédits de la DGD ne peuvent être considérés comme un effort financier de l'Etat puisqu'il s'agit du financement de compétences que l'Etat n'exerce plus) ».

Ce décalage, techniquement explicable, est toutefois regrettable car il conduit le Parlement à se prononcer sur des enveloppes dont il ne connaît pas précisément le contenu. **Le Parlement ne dispose ainsi des données exactes et définitives qu'en exécution et non en prévision.**

Il ne s'agit pas pour autant de considérer que ce décalage rend la discussion des crédits devant être ouverts l'année suivante inutile, mais de relativiser la portée de celle-ci. La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a entendu rendre plus transparente et sincère l'exécution de la loi de finances initiale, en encadrant davantage les possibilités de reports et d'annulation de crédits (articles 14 et 15), et en disposant que *« tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre les crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances »* (II de l'article 14). Toutefois, il convient de noter que le législateur organique n'a pas entendu interdire ou limiter l'usage des mécanismes de régulation budgétaire, considérant qu'il serait dangereux, et, en tout état de cause, illusoire, d'empêcher le gouvernement de disposer d'un outil souple de pilotage du solde budgétaire. Il a même explicitement validé cet usage de la régulation budgétaire en disposant, au I de l'article 14 de la LOLF, que *« afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances (...) »*. **Le législateur organique a donc souhaité encadrer les procédures et s'assurer de leur transparence vis-à-vis du Parlement et des citoyens plutôt que de brider le gouvernement dans sa gestion fine du solde budgétaire.**

b) Les expérimentations en cours pour dynamiser la discussion budgétaire

La discussion budgétaire a connu depuis quelques années, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, des expérimentations visant à la rendre plus dynamique et plus vivante. En particulier, il s'agit, pour l'Assemblée nationale, de la procédure d'examen en commission des fascicules budgétaires. Pour sa part, le Sénat organise un débat sur les recettes des collectivités locales et a expérimenté puis développé une procédure de « questions-réponses » lors de la discussion de la seconde partie de la loi de finances portant sur les crédits demandés pour certains ministères.

Les expérimentations visant à dynamiser les débats sur les projets de loi de finances

Dès avant le vote de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, des initiatives avaient été prises dans les deux Assemblées afin de dynamiser l'examen des projets de loi de finances :

Le 26 mai 1999, la **commission des finances de l'Assemblée nationale** a entendu une communication de son rapporteur général sur la révision des conditions d'examen des fascicules budgétaires.

Notre collègue Didier Migaud, alors rapporteur général, soulignait que *« cette révision pourrait intervenir, à titre expérimental, sur un nombre limité de budgets, dès le prochain projet de loi de finances, dans le but de valoriser le travail au sein des commissions saisies pour avis et d'éviter les redondances résultant de l'examen des fascicules budgétaires au sein de la Commission des finances et des commissions saisies pour avis, puis en séance publique.*

« Il a souligné que la réforme devrait se traduire, concrètement, par un approfondissement sensible des travaux menés au sein des commissions saisies pour avis, lesquels reposeraient sur une présentation du budget par le ministre concerné, les interventions des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis, les observations et questions des députés présents et les réponses du ministre aux différents intervenants. Il a souligné que les travaux des commissions saisies pour avis seraient ouverts à l'ensemble des parlementaires, lesquels auraient toute liberté pour s'exprimer et présenter au ministre les questions qu'ils souhaitent.

« Il a précisé que les travaux menés au sein des commissions saisies pour avis sur les fascicules faisant l'objet de cette expérience, bénéficieraient des mêmes modalités de publicité que la séance publique, à savoir une retransmission télévisée, un compte-rendu analytique et un compte-rendu intégral, publié au Journal Officiel « débats », en annexe au compte rendu de la séance publique au cours de laquelle s'est déroulé l'examen du fascicule budgétaire concerné. Il a par ailleurs fait observer que ces réunions des commissions saisies pour avis pourraient être ouvertes à la presse, ainsi qu'au public. (...)

« Le Rapporteur général a souligné que cette réforme du travail en commission serait accompagnée de l'introduction d'une procédure de questions écrites budgétaires, conformément à une proposition présentée en ce sens par le groupe UDF, afin de renforcer la capacité d'expression des députés. Il a estimé que cette procédure pourrait s'inspirer de la formule retenue pour celle des questions écrites signalées : les questions écrites budgétaires pourraient donc être transmises au Gouvernement quinze jours avant l'examen en séance publique du fascicule budgétaire faisant l'objet de la réforme, les députés devant disposer de la réponse lors du débat en séance publique. (...)

« Il a ensuite fait observer qu'en conséquence de ces avancées, l'examen des fascicules budgétaires concernés ferait l'objet, en séance publique, d'un débat plus resserré, centré sur la présentation et l'appréciation politique du budget. Il a indiqué que seuls seraient appelés à intervenir, à ce stade, pour une durée limitée, les rapporteurs des commissions, un orateur par groupe et le ministre (...) ».

Lors des conférences des Présidents de l'Assemblée nationale des 22 et 29 juin 1999, a été décidée l'organisation de la discussion du projet de loi de finances pour 2000, prévoyant que cinq budgets (affaires étrangères, défense, jeunesse et sports, justice et logement) intéressant chaque commission saisie pour avis seraient examinés selon une procédure expérimentale comportant :

- un *examen approfondi en commission* (...);
- la mise en œuvre d'une procédure de *questions écrites budgétaires* (...);
- une *discussion solennisée en séance publique* (...).

Pour la discussion du projet de loi de finances pour 2001, six budgets (économie et finances, enseignement supérieur, intérieur, jeunesse et sports, logement et ville) ont été examinés selon la procédure expérimentale.

Pour la discussion du projet de loi de finances pour 2002, sept budgets (recherche et technologie, logement, culture, affaires étrangères et coopération, jeunesse et sports, justice, économie et finances) ont été examinés selon la procédure expérimentale.

L'Assemblée nationale a mis un terme à cette procédure qui n'a pas été utilisée à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2003.

Au **Sénat**, les propositions de rénovation de la discussion budgétaire ont été élaborées puis présentées par notre ancien collègue, M. Alain Lambert, alors président de la commission des finances, lors de la Conférence des Présidents du 7 novembre 2000, qui les a pleinement avalisées.

Comme l'a souligné alors M. Christian Poncelet, Président du Sénat, en prélude à la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2001, « *notre intention commune a été de dynamiser la discussion en prenant trois directions : raccourcir la durée globale des débats, compte tenu de l'ensemble des travaux d'information que nous avons conduit au cours de l'année écoulée ; réaffirmer la vocation particulière du Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales... ; enfin, rendre plus vivant et plus pertinent le débat sur les dépenses* ».

Un débat sur les recettes des collectivités locales était organisé pour la première fois à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2001. Il traduisait la volonté du Président du Sénat et de la commission des finances de souligner la vocation institutionnelle du Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales. Son organisation permettait, par ailleurs, de regrouper sur une seule journée la discussion des articles relatifs aux finances locales.

Par ailleurs, une procédure expérimentale dite des « questions-réponses » a été inaugurée à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2001. Cette procédure, fondée sur le principe d'une réponse immédiate du gouvernement aux différents intervenants, rapporteurs et orateurs des groupes, s'inspire des questions orales. Chaque intervenant dispose de 5 minutes pour poser sa question. Après la réponse du ministre d'une durée maximale de 3 minutes, il peut répondre pendant deux minutes de plus. Lors du vote sur l'ensemble du projet de loi, M. le Président du Sénat avait tenu à porter une première appréciation sur cette innovation procédurale : *« Deux budgets, celui des transports terrestres et celui de l'environnement, conformément à la proposition de la commission des finances (...) ont fait l'objet d'une expérimentation reposant sur la procédure des questions-réponses. (...) Pour l'heure, je me plais à constater que nous avons pu avoir deux débats vivants, animés, au cours desquels tous les sujets ont pu être abordés, loin des monologues habituels, qui finissent par lasser ceux qui prêtent attention aux débats parlementaires ».*

Pour la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2002, la procédure des questions-réponses a été développée et a concerné quatre fascicules supplémentaires : culture, urbanisme et logement, défense, santé et solidarité.

Enfin, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2003, le champ d'application de la procédure des « questions-réponses » a été étendu à quatre budgets supplémentaires, soit 10 budgets au total : la jeunesse et l'enseignement scolaire, le travail, la santé et la solidarité, la culture, la sécurité, la défense, l'écologie et le développement durable, l'urbanisme et le logement, les transports terrestres et la justice.

La procédure expérimentale a confirmé son efficacité et son succès : les temps de parole fixés ont globalement été respectés, et les sénateurs ont utilisé cette procédure pour faire de l'examen des crédits budgétaires un moment important du contrôle parlementaire, donnant aux débats plus de dynamisme et d'intensité. Ainsi, les questions ont donné lieu à des interventions plus synthétiques, ablat les problèmes importants, les réponses argumentées des ministres suivant immédiatement les questions.

Sources : compte-rendu de la réunion de la commission des finances de l'Assemblée nationale du 26 mai 1999 ; Rapports annuels du service de la séance du Sénat

c) Vers un « chaînage vertueux » des discussions budgétaires

A l'exercice pour une large part virtuel que constitue la discussion des projets de loi de finances initiaux s'oppose l'exercice, bien réel, mais hélas, aride, de la discussion des projets de loi de règlement. **Il s'agit jusqu'à maintenant, dans la culture parlementaire et administrative, d'une loi comptable, d'un acte formel et dénué de portée politique :** le Parlement approuve les comptes de l'Etat, comme il approuve des conventions internationales, c'est-à-dire sans s'impliquer réellement, conscient que les comptes de l'Etat comme les accords internationaux, sont « gravés dans le marbre » avant même de lui être soumis.

**Les temps d'examen des projets de loi de finances par la commission des finances
et en séance publique au Sénat**

Le temps consacré à l'examen des différents projets de loi de finances souligne le décalage entre l'organisation des débats portant sur les projets de loi de finances initiale et ceux portant sur les projets de loi de règlement.

Au cours de la session 2002-2003, la commission des finances du Sénat a consacré 52 heures et 59 minutes de réunion à l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2003 contre 6 heures et 40 minutes pour celui du projet de loi de finances rectificative pour 2002 et seulement 31 minutes pour celui du projet de loi de règlement pour 2001.

En séance publique, pas moins de 134 heures et 45 minutes ont été consacrées à la discussion et au vote du projet de loi de finances initiale pour 2003, contre 11 heures et 55 minutes pour le projet de loi de finances rectificative pour 2002, et moins de 3 heures pour le projet de loi de règlement pour l'année 2001.

La loi organique relative aux lois de finances a pour ambition d'accroître considérablement la portée de la discussion des lois de règlement, appelée à devenir un temps fort de la vie parlementaire. Les modifications portent à la fois sur le calendrier de la discussion et sur les informations soumises au Parlement à cette occasion.

En premier lieu, la discussion des projets de loi de règlement, qui, jusqu'à ce jour, était inscrite à l'ordre du jour du Parlement « par défaut », et souvent, de trop nombreux mois après la clôture de l'exercice budgétaire concerné, est désormais encadrée par la loi organique, dont l'article 41 dispose que *« le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances »*. Cette contrainte apportée à l'organisation de l'ordre du jour du Parlement est un élément essentiel du « chaînage vertueux » souhaité par le législateur organique en matière de discussion des projets de loi de finances.

En second lieu, le projet de loi de règlement sera désormais accompagné d'informations très complètes sur l'utilisation, par mission et par programme, des crédits de l'exercice budgétaire concerné. Ainsi, le 4^o de l'article 58 de la LOLF dispose que la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement comporte notamment *« le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés qui, en particulier, analyse par mission et par programme, l'exécution des crédits »*. Par ailleurs, l'article 54 de la LOLF détaille les informations jointes au projet de règlement, qui comportent notamment *« des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées (...); les rapports*

annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) la justification pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) la gestion des autorisations d'emplois (...) ».

Cette disposition constitue une des clefs de voûte de la réforme engagée par la LOLF, puisqu'elle conduit à **constater des résultats avant de se prononcer sur des prévisions**. Elle vise à **permettre aux parlementaires d'engager la discussion du projet de loi de finances initiale «en pleine connaissance de cause »**.

Aujourd'hui, la discussion du projet de loi de règlement ne mobilise que peu les parlementaires. Elle devra, dans le cadre défini par la loi organique relative aux lois de finances, concerner l'ensemble des rapporteurs spéciaux des commissions des finances, mais également impliquer les autres commissions permanentes, et, en particulier, les rapporteurs pour avis. **En effet, la discussion du projet de loi de finances initiale ne prendra tout son sens que par comparaison avec les données jointes au projet de loi de règlement**. Il paraît ainsi parfaitement concevable que certaines commissions puissent se saisir pour avis d'une partie du projet de loi de règlement pour faire valoir un certain nombre d'observations en vue de préparer la discussion du projet de loi de finances initiale à venir.

d) L'impact de l'extension du droit d'amendement des parlementaires

Votre commission des finances considère que l'élargissement du droit d'amendement des parlementaires – l'article 47 de la LOLF permettant en effet aux parlementaires de créer, supprimer ou modifier le périmètre d'un programme – rendra nécessaire une **coordination accrue en amont de l'examen du projet de loi de finances initiale, tant entre les différentes commissions permanentes au sein d'une Assemblée qu'entre le Parlement et le gouvernement**, compte tenu des conséquences de la création ou de la modification d'un programme existant sur la définition des objectifs et des indicateurs qui lui sont associés.

S'agissant de la recevabilité des amendements d'origine parlementaire, l'article 40 de la Constitution dispose que « *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 ». Cette disposition se traduit, au Sénat, par l'article 46, alinéa 2, de son règlement, qui dispose que « *les amendements tendant à porter un crédit budgétaire au-delà du chiffre dont l'initiative a été prise par le Gouvernement sont irrecevables et ne peuvent être mis aux voix par le président* ». Ainsi, en pratique, les amendements tendant à majorer un crédit budgétaire ne sont pas distribués, sauf s'ils ont pour objet de rétablir un crédit réduit ou supprimé par l'Assemblée nationale ou de coordonner un crédit avec une disposition votée en première partie de la loi de finances.

Aux termes du premier alinéa de l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances « *au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission* ». **La mise en oeuvre de cette disposition implique un élargissement assez important du pouvoir d'amendement des parlementaires**, et, peut-être même, une révision du règlement du Sénat sur ce point.

II. UNE LOI ORGANIQUE DÉJÀ EN PARTIE ENTRÉE EN VIGUEUR

On rappellera en premier lieu que l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est étalée dans le temps, le législateur ayant souhaité préparer progressivement les acteurs aux nouvelles procédures, et surtout, accorder aux administrations un délai suffisant pour la réflexion et la préparation de la mise en place des dispositions, s'agissant en particulier de celles liées à la nomenclature budgétaire et à la comptabilité publique, qui exigent un important travail de conception préalable.

A. **LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT¹**

1. **L'information du Parlement**

Les principales mesures de la LOLF afférentes à l'information du Parlement déjà entrées en vigueur sont :

- les délais de dépôt des « jaunes » (2^{ème} alinéa de l'article 39) et des réponses aux questionnaires parlementaires (article 49), depuis le 1^{er} janvier 2002 ;

- les rapports joints aux projets de loi de finances (articles 50 et 53), assurant une meilleure information du Parlement notamment grâce à la publication du programme pluriannuel des finances publiques et à l'occasion du « débat consolidé » sur l'évolution des prélèvements obligatoires (article 52), depuis le 1^{er} janvier 2002 ;

- les règles relatives au débat d'orientation budgétaire, et, en particulier, le contenu du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques que le gouvernement présente au Parlement avant la fin du mois de juin (article 48, à l'exception du 4^o, qui prévoit la présentation de la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante), entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2003. Ainsi, le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comporte désormais une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport économique, social et financier (RESF), une description des grandes orientations de la 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.

Votre commission des finances considère que des marges de progression existent encore sur ces différents points, en particulier s'agissant du **respect des délais de réponse aux questionnaires budgétaires²** et du contenu du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations

¹ Cette partie reprend de larges extraits de la partie du rapport de votre commission des finances sur le débat d'orientation budgétaire pour 2004 consacrée à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : « La quadrature du cercle ? Débat d'orientation budgétaire pour 2004 », rapport n°359 de M. Philippe Marini au nom de la commission des finances, 2002-2003.

² On notera toutefois que cette remarque s'applique aux réponses aux questionnaires budgétaires relatifs au projet de loi de finances initiale pour 2003, le délai imparti pour les réponses aux questionnaires budgétaires portant sur le projet de loi de finances initiale pour 2004 n'étant pas échu à la date de la publication du présent rapport d'information.

des finances publiques. Toutefois, elle enregistre des progrès encourageants par rapport aux pratiques antérieures. En particulier, le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution permet, avant la discussion du projet de loi de finances initiale et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, de bénéficier d'un éclairage commun et actualisé sur les prélèvements qui pèsent sur nos concitoyens. Ce type de « mise en perspective » des finances publiques apparaît comme un élément essentiel pour la compréhension de la situation et des enjeux qui sous-tendent la discussion des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

2. Une extension des prérogatives des commissions chargées des finances

L'ensemble des mesures relatives aux pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'exécution des lois de finances est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2002. En effet, ces dispositions n'impliquant pas la réalisation de travaux préparatoires particuliers, elles pouvaient s'appliquer sans délais.

Il s'agit, pour l'essentiel, des dispositions élargissant les pouvoirs de contrôle des commissions chargées des finances des deux Assemblées qui figurent aux articles 57, 58 à l'exception du 4^o et du 5^o, 59 et 60 de la LOLF. Votre commission des finances reviendra plus loin sur les conséquences de l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Par ailleurs, sont entrées en vigueur :

- les règles relatives au principe de sincérité des lois de finances (article 32) ;

- les règles relatives à l'affectation à des tiers de recettes de l'Etat (article 36) ;

- les règles relatives à la procédure d'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement (article 41).

Les commissions chargées des finances des deux Assemblées bénéficient désormais des dispositions de l'article 14, qui prévoient :

- la transmission pour information de tout décret d'annulation avant sa publication (**cette transmission concerne les commissions chargées des finances ainsi que les autres commissions concernées**) ;

- la communication de tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles.

Les dispositions de l'article 36, qui prévoit que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* » ont notamment été mises en œuvre dans le cadre du projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité. En effet, ce projet de loi disposait dans son article 3 que « *les charges financières résultant, pour les départements, des transferts et création de compétences réalisés par la présente loi sont compensés par l'attribution de ressources équivalentes constituées d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances* ». Par ailleurs, l'article 41 de ce même projet de loi disposait que « *les dispositions de la présente loi sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2004, sous réserve de l'entrée en vigueur à cette date des dispositions de la loi de finances prévue à l'article 3* ».

Il en va de même des règles relatives à l'examen des lois de finances. Votre rapporteur général notait ainsi, dans l'introduction de son rapport sur le débat d'orientation budgétaire : « *Avec la tenue du débat d'orientation budgétaire pour 2004, une boucle est bouclée. Le chaînage de l'année budgétaire imaginé par les auteurs de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est désormais pleinement à l'œuvre.*

« *A l'automne 2002, l'année budgétaire a démarré avec l'examen du projet de loi de règlement pour 2001. Elle s'est poursuivie avec la tenue du premier débat consolidé sur les prélèvements obligatoires. Ensuite ont été examinés le projet de loi de financement de la sécurité sociale, le projet de loi de finances pour 2003 et le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2002.*

« *Pour la première fois, le Parlement a examiné le projet de loi de finances à la lumière des orientations budgétaires de moyen terme du gouvernement, définies dans la « programmation pluriannuelle des finances publiques » désormais intégrée au rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, et qui préfigure le programme de stabilité transmis en fin d'année à la Commission européenne.*

« *A la fin de l'année 2002, le programme de stabilité a été transmis à la Commission européenne, et a été examiné au premier trimestre par les autorités communautaires.*

« *Au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, le gouvernement doit, en application de l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001, présenter un rapport « en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement ».*

« *Pour mieux encore préparer le débat sur le projet de loi de finances de l'année à venir, l'article 58 de la loi organique prévoit que, au titre de sa*

mission d'assistance au Parlement, la Cour des comptes dépose un « rapport préliminaire conjoint » au rapport du gouvernement, « relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ».

« Le rapport du gouvernement a été présenté au mois de juin 2003, celui de la Cour des comptes un mois plus tôt. Ce dernier comporte, outre des informations sur l'exécution de l'exercice 2002, une analyse des premiers mois de l'exécution 2003 »¹.

La LOLF a entendu consolider et étendre les pouvoirs des commissions des finances, en conférant une valeur organique à une partie des dispositions existantes et en offrant de nouveaux moyens aux rapporteurs spéciaux, au rapporteur général et au président de ces commissions. Il s'agit de permettre la pleine application des dispositions de l'article 57 de la LOLF, qui prévoit que *« les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux ».*

3. L'assistance de la Cour des comptes au Parlement

Les relations entre votre commission des finances et la Cour des comptes se sont enrichies et se développent dans le sens d'une plus grande coopération depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2002, des dispositions de l'article 58 de la LOLF (à l'exception toutefois du 4^o et du 5^o).

En application du 2^o de cet article, votre commission des finances a été destinataire de plusieurs communications de la Cour des comptes au cours du premier semestre 2003, sur des sujets qui avaient été retenus par votre commission en avril 2002². Ces communications ont fait l'objet d'auditions auxquelles ont participé des représentants de la Cour des comptes et les dirigeants des entités publiques concernées par ces communications. Pour la plupart d'entre elles, ainsi que la procédure en a été définie par votre commission des finances dans sa réunion du 4 février 2003, il a été décidé de publier la communication, ainsi que le procès-verbal de l'audition et, le cas

¹ In « La quadrature du cercle ? Débat d'orientation budgétaire pour 2004 », rapport n° 359 de M. Philippe Marini au nom de la commission des finances, 2002-2003, page 7.

² La Cour des comptes a transmis à votre commission des finances, à sa demande, des communications sur les sujets suivants : l'organisation et la gestion des services déconcentrés du ministère de la culture, l'activité internationale d'EDF depuis 1993, le contrôle des comptes et de la gestion du Centre national de la fonction publique territoriale, les actions de développement et de reconversion industriels menées par le secrétariat d'Etat à l'industrie et le réseau de la Banque de France.

échéant, la réponse écrite des entités contrôlées, sous la forme de rapports d'information¹.

Cette procédure présente des avantages certains et souligne l'intérêt partagé par la Cour des comptes et par le Parlement d'une plus étroite collaboration. En s'appuyant sur les travaux de la Cour des comptes, votre commission des finances leur donne davantage de résonance et accroît le caractère contradictoire de ses travaux de contrôle.

Votre commission des finances devrait également expérimenter prochainement, à l'occasion d'une mission de contrôle et d'évaluation, la possibilité de demander l'assistance de la Cour des comptes prévue par le 1^o de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

4. Les autres outils de contrôle au service du Parlement

En vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 57 de la LOLF², les commissions chargées des finances des deux assemblées sont désormais destinataires des rapports des corps d'inspection, à l'exception toutefois de ceux portant sur des sujets à caractère secret, tels qu'ils résultent de la rédaction de l'alinéa susmentionné.

Plusieurs autres dispositions importantes sont entrées en vigueur, comme l'obligation pour le gouvernement de répondre par écrit à une lettre d'observation d'un rapporteur spécial à l'issue d'une mission de contrôle et d'évaluation. Cette disposition, qui n'est pas systématiquement respectée par le gouvernement à ce jour, doit permettre au gouvernement de faire part de ses réponses avant la publication d'un éventuel rapport d'information. Il s'agit donc, là encore, de **renforcer le caractère contradictoire du contrôle parlementaire sur l'action du gouvernement**.

Il convient toutefois de souligner certaines difficultés liées à l'application des dispositions de l'article 57 de la LOLF relatives à la

¹ Trois rapports d'information ont été publiés à ce jour : « Réseau de la Banque de France : urgence et nécessité de la réforme » par M. Jean Arthuis, président (n° 254, 2002-2003) ; « Communication de la Cour des comptes relative aux actions de développement et de reconversion industriels menées par le secrétariat à l'industrie », par M. Jean Clouet, rapporteur spécial (n° 322, 2002-2003) ; « Le Centre national de la fonction publique territoriale : une modernisation nécessaire » par M. Michel Mercier, rapporteur spécial (n° 335, 2002-2003).

² « Tous les renseignements et documents d'ordre financier qu'ils [le président, le rapporteur général, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, les rapporteurs spéciaux des commissions chargées des finances] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

transmission des documents demandés par les rapporteurs spéciaux, ainsi que par le président et le rapporteur général des commissions chargées des finances des deux Assemblées. **Votre commission des finances a rencontré à cet égard deux types de problème, liés à la définition du champ du secret.**

a) Des limites posées à la transmission des documents préparatoires à une décision gouvernementale

D'une part, il est arrivé qu'elle se voie refuser la transmission de certains rapports réalisés par des services d'inspection, en raison de leur caractère préparatoire à une prise de décision gouvernementale. Si un refus de transmission pour ce motif n'est pas prévu par la LOLF, on peut toutefois comprendre que le gouvernement ne souhaite pas voir «divulguées sur la place publique» des informations qui seraient de nature à remettre en cause l'indépendance de sa prise de décision¹. S'il est possible d'accepter que le gouvernement ne transmette pas des documents préparatoires à une prise de décision gouvernementale avant que cette décision ait été actée, en revanche, il paraît incontestable que les commissions chargées des finances des deux Assemblées ont un droit d'accès à l'intégralité de ces documents préparatoires, une fois la décision prise. En effet, dans ce cas, l'argument portant sur l'indépendance de l'initiative gouvernementale n'est à l'évidence plus recevable.

Il semble donc souhaitable de définir une formule qui permette à la fois au gouvernement de préserver sa capacité à prendre ses décisions librement et au Parlement, de ne pas se voir opposer un argument dont la vérification de la pertinence est, en tout état de cause, ardue.

b) La question de la portée du secret professionnel

Votre commission des finances s'est également vu opposer le secret professionnel pour justifier le refus de transmission de certaines informations, à l'occasion d'un contrôle sur la gestion et le financement public du secteur ferroviaire, réalisée dans le cadre du Comité d'évaluation des politiques publiques par notre collègue Jacques Oudin, rapporteur spécial chargé des transports terrestres et de l'intermodalité. Notre collègue avait souhaité entendre les commissaires aux comptes de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et obtenir la communication de certaines informations relatives aux comptes de cet établissement public. Or, les commissaires aux comptes lui ont indiqué que, s'agissant de la communication d'informations relevant du secret professionnel, ils avaient saisi la Compagnie nationale des commissaires aux comptes afin qu'elle leur précise l'étendue et la portée de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹ Cette interprétation était notamment celle de M. Lionel Jospin, alors Premier ministre, quant à la transmission des documents aux rapporteurs spéciaux de votre commission des finances.

Si une interprétation restrictive - mais, en l'occurrence, abusive¹ - pouvait être faite de la rédaction de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, considérant que la levée du secret professionnel n'est mentionnée qu'à l'alinéa traitant des auditions et non à celui traitant de la transmission des documents, une telle conclusion n'apparaît pas possible compte tenu des règles de droit existant par ailleurs. En effet, l'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000 avait, avant même le vote de la loi organique relative aux lois de finances, explicitement imposé aux commissaires aux comptes la levée du secret professionnel à l'égard des rapporteurs spéciaux des commissions des finances, et prévu des sanctions en cas d'obstruction. L'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 avait été, à cette occasion, complété par deux alinéas.

Afin d'éclaircir la portée des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, à l'occasion de la première lecture du projet de loi relatif à la sécurité financière au Sénat, notre collègue Jacques Oudin a déposé avec plusieurs de ses collègues un amendement disposant que *« pour l'application des dispositions de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les commissaires aux comptes des établissements et entreprises publics, ainsi que de tout autre organisme bénéficiant de fonds publics, sont déliés de leur obligation de secret professionnel vis-à-vis du président, du rapporteur général et des rapporteurs spéciaux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances »*.

M. Dominique Perben, Garde des sceaux, a alors indiqué qu'il était *« prêt à s'engager (...) à ce que nous étudions très précisément les cas visés, les difficultés rencontrées pour compléter les conditions d'application de la loi organique si cela s'avérait nécessaire »*².

Pour sa part, lors de la même séance, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, indiquait : *« A la vérité, il convient de se référer à deux textes successifs dont la combinaison n'est pas très claire, monsieur le Garde des sceaux. D'une part, la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, que j'ai citée, vise expressément les commissaires aux comptes et les délie du secret professionnel : si cette loi est mauvaise, il faut l'abroger, si on ne l'abroge pas, il faut l'appliquer ! D'autre part, la loi organique du 1^{er} août 2001, en son article 57, vise effectivement non pas les commissaires*

¹ L'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, issu d'une initiative de votre commission des finances, n'a pas entendu restreindre la portée des dispositions adoptées antérieurement. Le rapport n° 343 (2000-2001) de M. Alain Lambert, au nom de la commission des finances du Sénat, dispose ainsi, page 288, au sujet de cet article, que *« votre rapporteur souhaite mentionner que le présent article n'a pas pour vocation d'entraîner l'abrogation des dispositions législatives précisant les matières dont il traite »*. On rappellera que le Conseil constitutionnel, dans sa décision, n'avait émis aucune réserve d'interprétation sur ce point.

² In *Journal Officiel Débats Sénat*, séance du 19 mars 2003, page 1945.

aux comptes, mais « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif » demandés par les représentants de nos commissions. L'approche est donc différente, monsieur le garde des sceaux, et il importe, tant pour les professionnels que pour les entreprises publiques et pour le Parlement, de clarifier ce point.

« Pour ma part, je suggérerai au moins une voie de réflexion. Il ne me semblerait pas concevable que l'on demande à des commissaires aux comptes en cours de diligences de venir exposer à des tiers, fût-ce au sein du Parlement, les risques qu'ils sont en train d'évaluer ou leur appréciation d'une réalité sur laquelle ils n'ont pas encore pris de position dont ils puissent assumer la responsabilité sous la forme d'un rapport. En revanche, lorsque la position a été prise, lorsque la certification est intervenue ou qu'au contraire des réserves ont été exprimées, lorsque les dossiers sont clos sur un exercice déterminé, est-il illégitime de demander aux commissaires aux comptes pourquoi ils ont raisonné de telle ou telle façon sur des questions de méthode ? Je ne le pense pas ! »¹.

A l'occasion de la seconde lecture au Sénat du projet de loi relatif à la sécurité financière, M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a, en réponse à votre rapporteur général, levé les doutes qui pouvaient persister au sujet de l'interprétation des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : *« Monsieur le rapporteur général, nous avons effectivement progressé dans notre connaissance de cette question à l'occasion de la navette : le secret professionnel imposé aux commissaires aux comptes est bien levé à l'égard des rapporteurs spéciaux des commissions des finances.*

« En effet, l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.

« Par ailleurs, cet article prévoit que, dans ce cadre, « les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre » et que ces personnes sont « déliées du secret professionnel.

« Contrairement à ce qui semble avoir été soutenu, les personnes visées par l'article 57 ne peuvent pas être exclusivement des fonctionnaires, car la mention du secret professionnel ne se comprendrait pas dans ce cas.

¹ In Journal Officiel Débats Sénat, séance du 19 mars 2003, page 1947.

« Je pense donc que les commissaires aux comptes sont effectivement déliés du secret professionnel à l'égard des commissions des finances et qu'il n'y a pas lieu de légiférer de nouveau sur ce point »¹.

On rappellera par ailleurs que la LOLF a prévu des sanctions en cas d'obstruction à ses prérogatives de contrôle. Ainsi, l'article 59 dispose que *« lorsque dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte ».*

5. La question des moyens d'expertise et de contrôle du Parlement

L'extension des prérogatives de contrôle du Parlement pose à nouveau la question des moyens des Assemblées parlementaires françaises. Il apparaît de façon incontestable que le Parlement français souffre en la matière de la comparaison avec certains pays étrangers, et en particulier avec le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique², même si en ce cas le contexte institutionnel est sensiblement différent. Or, en renforçant les prérogatives du Parlement en matière de finances publiques, la LOLF crée une demande d'expertise supplémentaire par rapport à la situation actuelle.

La question des moyens d'expertise du Parlement relève de la volonté du Parlement lui-même. Les premières années de mise en œuvre de la LOLF permettront de juger si un renforcement de ces moyens est nécessaire pour exercer sur l'exécutif un contrôle et une pression réformatrice suffisante. Il convient toutefois d'insister sur le fait que **la volonté politique constitue le fondement indispensable d'un accroissement du contrôle effectif du Parlement sur l'exécutif**.

B. LES DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION DE CERTAINES AUTRES DISPOSITIONS DE LA LOLF

Plusieurs dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances semblent faire l'objet de difficultés ou, à tout le moins,

¹ In *Journal Officiel Débats Sénat, séance du 5 juin 2003, page 4030.*

² *S'agissant des Etats-Unis d'Amérique, le rapport de notre collègue Joël Bourdin, réalisé dans le cadre de la Délégation du Sénat pour la Planification « De la démocratie budgétaire en Amérique – L'information économique aux Etats-Unis : quels enseignements pour la France ? » (n° 326, 2000-2001) détaille l'expertise des assemblées parlementaires américaines en matière budgétaire.*

d'incertitudes, quant à leur interprétation. Il s'agit notamment du volume des crédits pouvant faire l'objet d'une annulation sans recourir à une loi de finances rectificative et de la définition du plafond de la dette et des conséquences éventuelles de son non-respect.

1. Les crédits pouvant faire l'objet d'une annulation sans recourir à une loi de finances rectificative

Les dispositions des articles 13 et 14 de la LOLF donnent au gouvernement les moyens de «piloter» l'évolution du solde budgétaire de manière à respecter les plafonds de crédits fixés par les lois de finances, en lui reconnaissant notamment la capacité d'annuler des crédits «*afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire*». Toutefois, le législateur organique a entendu restreindre cette possibilité, afin de contraindre le gouvernement à «retourner» devant le Parlement si l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances se trouvait bouleversé. Une trop grande liberté d'annulation de crédits par voie réglementaire reviendrait en effet à conférer à l'exécutif un pouvoir comparable à celui du législateur.

Les facultés offertes au gouvernement par l'article 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ont été évoquées dès le présent exercice, lorsque M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé aux commissions des finances des deux assemblées, le 4 février 2003, la mise en réserve de crédits pour un montant de 3,97 milliards d'euros intitulée «*réserve de précaution et d'innovation*», pouvant faire ultérieurement l'objet d'annulations.

La Cour des comptes a, dans son rapport préliminaire précité sur l'exécution des lois de finances, commenté ce point :

Les mises en réserve et les reports de crédits : le jugement de la Cour des comptes (mai 2003)

« Lors de la présentation du PLF 2003 à l'Assemblée nationale le 15 octobre 2002, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire indiquait que la régulation pratiquée en 2002 sous forme de mise en réserve des crédits serait reconduite en 2003.

« Ce dispositif appelle les remarques suivantes :

« - il traduit le fait que, dès le mois d'octobre 2002, le contexte économique attendu en 2003 est nettement moins favorable que celui envisagé lors de la construction du PLF et que la croissance sera inférieure aux hypothèses retenues ;

« - il s'inscrit dans le nouveau cadre dans lequel doivent s'opérer d'éventuelles annulations, conformément aux dispositions de l'article 14 de la LOLF du 1^{er} août 2001¹ : compte tenu des ouvertures nettes de la LFI 2003, soit 273,8 milliards d'euros, le montant maximum des annulations qui peuvent être décidées par le gouvernement sans vote du Parlement est de 4,1 milliards d'euros.

« Le « gel » des crédits, présenté le 4 février 2003 comme une « réserve de précaution et d'innovation », porte sur 3,97 milliards d'euros, répartis pour moitié sur des crédits pour dépenses ordinaires et pour dépenses en capital. Toutefois, l'effort n'est pas réparti sur l'ensemble des crédits ouverts par la loi de finances initiale, puisqu'il ne touche pas aux crédits des titres I et II, ni à ceux des rémunérations et pensions. Aussi le gel porte-t-il sur 4,1 % des crédits ouverts aux chapitres concernés, soit 2,1 % pour les chapitres de dépenses ordinaires et 9,1 % pour ceux de dépenses en capital.

« Par ailleurs, la circulaire du ministère des finances du 10 février 2003, qui fixe le cadre des reports de crédits de 2002 sur 2003, vise à limiter le montant de ces reports. (...)

« Ce dispositif vient donc s'inscrire en complément du gel des crédits pour limiter le déficit d'exécution en 2003.

« Le Journal officiel du 15 mars 2003 a publié un décret d'annulation de crédits à hauteur de 1,4 milliard d'euros, soit 0,53 % des crédits ouverts. Les secteurs concernés sont notamment l'enseignement supérieur, les dépenses pédagogiques de l'enseignement scolaire, la jeunesse, les crédits dévolus à la construction et l'habitat, la recherche. La défense, la justice et la culture sont épargnées.

« Enfin, il conviendra d'attendre les annulations de la loi de règlement pour connaître la portée de cette contrainte sur les reports ».

Source : Rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2002 présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1^{er} août 2001, pages 9 et 10

Il semble que l'interprétation du montant plafond pouvant donner lieu à des annulations de crédits, fixé par l'article 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 fasse l'objet d'**interprétations divergentes entre la Cour des comptes et le gouvernement**.

En effet, l'article 14 dispose que ce montant « ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ». La Cour des comptes, dans son rapport précité dans l'encadré ci-dessus, mentionne un montant de 4,1 milliards d'euros, correspondant à 1,5 % des ouvertures nettes de la loi de finances initiale pour 2003, soit 273,8 milliards d'euros.

Le gouvernement, pour sa part, semblerait enclin à considérer que les 1,5 % s'appliquent non seulement à l'ensemble des crédits ouverts sur le

¹ L'article 14 prévoit que « le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ».

budget général, mais également à ceux ouverts sur les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

Les deux interprétations se conçoivent : l'article 14 mentionne « *les crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* », ce qui autorise l'interprétation que semble faire le gouvernement de cette disposition ; toutefois, les annulations de crédits ne portant généralement pas sur les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor, on pourrait considérer avec « bon sens » que le législateur organique a entendu prendre comme base de référence, pour la détermination du montant de crédits pouvant être annulés, la totalité des crédits susceptibles de l'être, et seulement ceux-là, ce qui irait dans le sens de l'interprétation stricte que la Cour des comptes donne de cette disposition.

En tout état de cause, il conviendra de s'accorder sur une base de référence acceptée par tous afin de donner tout son sens aux bornes définies par l'article 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

2. Le plafond de la dette négociable

S'agissant du plafond de la dette négociable, il convient en premier lieu de rappeler les objectifs ayant conduit à l'inscription, dans la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de ce plafond apprécié en fin d'année. Cette disposition avait été rédigée en tenant compte de deux préoccupations. Notre ancien collègue Alain Lambert, alors rapporteur pour le Sénat de la proposition de loi indiquait : « *Il s'agit en quelque sorte de donner un contenu à l'autorisation d'émettre des emprunts en le liant au besoin de financement révélé et exprimé par le tableau de financement* ». Pour sa part, Mme Florence Parly, alors secrétaire d'Etat au budget, estimait que : « *s'il devait y avoir un plafond d'emprunts, cela ne devrait pas placer le Gouvernement dans une situation d'incapacité brutale à financer ses dépenses, parce qu'il y aurait une rupture de trésorerie et un retard dans l'encaissement d'une recette importante* ».

Pour tenir compte de ces deux positions, un amendement avait été adopté à l'initiative de notre ancien collègue Alain Lambert et de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, ceux-ci reconnaissant : « *il est certain que les aléas qui s'attachent tant aux décaissements qu'aux encaissements de l'Etat justifient que les opérations liées à la tenue de la trésorerie de l'Etat ne soient pas contraintes par un plafond strict, sauf à imaginer des procédures d'urgence complexes. De même, fixer un plafond brut de la dette risquerait de soulever des difficultés pour la gestion de celle-ci. Des techniques financières complexes, qui peuvent conduire à racheter de la dette passée pour en émettre une nouvelle et donc à augmenter les*

émissions brutes, pouvant permettre de minorer finalement la charge de la dette. Celle-ci représentant la première dépense de l'Etat, il serait désastreux d'en rendre impossible la diminution par des dispositions inappropriées ».

La rédaction du 9° de l'article 34 résulte d'un compromis : la variation nette permet d'éviter les biais mentionnés ci-dessus d'un plafond de dette brute ; la prise en compte de la seule dette supérieure à un an permet d'éviter d'y inclure les émissions de très court terme nécessitées par des besoins ponctuels de trésorerie¹. Par ailleurs, la variation est appréciée en fin d'année, autorisant des dépassements ponctuels, au cours d'exercice, dudit plafond. Cette disposition permet donc d'exclure du plafond les mécanismes de gestion de la trésorerie et de gestion active de la dette.

Votre rapporteur considère, comme le rapporteur général de votre commission des finances et notre collègue Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits des charges communes, que **le plafond de variation de la dette a une valeur juridique telle qu'il contraint le gouvernement à en demander le relèvement dans une loi de finances rectificative** s'il lui paraît ne pas pouvoir être respecté en raison d'une aggravation du déficit budgétaire et d'une augmentation des besoins de financement. La décision du Conseil constitutionnel n° 91-298 en date du 24 juillet 1991 dispose en effet que le gouvernement est tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale une loi de finances rectificative dès lors que les conditions de l'équilibre économique et financier sont bouleversées.

Le plafond de variation de la dette a donc un statut similaire à celui du déficit budgétaire : s'il peut être dépassé en cours d'année, il ne peut l'être en fin d'année qu'à la condition expresse qu'un collectif budgétaire soit intervenu et en ait modifié le montant. La loi de règlement constitue la sanction politique ultime d'un éventuel dépassement, comme c'est aujourd'hui le cas pour le déficit budgétaire.

Or, cette interprétation ne semble pas, à ce jour, pleinement acceptée par le gouvernement.

La demande d'une « marge de manœuvre » associée au plafond de dette par le gouvernement

Dans le fascicule bleu des « Charges communes » annexé au projet de loi de finances pour 2003, le gouvernement rappelle que : « l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dispose que la loi de finances de l'année doit fixer « le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an, appréciée en fin d'année ». L'interprétation retenue par le Gouvernement et les Commissions des finances est que cette disposition vise la fixation d'un plafond pour la variation nette de la dette négociable de plus d'un an « à l'émission », soit la variation du stock des OAT et des BTAN du 1^{er} janvier au

¹ On notera que ces émissions peuvent également constituer une échappatoire possible pour un gouvernement peu scrupuleux qui, gêné par le plafond de la dette à plus d'un an, souhaiterait émettre des BTF pour financer de la dette à moyen et long terme.

31 décembre de l'année considérée. (...) A titre d'information, la variation nette de la dette négociable à plus d'un an serait de 43,5 milliards d'euros en 2003, si toutes les hypothèses qui sous-tendent le tableau de financement étaient satisfaites. On sait que tel peut ne pas être le cas, pour des raisons tenant tant à l'évolution des marchés¹ qu'à l'évolution budgétaire. Une marge de manœuvre de 5 milliards d'euros apparaît de ce fait nécessaire pour faire face à ces évolutions. Cette marge de manœuvre reste par ailleurs relativement limitée puisqu'elle correspond à 1 % ou 2 % seulement du stock de la dette négociable à plus d'un an ».

Le gouvernement évoque ensuite les écarts entre l'évaluation du déficit de la loi de finances et la loi de règlement, et indique que « la moyenne des écarts en valeur absolue des deux évaluations s'élève, de 1990 à 2001, à 3,95 milliards d'euros. L'écart-type moyen est de 5,77 milliards d'euros. En d'autres termes, sur la base des données historiques depuis 1990, 17 % des années auraient conduit à un dépassement du plafond intégrant une marge de manœuvre de 5 milliards d'euros par rapport à l'évolution prévue du stock OAT-BTAN (...) ».

Source : fascicule bleu des charges communes, projet de loi de finances pour 2003, page 61

La LOLF est un texte riche et complexe ; et certaines de ses dispositions pourraient, à l'épreuve de leur mise en œuvre, s'avérer peu adaptées. Il est donc possible qu'un « toilettage » de ce texte soit nécessaire, afin que son application concorde pleinement avec l'intention du législateur organique et permette la mise en œuvre effective d'une nouvelle gestion publique. Toutefois, un tel toilettage ne pourra être envisagé qu'une fois que l'ensemble des dispositions du texte sera entré en vigueur et que la pratique permettra d'identifier l'ensemble des problèmes qu'elle soulève. Compte tenu de l'importance et du statut de la loi organique relative aux lois de finances, véritable « *Constitution financière de la France* »², il conviendra en tout état de cause de faire preuve d'une grande vigilance si une démarche d'ajustement s'avérait nécessaire, qui nécessitera un accord entre le gouvernement et les deux Assemblées.

C. L'IMPORTANCE CRUCIALE DES PROCHAINES ÉCHÉANCES DU CALENDRIER DE LA RÉFORME

Les dispositions de la LOLF qui ne sont pas encore entrées en vigueur sont les suivantes :

- au 1^{er} janvier 2004 :

Suppression des taxes parafiscales.

- au 1^{er} janvier 2005 :

¹ Par exemple, une augmentation brutale des taux à court terme, comparable à celle du début des années 90, inciterait rationnellement à un recours relatif accru en cours d'année au financement de long et moyen terme dans la politique d'émission de l'Etat.

² Cette appellation fait référence au titre du rapport d'information de notre ancien collègue Alain Lambert, alors président de la commission des finances du Sénat : « Doter la France de sa nouvelle Constitution financière : un préalable à la réforme de l'Etat », n° 37, 2000-2001.

Autorisation par le Parlement des garanties octroyées par l'Etat (annexe au projet de loi de règlement 2004 pour récapituler les garanties déjà octroyées et non autorisées) ;

Abrogation de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, sauf en ce qui concerne les lois de finances relatives à l'exercice 2005 et entrée en vigueur de toutes les autres dispositions de la loi organique¹.

Le rapport remis par le gouvernement au Parlement sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003, détaille le calendrier prévu par le gouvernement pour préparer l'entrée en vigueur de la LOLF.

Le calendrier d'élaboration des nouveaux budgets

« Par la circulaire du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique, les ministères ont été invités à présenter leur démarche de mise en œuvre de la loi organique, comprenant notamment leur organisation projet, leur mode de pilotage et le calendrier de mise en œuvre de la phase préparatoire de la réforme. Un cahier des charges leur a été transmis à cette occasion. Il contient un premier jeu d'orientations et d'indications opérationnelles pour l'élaboration des nouveaux contenus de leur budget et la mise en œuvre de la réforme. Il aura servi aux ministères à se familiariser avec les nouveaux concepts de la loi organique, à identifier les évolutions à envisager et à préparer la réflexion sur l'élaboration des programmes.

« Le ministre chargé de la réforme budgétaire, par circulaire en date du 10 décembre 2002, a organisé une nouvelle étape des travaux de construction des programmes ministériels. L'objectif de cette étape est de développer l'expertise dans la construction et la documentation des programmes et de mettre à profit deux cycles budgétaires pour tester et faire tester le plus largement possible les nouvelles modalités de gestion et de budgétisation. Il a été demandé à chaque ministère de présenter à l'occasion du projet de loi des finances 2004, et tout en respectant le cadre de l'ordonnance organique de 1959, des propositions d'expérimentation d'un programme ou d'une action avec l'ensemble des éléments requis par la loi organique.

Il leur a également été demandé de s'engager dans l'élaboration des programmes et des actions avec leurs principaux objectifs. Cette étape d'élaboration des programmes ministériels et d'identification des expérimentations a fait l'objet d'une série de réunions techniques, en décembre 2002.

*« La circulaire du ministre chargé de la réforme budgétaire du 26 février 2003, ainsi que sa communication en conseil des ministres du 12 mars 2003 ont fixé le calendrier de la suite des travaux. **Les missions, les programmes et les actions seront finalisées à l'automne 2003 et chaque ministre devra mettre en œuvre pour le projet de loi de finances 2004, au moins une expérimentation.** Un nouveau cycle de réunions est organisé au printemps à l'issue duquel un relevé de conclusions contradictoires de la situation de chaque ministère est établi. Les missions et les programmes feront l'objet d'une validation interministérielle à l'automne 2003. Les objectifs et les indicateurs de chaque action devront être définis au 1^{er} trimestre 2004.*

« Ce calendrier permettra, conformément à la loi organique, de présenter à titre indicatif les crédits du budget général selon les principes de la loi organique pour le projet de loi de finances 2005, tout en aménageant des phases de discussion avec le Parlement et la possibilité d'affiner la structure du nouveau budget ».

Source : Rapport du gouvernement sur la préparation de la mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003, pages 6 et 7

Le projet de loi de finances initiale pour 2004 devrait comprendre, pour chaque ministère, la présentation d'au moins une expérimentation en cours de réalisation pour préfigurer l'entrée en vigueur de la LOLF. Avant la fin de l'année 2003 devrait surtout être présentée une proposition de maquette du budget de l'Etat, avec la liste indicative des missions, programmes et actions, y compris les principaux objectifs associés aux programmes. L'ensemble des projets d'objectifs et d'indicateurs associés aux programmes devrait être présenté à la fin du premier trimestre de l'année 2004.

Les prochains mois seront, compte tenu de ce calendrier, particulièrement déterminants pour la réussite de la réforme. En effet, la présentation par le gouvernement de la liste indicative des programmes et des actions de chaque ministère donnera au Parlement, et notamment aux rapporteurs spéciaux et pour avis plus directement concernés, l'occasion de se prononcer sur un projet concret. Ainsi que le souligne justement la Cour des comptes dans la partie de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002 consacrée au suivi de la mise en oeuvre de la loi organique, *« dans ces délais très courts, le gouvernement devra donc arbitrer les présentations des nouveaux budgets ministériels et trouver un accord sur cette nomenclature avec le Parlement ».*

¹ L'article 67 de la LOLF prévoit toutefois que les dispositions de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 « demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures ».

CHAPITRE II :

LES GRANDS ENJEUX À VENIR DE LA LOLF

I. LA DÉFINITION DES MISSIONS, DES PROGRAMMES ET DES ACTIONS : DES EXIGENCES ESSENTIELLES

A. LA DÉFINITION DES MISSIONS : UN ENJEU IMPORTANT POUR LE PARLEMENT

1. La définition des missions ne semble pas être une priorité du gouvernement

L'article 7 de la LOLF dispose qu'une mission relève d'un ou plusieurs ministères et « *comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Or, les missions semblent, en quelque sorte, devenues le « parent pauvre » de la LOLF par rapport aux programmes, dont la définition constitue la base de la nouvelle nomenclature budgétaire et des nouvelles modalités de gestion des crédits : la direction du budget, dans une note datée du 18 février 2002 ayant pour objet de présenter le « cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels », mentionnait les programmes, les actions, les objectifs, et les indicateurs de résultat, mais n'évoquait les missions que pour indiquer que « *la réflexion sur ce second niveau de structuration du budget sera engagée une fois avancée celle relative au découpage du budget en programmes* ». Il était précisé, à la suite de cette mention, que « *une fois validés les projets de programmes et de missions, le Gouvernement consultera les commissions des finances sur l'ensemble de ces projets (...)* ».

Cette approche soulevait plusieurs difficultés, relevées par votre commission des finances à l'occasion de son séminaire sur la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances organisé le 10 mars 2003 et par nos collègues députés, dans un rapport d'information paru en avril 2003¹. Ces derniers indiquaient que : « *Ce choix présente plusieurs inconvénients* :

¹ Pierre Méhaignerie et Gilles Carrez, « *Contrôle des dépenses publiques et amélioration des performances de l'Etat* », rapport d'information n° 765, XI^{ème} législature.

« - les programmes risquent d'être construits sans réflexion sur la justification des dépenses de l'Etat et sans remise en cause des structures redondantes (...)

« - la structuration des programmes pourrait ne pas prendre en compte la dimension interministérielle de certaines politiques

« - les programmes risquent d'être surdimensionnés »¹.

Suite à ces observations, la direction de la réforme budgétaire a décidé de revenir sur son choix initial et de lancer de manière concomitante la réflexion sur les missions et les programmes. Votre commission des finances considère que ce « revirement » était nécessaire. En effet, il permet d'éviter en partie que les missions ne soient conçues que comme une agrégation de programmes sans véritable logique d'ensemble, et ne répondent donc pas à la lettre de la loi organique selon laquelle une mission concourt à une politique publique définie. Toutefois, il ne permet toujours pas de prendre en considération de manière satisfaisante la dimension interministérielle de certaines politiques.

Il convient de rappeler que le législateur organique n'a pas souhaité, dans le cadre de la discussion budgétaire, que le ministère fasse, en tant qu'entité administrative, l'objet d'un vote. Le troisième alinéa de l'article 43 dispose en effet que « *la discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission* ». Il s'agissait ainsi de faire en sorte que la budgétisation par objectifs que le législateur organique appelle de ses vœux ait une résonance forte à l'occasion de la discussion budgétaire, le vote par ministère présentant le défaut de faire porter la discussion sur une structure permanente, et sur sa consommation de moyens.

Il semble aller de soi, dans ces conditions, que les fascicules bleus qui seront annexés au projet de loi de finances initiale devront être présentés par mission plutôt que par ministère.

Il paraît donc important, pour que la budgétisation par objectifs s'inscrive pleinement dans la procédure d'examen des crédits, qu'à chaque ministère, ne corresponde pas une mais plusieurs missions. En effet, **si la mission ne se distinguait pas du ministère, le changement souhaité par le législateur organique dans la manière d'aborder le débat budgétaire ne pourrait prendre toute son ampleur, la discussion des crédits d'un organe identifié reprenant sa place au détriment de l'examen des politiques publiques, et des moyens qui leur sont nécessaire pour réaliser les objectifs fixés par le gouvernement.**

¹ Pages 62-63 du rapport d'information précité.

2. La délicate question des missions interministérielles

Il convient de rappeler que, à l'initiative du Sénat, la LOLF a prévu que les missions peuvent regrouper des crédits relevant « *d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères* », et ce, afin de permettre une meilleure mise en oeuvre des politiques interministérielles et de contribuer à la simplification de certaines d'entre elles, dont les crédits sont parfois éparpillés dans plusieurs fascicules budgétaires, sans réelle justification autre qu'historique¹.

La constitution d'une mission interministérielle ne peut, à l'évidence, se concevoir pour l'ensemble des politiques interministérielles : cela impliquerait une fragmentation excessive des programmes la composant, rendant à la fois très hétérogène le volume des crédits figurant sur les programmes d'un même ministère, et peu opérant le principe de fongibilité des crédits souhaité par le législateur organique.

Dans une note d'orientation sur « *la loi organique relative aux lois de finances et l'interministérialité* »², la direction de la réforme budgétaire indique que « *la logique de résultat et de performance et la structuration des programmes ministériels par finalité incitent à la prise en compte d'objectifs ou de politiques publiques dont le périmètre peut dépasser les frontières ministérielles.*

« Il existe ainsi des objectifs par nature transversaux, qui concernent les activités de nombreux ministères comme les enjeux liés à la territorialité tels que ceux de la ville, de l'outre-mer, de l'aménagement du territoire ou de l'administration territoriale ou des affaires étrangères et les enjeux partagés entre plusieurs entités administratives (politique de l'eau, de la recherche, de la sécurité routière, de lutte contre la toxicomanie, d'intégration, de lutte contre les exclusions, etc.).

« Les travaux préparatoires de la loi organique ont prévu que le budget soit structuré par un nombre limité de programmes (de 100 à 150) afin qu'ils aient une taille suffisamment importante pour bénéficier notamment de la fongibilité des crédits et afin d'assurer une bonne lisibilité de l'action de l'Etat. Cette contrainte paraît difficilement compatible avec la constitution de programmes transversaux dans l'ensemble des ministères (...)

« Le cas échéant, la mission peut fournir au Parlement une présentation interministérielle rassemblant, parce qu'ils concourent à une politique définie, des programmes relevant de plusieurs ministres. Ainsi, par exemple, une mission « sécurité intérieure » pourrait rapprocher les

¹ C'est le cas, à titre d'exemple, des crédits consacrés à l'aide alimentaire, qui figurent à la fois sur le fascicule du ministère des affaires étrangères et sur celui du ministère de l'agriculture.

² Cette note a été transmise à votre commission des finances le 6 juin 2003.

programmes « police nationale » et « sécurité civile » du ministère de l'intérieur et le programme « gendarmerie nationale » du ministère de la Défense. Dans une telle hypothèse, les modalités selon lesquelles les différents ministres responsables des programmes rassemblés par la mission viendraient présenter la mission au Parlement restent à définir (...)

« En cas de mission interministérielle, le vote des crédits par le Parlement concernerait les différents ministères. La loi organique ne prévoit pas de vote des crédits par ministère (sauf s'il n'y a pas de mission interministérielle) : les crédits d'un ministère pourront être reconstitués en additionnant ses différents programmes, certains relevant de missions ministérielles, certains relevant de missions partagées avec d'autres ministères (...)

« Dans les cas où émergent des pans de politiques de l'Etat aux finalités voisines correspondant à des programmes, leur rapprochement dans une même mission interministérielle peut permettre, le cas échéant, d'améliorer la lisibilité de l'action de l'Etat. Un exemple serait la mission interministérielle « police nationale » - « gendarmerie nationale » - « sécurité civile » qui sont des programmes dotés d'un responsable identifié et qui ont une cohérence suffisante pour lui permettre de tirer parti de la fongibilité des crédits. Ce cas de figure ne devrait pas être très fréquent.

« Ce cas de figure est à distinguer du cas où on découperait au sein d'un grand nombre de ministères comme par exemple, l'Intérieur, l'Education nationale ou l'Equipement, des périmètres de crédits correspondant à des enjeux transversaux ou territoriaux que l'on érigerait en programmes regroupés au sein de missions : ville, outre-mer, sécurité routière, intégration, etc.

« Cette solution reviendrait à considérer que la cohérence des politiques qui justifient la constitution d'un ministère est de second ordre par rapport à ces enjeux transversaux (...)

« Par ailleurs, cette solution des missions interministérielles n'est pas toujours possible car les activités concernées sont rarement dissociables, en terme de crédits et de personnels, des autres activités des ministères

« Enfin, la lisibilité des politiques de ces ministères serait fortement amoindrie : ainsi, par exemple, éclatée en une demi-douzaine de missions, la politique en matière d'éducation serait moins lisible si l'on soustrayait aux possibles programmes « enseignement primaire » ou « enseignement secondaire », des crédits pour les mettre dans un programme « ville », un programme « sécurité routière », un programme « intégration » et un programme « outre-mer » qui rejoindraient chacun leur mission respective. La gestion des crédits et des personnels figurant sur ces petits programmes deviendrait très compliquée puisque les redéploiements entre chacun de ces

programmes devraient passer par un décret de virement qui est limité à 2 % des crédits initiaux. L'émiettement des ministères concernés en une série de petits programmes ferait perdre le bénéfice de la fongibilité des crédits (...)

« Pour ces raisons, la constitution de missions interministérielles ne peut concerner qu'un nombre très limité de politiques interministérielles dont les programmes sont d'une taille suffisante, qui identifient une politique sectorielle lisible, qui font l'objet d'une gestion propre et qui ne sont pas la déclinaison territoriale d'une politique sectorielle ».

Votre commission des finances est en plein accord avec cette analyse : **les missions interministérielles doivent être l'exception, et non la règle, compte tenu de la fragmentation des programmes qu'elle implique. Toutefois, elle considère que la constitution de telles missions peut être utile, afin de contribuer à améliorer la coordination de certaines politiques dont le pilotage est partagé entre un nombre réduit de ministères.** A cet égard, l'exemple le plus naturel de mission interministérielle lui semble être le regroupement des crédits de la police nationale, de la sécurité civile et de la gendarmerie dans une mission consacrée à la sécurité intérieure, compte tenu notamment des rapprochements effectués entre ces acteurs par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin.

Une autre mission interministérielle pourrait concerner l'action extérieure de la France ou l'aide publique au développement¹ : cette politique voit ses crédits dispersés entre plusieurs ministères, ce qui nuit à sa lisibilité et à son efficacité. La création d'une mission interministérielle permettrait d'assurer une plus grande cohérence à l'action de la France à l'étranger, et d'éviter une trop importante dispersion et discordance de la voix de la France, que l'on constate parfois.

Une troisième mission interministérielle pourrait être envisagée, concernant la recherche, même si, dans ce dernier cas, il est peu probable qu'elle puisse englober la totalité des crédits consacrés à la recherche, compte tenu de la fragmentation excessive des programmes ministériels qui en résulterait.

¹ Deux hypothèses sont envisagées à ce sujet : la première porte sur la création d'une mission interministérielle comprenant l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure de la France ; la seconde porte sur la création d'une mission interministérielle portant sur l'aide publique au développement, la masse des crédits concourant à l'action extérieure de la France faisant l'objet d'un projet coordonné de politique interministérielle (PCPI). Les PCPI visent notamment à définir des objectifs dont la mise en œuvre relève de plusieurs ministères, à mettre en commun des indicateurs, et à rendre compte de l'exécution de crédits correspondants à une politique interministérielle.

B. LES PROGRAMMES ET LES ACTIONS : AU CŒUR DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

1. Une exigence de lisibilité, de cohérence et d'homogénéité

Le rapport précité remis par le gouvernement en vertu de l'article 109 de la loi de finances pour 2004 prévoit que « *les missions, les programmes et les actions seront finalisées à l'automne 2003* ». Les programmes seront alors soumis à l'examen du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dont les missions ont été précisées plus haut.

Le guide d'audit initial des programmes, rédigé par le Comité interministériel d'audit des programmes, pose des questions essentielles pour s'assurer que les programmes correspondent bien à l'intention du législateur. L'encadré suivant reproduit quelques-unes de ces questions essentielles :

Extraits du guide d'audit initial des programmes

S'assurer de la clarté et de la lisibilité de la structuration des programmes et de leur décomposition en actions

Le programme correspond-t-il bien à une politique publique définie et intègre-t-il bien les moyens et activités qui y contribuent ?

- A quelle(s) politique(s) publique(s) bien définie(s) le programme répond-t-il ?

- La problématique de l'articulation programmes / organisation a-t-elle bien été identifiée ? At-elle conduit à des changements d'organisation ? sinon, les découpages des programmes permettent-ils de définir un programme clair dans sa ou ses finalités, de désigner le responsable et d'identifier de manière exhaustive les services chargés de sa mise en oeuvre au sein de l'organigramme existant ? Des perspectives d'évolution de l'organisation sont-elles envisagées et à quelle échéance ? (...)

Le découpage en actions est-il clair, lisible et cohérent ?

- Les actions envisagées dans le cadre du programme sont-elles cohérentes avec le programme et ses finalités ?

- Toutes les activités des services intégrés dans les actions financées par le programme correspondent-elles bien aux finalités de ce programme ? Certaines activités qui correspondent à ces finalités sont-elles exclues du programme ? Pour quelles raisons ?

Les fonctions assumées par les structures et les personnels concernés sont-elles cohérentes avec les actions envisagées dans le cadre du programme ?

- Les champs de compétences des acteurs du programme (administration centrale, services déconcentrés, établissements publics et autres organismes) sont-ils cohérents avec le périmètre du programme et les actions envisagées ou existe-t-il un hiatus entre ces compétences et le contenu du programme ? (...)

Commentaires :

La LOLF prévoit que les programmes couvrent des ensembles cohérents d'actions qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique et qu'ils sont placés sous la responsabilité d'un ministre. Les programmes doivent donc rendre lisibles les politiques de l'Etat en termes, d'une part, de finalités et de résultats, d'autre part, d'identification des acteurs responsables de leur mise en oeuvre.

Ces deux exigences du processus de délimitation des programmes (identification claire des finalités de la politique concernée et désignation des responsables et services chargés de la mise en oeuvre) peuvent entrer en contradiction.

Les audits initiaux viseront à s'assurer que cette difficulté d'articulation des programmes et des organigrammes a bien été prise en compte, que les programmes répondent à cette double préoccupation et que les domaines couverts par chacun des programmes et les actions qu'ils comportent sont cohérents. Ils n'ont pas vocation à porter une appréciation sur les choix politiques qui ont conduit à la définition des programmes.

Leur rôle se borne à s'assurer que le périmètre des programmes est clair et lisible pour l'ensemble des acteurs et que l'articulation avec les programmes associés ou connexes, notamment en terme de périmètres respectifs a bien été prise en compte. (...)

S'assurer que la chaîne de responsabilité est identifiée pour le pilotage et la mise en oeuvre du programme.

Le responsable désigné par le ministre pour le pilotage de la mise en oeuvre du programme est-il identifié ?

- Un responsable chef de file a-t-il été identifié lorsque plusieurs directions d'administration centrale ou plusieurs services déconcentrés relevant de ministères différents participent à un même programme ?

- Comment se présente la chaîne de responsabilité du programme : responsable du programme, responsable d'un programme support concourant au programme, responsable des différentes actions constituant le programme, autres responsables délégués pour le pilotage du programme, opérateurs : rôle du cabinet du ministre, répartition des rôles au sein de l'administration centrale, rôle des préfets de région et de département, rôle des services déconcentrés (régionaux et départementaux), rôle des établissements publics, rôle éventuel des collectivités territoriales et des organismes de droit privé (associations) participant aux programmes ?

- La nature des liens existants au sein de la chaîne de responsabilité est-elle claire = relations hiérarchiques, fonctionnelles, contractuelles, de tutelle... ?

- Dans quelle mesure le programme est-il déconcentré ou sous-traité à des opérateurs extérieurs publics ou privés ? Dans chacun des cas, comment est identifiée la chaîne de responsabilité ?

- Dans le cas où des opérateurs ne se situent pas dans la chaîne hiérarchique, quelles sont les techniques utilisées pour les mobiliser au service du programme ?

De quelle organisation et de quels moyens juridiques, humains et financiers (notamment budgets opérationnels de programme) est doté chaque responsable pour assurer sa mission ? Comment le responsable du programme en assure-t-il le pilotage global ?

Au sein de la chaîne de responsabilité, les gouverneurs de crédits et les responsables des Budgets Opérationnels de Programmes sont-ils identifiés ?

Commentaires :

On définira le responsable du programme comme celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnés par la fongibilité, assumant ainsi la fonction de gouverneur des crédits. Il supervise directement ou indirectement l'ensemble des opérateurs.

Vis-à-vis du Parlement, le responsable du programme est le ministre mais il est conduit à confier la responsabilité de sa mise en oeuvre à un responsable du programme qui sera le plus souvent un directeur d'administration centrale. Celui-ci pourra à son tour déléguer ses responsabilités au sein des services d'administration centrale, aux préfets ou aux autorités déconcentrées, ou à des directeurs d'établissement public ou d'agence...

Le responsable du programme est chargé de rendre compte au ministre de sa mise en oeuvre. Il assume à ce titre une triple responsabilité : le pilotage global de la mise en oeuvre du programme (explicitation et déclinaison des objectifs et des actions, mise en oeuvre à moyen terme), l'adoption de procédures garantissant l'efficacité des actions et la gestion des crédits qui lui sont affectés, et notamment la mise en jeu de leur fongibilité. Il organise le contrôle interne et le dialogue de gestion avec l'ensemble des opérateurs qui participent au programme. Il arbitre la répartition des moyens entre actions et services.

L'audit devra s'assurer de la cohérence de la chaîne de responsabilité du programme et de sa lisibilité pour l'ensemble des acteurs. (...)

La définition des programmes constitue à la fois un choix politique et un choix de gestion déterminant pour les ministères. En effet, le programme est l'unité de spécialité des crédits, c'est-à-dire l'ensemble au sein duquel le gestionnaire est en mesure – en dehors du cas spécifique des dépenses de personnel auxquels s'applique une fongibilité asymétrique – d'affecter librement, et donc de redéployer des crédits en cours de gestion. Les travaux préparatoires de la LOLF évaluaient entre 150 et 200 le nombre de programmes susceptibles d'être créés, chiffre à mettre en regard des plus de 800 chapitres budgétaires existant à l'heure actuelle.

Plusieurs ministères ont eu la tentation de réaliser des missions mono-programme, afin de profiter au maximum de la fongibilité des crédits prévue par la LOLF. Or, une telle nomenclature serait préjudiciable à l'information du Parlement, puisque les projets annuels de performance annexés aux projets de loi de finances initiale et les rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement sont réalisés par programme. Enfin, **la création d'un grand nombre de missions mono-programmes témoignerait à l'évidence d'une interprétation réductrice de la logique de la LOLF**, selon laquelle la fongibilité des crédits serait le seul apport substantiel dans la nouvelle budgétisation par objectifs souhaitée par le législateur organique.

Il convient au passage de noter que l'extension du droit d'amendement des parlementaires rendrait possible la « scission » d'une telle

mission à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances initiale, et la création de plusieurs programmes à partir du programme figurant dans le projet du gouvernement.

Idéalement, il est souhaitable que les programmes correspondant aux différents ministères comprennent un volume sensiblement équivalent de crédits. Compte tenu de l'hétérogénéité des périmètres ministériels et de l'importance de la masse de crédits mobilisée pour financer certaines politiques publiques telles que l'éducation nationale ou la santé et la solidarité, il est pratiquement inévitable que le volume des crédits inscrits sur un programme diffère sensiblement d'une mission à une autre. **Afin de pallier les écarts en terme de qualité d'information d'un programme à un autre, il sera nécessaire que les programmes les plus importants comprennent des actions bénéficiant, le cas échéant, d'indicateurs et d'objectifs spécifiques. Dès lors qu'une action d'un programme important pourrait correspondre à un programme d'un autre ministère de moindre importance en terme de volume de crédits, il est souhaitable que l'information y étant associée tende à être équivalente.**

Enfin, il convient de souligner qu'il est fondamental que les ministères réfléchissent d'abord à leurs activités et aux buts de celles-ci pour concevoir les programmes plutôt que de calquer des programmes sur leur organisation existante. **La budgétisation par objectifs doit en effet conduire à remettre en question la structuration des administrations, et ne pas se limiter à une démarche « cosmétique ».**

De ce fait, la plupart des agrégats figurant dans les fascicules « bleus » ne sont pas en mesure de préfigurer les programmes prévus par la LOLF. Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport précité sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, *« dans environ la moitié des ministères étudiés, les périmètres budgétaires des agrégats ne retracent pas fidèlement les moyens financiers et en personnel correspondant à leurs missions, et les administrations en charge de la gestion des agrégats ne sont pas identifiées ou ne disposent pas de l'ensemble des moyens retracés par les agrégats. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que seule la moitié environ des projets de programmes reprend la structure actuelle des agrégats.*

Nombreux sont les agrégats qui paraissent en effet peu clairs et ne sauraient constituer une préfiguration valable des programmes. (...) »¹.

¹ Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, page 125.

2. La diffusion de la logique de la LOLF dans les services déconcentrés de l'Etat : une problématique complexe

La diffusion de la culture de gestion de la LOLF dans l'ensemble de l'administration et, en particulier, les services déconcentrés de l'Etat, constitue l'un des enjeux majeurs de la réussite de la réforme.

La logique verticale des programmes prévue par la loi organique a, dans un premier temps, fait « craindre » que l'allègement des contraintes de gestion au niveau des administrations centrales et des gestionnaires de programme allait conduire, *a contrario*, à des difficultés de gestion accrues pour les services déconcentrés de l'Etat, ceux-ci pouvant se trouver à la congruence de plusieurs programmes nationaux. Une telle situation entraîne en effet l'existence d'un grand nombre d'objectifs et, de manière paradoxale, conduit à une faible fongibilité des crédits, dès lors qu'ils participent à la réalisation d'actions relevant de plusieurs programmes et, donc, relèvent de financements distincts correspondant à chacun d'entre eux. La dichotomie entre la souplesse de gestion au niveau du gestionnaire d'un programme (appelé également « gouverneur de crédits ») et la complexité de la gestion en résultant au niveau déconcentré constitue, à l'évidence, un défi pour la réussite de la réforme.

L'identification de ce problème a conduit la direction de la réforme budgétaire à imaginer des procédés innovants, qui ne découlent pas de manière directe de la rédaction de la LOLF, les budgets opérationnels de programme (BOP). L'encadré suivant reproduit des extraits d'une note d'orientation de la direction de la réforme budgétaire, en date du 4 juillet 2003.

Les budgets opérationnels de programme (BOP)

« (1) *Les fonctions des acteurs actuels*

Plusieurs acteurs institutionnels interviennent aujourd'hui dans la chaîne de la dépense en fonction de leur positionnement hiérarchique ou fonctionnel : ministre, préfet, ambassadeur, ordonnateur secondaire militaire, contrôleur financier, comptable. La mise en oeuvre de la loi organique ne modifiera pas leur rôle institutionnel ; en revanche, elle fera évoluer leurs fonctions dans un nouveau cadre de gestion. (...)

(2) *Les fonctions associées à la mise en place de budgets opérationnels de programme*
(...)

- *Le responsable de programme*

Désigné par le ministre, il prépare et assure la mise en œuvre globale du programme. Il détermine en fonction de compétences géographiques et fonctionnelles les responsables de BOP qui mettront en œuvre le programme et leur alloue les dotations déterminées en commun pour parvenir aux résultats attendus. Il pilote l'ensemble du dispositif de mise en œuvre et rend compte des résultats au ministre.

- Le responsable de BOP

Il conçoit la programmation d'actions et de moyens pour mener à bien la part de programme qui lui a été confiée. En fonction de compétences géographiques et fonctionnelles, les responsables d'unités d'exécution sont les acteurs opérationnels de proximité.

- Le responsable d'unité d'exécution

C'est le gestionnaire/ordonnateur. Il exécute la programmation conçue par le responsable de BOP. Pour la part qui lui est attribuée, il est le consommateur des crédits attribués au BOP.

Les fonctions de responsable de BOP et de responsable d'unité d'exécution du même BOP peuvent évidemment se cumuler : le responsable d'un BOP peut être responsable d'unité d'exécution pour tout ou partie du périmètre du BOP.

L'articulation entre ces acteurs ne repose pas nécessairement sur une ligne hiérarchique. En effet, un même responsable peut gérer plusieurs BOP et donc être associé à la mise en œuvre de plusieurs programmes, y compris des programmes qui ne dépendent pas de son ministère de rattachement. C'est le cas par exemple des services des ministères de l'équipement ou de l'agriculture qui agissent au nom du ministre de l'écologie et du développement durable.

(...)

La diversité des compétences appelées à participer à la mise en œuvre d'un programme entraîne nécessairement une hétérogénéité des contenus des BOP.

En effet, chaque BOP regroupe, la part des crédits d'un programme à mettre à disposition d'un responsable identifié pour la mise en œuvre d'une ou plusieurs actions dont il a la charge. Ce responsable correspond généralement à un service. A ce titre, le BOP retrace sa compétence :

- soit sur un périmètre géographique : l'ensemble du territoire (cas d'un service en administration centrale) ou une partie du territoire (cas d'un service déconcentré) ;

- soit pour mener un type d'activités : informatique, immobilier...

Dans les deux cas, les responsables seront guidés par les objectifs fixés au programme et tenus par les résultats attendus.

En effet, chaque BOP hérite des caractéristiques du programme dont il dépend - destination (actions, sous-actions) et, nature de dépense (titre, catégorie, voire niveau inférieur), objectifs, indicateurs - pour les segments nécessaires à son domaine de compétence. Notamment sont reprises dans le contenu du BOP les actions et natures de dépenses pertinentes et les objectifs et les indicateurs sont déclinés en fonction des caractéristiques locales.

En tout état de cause, la définition du périmètre du BOP est arrêtée par le responsable de programme avec chaque responsable de budget opérationnel de programme. A cette occasion, il détermine la part du programme confiée au BOP, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et il valide les cibles de résultats. Ce dialogue se déroule en amont de la procédure budgétaire classique et, au plus tard, dans le trimestre qui précède le début de gestion.

Le BOP bénéficie de l'ensemble des ressources budgétaires en crédits et en emplois nécessaires à son exécution. Ce principe n'entraîne pas obligatoirement que l'ensemble de ces ressources sont mises à la disposition du responsable du BOP et gérées par lui. Il existe

actuellement des situations dans lesquelles un responsable de services bénéficie de moyens qu'il ne gère pas directement ou pas dans leur totalité. (...)

L'ensemble de la dotation du programme est ventilé en budgets opérationnels de programme. Leurs dotations sont réparties sur la nomenclature de référence du programme en fonction du périmètre budgétaire de chacun.

Pour autant cette ventilation n'est pas tenue d'épuiser la dotation votée : le responsable de programme peut constituer à son niveau une réserve éventuelle pour aléas ou régulation. (...)

Le responsable de BOP répartit son enveloppe prévisionnelle entre les unités d'exécution tout comme le responsable de programme répartit sa dotation entre les BOP. Il peut également conserver par devers lui une réserve non attribuée.

Sur les bases de cette ventilation prévisionnelle, la part de crédits mis à disposition est répartie entre les unités d'exécution.

L'ensemble de ces procédures est dématérialisé. Elles sont équivalentes à l'usage de droits de tirage, limités par les enveloppes définies et mis à la disposition d'entités autorisées. (...)

La mise à disposition des autorisations d'emplois :

Dans la logique de la loi organique, les moyens dont dispose le BOP sont des crédits, assortis lorsqu'ils relèvent du titre II des dépenses de personnel, d'autorisations d'emplois rémunérés, déclinées en catégories à l'instar du plafond indicatif du programme. La dynamique de la loi organique tend à ce que le responsable de BOP dispose de la totalité des moyens.

Dans les cas où la gestion des emplois est actuellement centralisée, alors même que les crédits de rémunérations peuvent être délégués aux services déconcentrés, se pose donc la question de la mise en œuvre, notamment en termes techniques (outils de suivi) et organisationnels de ce choix de gestion déconcentrée notamment en vue d'articuler la capacité de fongibilité offerte aux gestionnaires avec la gestion statutaire des personnels. (...)

La modification des enveloppes initiales :

En principe ces modifications internes au BOP ne donnent pas lieu à un mouvement si elles n'ont pas d'incidence sur la répartition entre les dotations limitatives en application de la loi organique. Au-delà, le principe de fongibilité assure au gestionnaire une large liberté dans l'imputation des dépenses : la disponibilité sur la ligne n'est plus une condition dirimante pour la consommation des crédits.

Cependant, le responsable de programme peut imposer une limitativité à l'un ou l'autre niveau de la nomenclature, signifiant par là l'attention qu'il porte à la ligne. En ce cas, le gestionnaire ne peut consommer en dépassement et doit trouver une ressource sur d'autres lignes de sa dotation pour couvrir la dépense envisagée. Si les lignes ressources sont porteuses de dépenses identifiées comme obligatoires, le contrôleur financier confirme la faisabilité du mouvement proposé. Éventuellement, le responsable de programme peut souhaiter que le mouvement soit soumis à son autorisation.

Les modifications de la dotation initiale sont au cœur du rapport annuel de performance à fournir au Parlement. Il est rappelé à ce propos que tout acteur, qu'il soit dans une unité d'exécution, responsable d'un BOP ou d'un programme, doit justifier dans son compte rendu d'exécution, des écarts entre la budgétisation initiale et l'exécution.

Le concept de budget opérationnel de programme est le support d'une budgétisation articulée désormais autour de la responsabilisation des gestionnaires et du contrôle de l'efficacité de la dépense publique. Il repose sur un échange : d'un côté les gestionnaires ont plus de liberté grâce à la globalisation et la fongibilité, de l'autre, ils ont la responsabilité des résultats obtenus et en rendront compte.

Les propositions qui sont faites ont essayé de réaménager le rôle de chacun des acteurs et de simplifier les procédures d'allocation des crédits dans un cadre budgétaire profondément rénové par la loi organique tout en laissant chaque ministre maître de l'organisation de gestion la mieux adaptée à la performance recherchée. »

Source : note de la direction de la réforme budgétaire, 4 juillet 2003

3. Les objectifs et les indicateurs de performance : les « pièges » à éviter

La loi organique relative aux lois de finances contraint les administrations à se fixer des objectifs et à mesurer les résultats de leurs actions. Il s'agit de faire en sorte que les ministères s'interrogent sur les finalités de leur action et la mesure de leur performance. Pour le Parlement, les objectifs et les indicateurs permettent d'accéder directement, sur un certain nombre de sujets déterminés, à une information synthétique concernant l'évaluation de paramètres stratégiques pour la mise en œuvre d'un programme gouvernemental.

Le document relatif au contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat élaboré par la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat en juin 2002 rappelle que « *la logique de la LOLF incite à commencer par fixer des objectifs. Ces objectifs doivent refléter les priorités du gestionnaire concerné.*

« Les objectifs doivent être mesurables, c'est-à-dire qu'à chaque objectif est associé une cible de résultat, à laquelle la réalisation en fin d'exercice pourra être comparée.

Ces objectifs de performance sont déclinés de manière équilibrée en fonction des axes qui seront retenus pour la définition de la performance, par exemple :

- le résultat final de l'action de l'Etat (ou impact) ;*
- la qualité du service rendu à l'utilisateur ;*
- l'efficacité, c'est-à-dire le rapport entre les moyens et les réalisations.*

A chaque objectif doit être associé un indicateur permettant de mesurer effectivement le niveau de performance atteint ».

S'agissant des indicateurs, ceux-ci doivent respecter un certain nombre de critères. Les critères suivants sont issus du rapport du groupe de travail sur l'amélioration de la gestion publique¹ ; ces indicateurs doivent être :

- lisibles, compréhensibles, clairs, immédiatement interprétables ;
- pertinents ;
- disponibles à un coût compatible avec les bénéfices attendus de leur usage ;
- fiables, précis, contrôlables ou « auditables » ;
- disponibles au cours du temps dans les mêmes conditions ;
- être synthétiques et sélectifs.

Il convient de souligner que **les indicateurs doivent découler d'une réflexion approfondie sur les objectifs de l'action publique**. En effet, un indicateur n'a pas de sens en tant que tel, mais doit être lié à la définition d'une stratégie et de priorités clairement établies.

Ainsi que le souligne M. Patrick Gibert dans le document établi par la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat portant sur « *le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat* » de juin 2002, au sujet du contrôle de gestion, « *le contrôle de gestion a ses adages. (...)*

« Le premier pose qu' « on ne gère que ce que l'on mesure ». Il invite à l'évidence à l'effort d'objectivation des performances, à la quantification des objectifs, au développement des indicateurs, à la propagation dans l'administration de la culture et des chiffres.

« L'autre exprime que « l'on obtient ce que l'on mesure ». Il suggère que le caractère mobilisateur de l'objectif quantifié – ce qui en est d'ailleurs la raison d'être – s'accompagne d'un éventuel effet pervers si l'indicateur retenu n'est pas raisonnablement représentatif du phénomène qu'il représente. Or, le polymorphisme, la plasticité, la volatilité - parfois – des ambitions de l'action publique rendent éminemment délicate la mise sur pied d'indicateurs non biaisés et non réducteurs ».

S'agissant des indicateurs et des objectifs prévus par la LOLF, plusieurs écueils doivent être évités, outre les problèmes de définition soulignés plus haut :

¹ Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE), *L'amélioration de la gestion publique, Rapport du groupe de travail dit (« rapport Weiss »), ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, octobre 2000.*

- celui de retenir un trop grand nombre d'objectifs et d'indicateurs, ce qui ne permet pas de mettre en valeur la dimension stratégique de l'action menée ;

- celui de ne focaliser l'action des services que sur la réalisation des objectifs présentés au Parlement, au détriment d'autres pans de l'action publique. En effet, si les objectifs et les indicateurs présentés au Parlement à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances doivent permettre de dégager une stratégie globale et donc, de couvrir l'ensemble des activités des administrations relevant d'un programme, ils constituent une synthèse des activités des différents services. Il conviendra d'éviter ceux des travers qui pourraient être liés à l'affichage d'un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs au niveau national, comme l'abandon systématique d'activités annexes qui contribuent à la réalisation d'un objectif sans participer directement au renseignement d'un indicateur national. Il reviendra notamment au Parlement de s'assurer que les gestionnaires de programmes ne cherchent pas à « faire du chiffre », ce qui révélerait une gestion à court terme contraire aux intentions du législateur organique.

Dans cette perspective, **la mise en place d'un contrôle de gestion est essentielle pour articuler l'action des différents services dans le cadre d'un programme, autour d'une stratégie cohérente.** Par ailleurs, le contrôle de l'action de l'administration, y compris le contrôle exercé par le Parlement et par ses commissions chargées des finances, excédera largement le seul champ des objectifs et des indicateurs présentés à l'occasion de la discussion de la loi de finances. L'exigence de performance ne saurait donc se limiter aux objectifs et aux indicateurs figurant dans les projets annuels de performance et les rapports annuels de performance.

Les avancées en terme d'information contenue dans les fascicules budgétaires avant le vote de la LOLF

Les « bleus budgétaires » ont intégré depuis plusieurs années des éléments pouvant apparaître comme des préfigurations des exigences de la LOLF, avec la définition d'agrégats et d'indicateurs. Ces innovations ont constitué des progrès par rapport à la situation antérieure. Par ailleurs, dans la circulaire du 21 février 2000 relative à l'établissement de rapports d'activité et de comptes rendus de gestion budgétaires ministériels, le Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, indiquait :

« 1 - La transparence de la gestion publique constitue une exigence démocratique. Il importe en effet que chaque administration rende compte de la manière la plus claire et la plus aisément accessible de la façon dont elle met en oeuvre les politiques relevant de sa compétence et dont elle utilise les moyens qui lui ont été attribués à cet effet. Ce devoir d'information procède des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il vaut à l'égard de la représentation nationale, mais aussi de chaque citoyen.

« Afin de mieux répondre à cette exigence, je souhaite que, conformément aux orientations retenues par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat en date du 13 juillet 1999, à partir des travaux menés par le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, chaque département ministériel s'engage dans l'élaboration de rapports d'activité annuels. Dans le même esprit, devront être établis des comptes rendus de gestion budgétaire, destinés à être joints au projet de loi de règlement.

« Ces deux types de documents ont naturellement vocation à être établis en utilisant les nouveaux instruments mis au point dans le cadre de la modernisation de la gestion de l'administration, qu'il s'agisse de la politique de pilotage par objectifs ou des indicateurs élaborés pour mettre en oeuvre le contrôle de gestion dans les services. Ils pourront ainsi refléter, et en même temps, soutenir les efforts engagés par les ministères pour moderniser leurs techniques de gestion.

« 2 - A partir d'une définition des orientations de l'action du ministère et des fonctions qu'il exerce, les rapports d'activité devront faire apparaître, de manière claire et objective, un ensemble d'indicateurs permettant de mieux appréhender en quoi a consisté l'activité du ministère durant l'année écoulée, d'apprécier l'évolution des résultats obtenus par rapport aux années précédentes et de comprendre les perspectives adoptées pour les années à venir. On s'attachera tout particulièrement à concilier l'intérêt et la pertinence des informations qui y seront contenues avec les impératifs de clarté et d'accessibilité auxquels doivent répondre des documents destinés à une large diffusion. Ils seront en effet directement accessibles au public au moyen des technologies modernes de l'information ; le Parlement et les organismes paritaires compétents en seront parallèlement destinataires. (...)

« 3 - Par ailleurs, chaque ministère élaborera, dès cette année, un compte rendu de gestion budgétaire.

« Ce document permettra d'assortir le compte rendu comptable de la consommation des crédits, tel qu'il ressort de la loi de règlement, d'éléments d'appréciation sur l'efficacité des politiques conduites et sur les efforts faits par les administrations pour améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur. Accompagnant le projet de loi de règlement, dont le dépôt sera lui-même anticipé, il permettra de mieux préparer la discussion du budget de l'exercice à venir grâce à un examen plus approfondi de la gestion écoulée, conformément aux préoccupations récemment exprimées par les députés qui ont animé un groupe de travail sur le thème du contrôle parlementaire et de l'efficacité de la dépense publique ».

Ainsi que le souligne le contenu de cette circulaire, les dispositions de la LOLF relatives au contenu des projets et des rapports annuels de performance étaient « en germe » dès avant le vote de la loi et avaient commencé à produire des effets. Il convient toutefois de mettre l'accent sur le changement d'échelle que provoque la LOLF, dès lors que les indicateurs et les objectifs sont indissociables de la notion de programme : il ne s'agit alors plus seulement d'un exercice de communication et d'explicitation de l'action publique, mais véritablement, d'un affichage des priorités politiques pouvant donner lieu à un contrôle approfondi.

En dépit de la similitude marquée entre les initiatives développées avant le vote de la LOLF et les dispositions de celle-ci, il serait particulièrement malvenu de chercher à plaquer les

nouvelles exigences sur l'existant, compte tenu du contexte nouveau ouvert par la LOLF. En effet, il ne s'agit plus d'habiller en quelque sorte une budgétisation par nature, mais de mettre en oeuvre une budgétisation par objectifs, ce qui implique un important travail de réflexion sur le périmètre, les priorités et la mesure de la performance de l'action publique. La démarche souhaitée par le législateur organique implique une mobilisation de l'ensemble des services d'une administration, et en renouvelle profondément les modes de gestion.

4. L'élaboration du budget implique une réflexion approfondie sur les objectifs de l'action de l'Etat

La hiérarchisation des objectifs sera d'autant plus nécessaire dans le nouveau cadre défini par la LOLF, que celui-ci prévoit que les crédits ne seront plus justifiés, d'une part en services votés, d'autre part en mesures nouvelles, mais « au premier euro ».

Ainsi que l'indique le document de la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat portant sur « le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat » de juin 2002, *« le budget dit « base zéro » est établi sans référence à la période précédente (d'où son appellation) et en fonction des stricts besoins de l'exercice budgétaire. Le principe consiste à définir le budget de base correspondant au niveau minimal d'activité, puis à chiffrer les autres composantes du budget en fonction d'un niveau d'activité ou de qualité attendu afin d'aider aux choix, selon des priorités explicitées :*

« La méthode repose sur une hiérarchisation des objectifs, condition préalable à la définition et à l'élaboration du budget. (...)

« La mise en œuvre de la LOLF pourrait donc passer par une analyse détaillée du coût des actions composant les programmes, qui nécessiterait de se référer aux facteurs explicatifs de la dépense, centraux dans le budget base zéro (BBZ). (...)

« La méthode BBZ peut être l'occasion de procéder, lors de sa mise en place, à une réflexion sur l'opportunité ou la valeur ajoutée de tel ou tel type de dépense au regard des objectifs du service et déboucher sur une reconfiguration de la structure des dépenses.

« Par ailleurs, l'évaluation des conséquences d'une non-réalisation d'activités ou d'un niveau d'effort, et en particulier la mesure des économies réelles susceptibles d'être obtenues, doit être réalisée de manière précise.

« Quelques questions peuvent éclairer et aider à la décision :

« - la non-budgétisation d'une activité déjà réalisée par le service induira-t-elle une économie réelle pour la collectivité ?

« - ou bien les coûts seront-ils transférés à un autre service ?

« - ou encore faudra-t-il s'attendre à des surcoûts induits à terme par la suppression d'activités ? (...) ».

Votre commission des finances considère que **la suppression de la distinction entre les services votés et les mesures nouvelles doit mettre fin à un processus de « sédimentation » de l'action de l'Etat, qui constitue un biais favorable à la progression de la dépense publique**, la remise en cause des services votés étant présentée comme une exception à une règle de reconduction tacite des dépenses passées. En effet, **le système mis en place par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 est fondé sur une logique qui pousse les acteurs concernés à se focaliser sur des mesures marginales, et non sur le cœur de la dépense publique**. La budgétisation « au premier euro » et les informations demandées au gouvernement sur les emplois rémunérés par l'Etat tendent à remettre en cause cette logique en réorientant l'élaboration du budget et la discussion budgétaire autour des enjeux essentiels de la dépense publique.

La budgétisation « au premier euro » prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances doit donc conduire à un **exercice annuel de remise en cause des dépenses de l'administration et des activités des services**. La réforme de la comptabilité de l'Etat, et la mise en œuvre d'un contrôle de gestion, permettront aux gestionnaires de disposer d'estimations précises et fiables des coûts des différentes activités de l'administration, ce qui rendra plus objectifs les calculs permettant la mise en œuvre d'une telle budgétisation. **La budgétisation « au premier euro » doit, à l'aide des instruments mis en place par la LOLF, permettre de réaliser des économies grâce au croisement des priorités et des coûts de l'action de l'Etat.**

L'encadré ci-après reproduit des extraits du guide d'audit initial des programmes concernant les objectifs des programmes.

Extraits du guide d'audit initial des programmes

S'assurer que les objectifs retenus pour le programme sont sélectifs et compréhensibles, et qu'ils reflètent une approche stratégique de la politique publique concernée.

Les objectifs de résultats retenus dans le projet annuel de performance :

- ont-ils été fixés à partir d'une réflexion sur les finalités de la politique publique concernée, sur les résultats antérieurs, sur le contexte et les contraintes dans lesquels cette politique s'exerce et à partir d'une réflexion sur les leviers d'action mobilisables ?

- traduisent-ils les priorités du ministère en termes de résultats attendus et ne sont-ils pas trop nombreux ?

- sont-ils suffisamment synthétiques et/ou transversaux (toutes les actions dont le financement est inscrit au programme contribuent-elles à la réalisation des objectifs) ?

S'il existe des objectifs intermédiaires pour les différentes actions du programme, leur lien logique avec les objectifs finaux de ce dernier est-il aisément démontrable ? Les objectifs retenus traduisent-ils, de façon adaptée à la politique considérée :

- les finalités ultimes de l'action publique : efficacité socio-économique ?

- les modalités de mise en oeuvre de cette action : avec quelle qualité de service ?

- l'économie des moyens en rapport avec les résultats attendus : avec quelle efficience ?

Les objectifs assignés au programme sont-ils compréhensibles et ont-ils du sens pour les personnes les plus concernées par celui-ci, soit :

- les bénéficiaires (entreprises, usagers ou leur représentation) ?

- les opérateurs (les administrations centrales et déconcentrées, les établissements publics...)?

- les partenaires de l'Etat (collectivités locales, associations,) ?

Commentaires :

La LOLF est porteuse des exigences de performance et de transparence qui doivent guider l'Etat pour la définition - concertée avec les auteurs internes et externes de l'action publique - des objectifs qu'il se fixe. Quoique formulés de façon littéraire, les objectifs des programmes et des actions - qui seront présentés au Parlement - doivent être suffisamment :

- précis pour traduire les priorités assignées aux politiques publiques,

- hiérarchisés pour mettre en évidence des lignes d'action claires,

- lisibles pour être compris et partagés par les citoyens comme par les acteurs de leur mise en oeuvre.

La mesure de la performance suppose que les objectifs retenus rendent compte des trois dimensions du résultat de l'action publique que sont l'efficacité socio-économique, la qualité de service et l'efficience. Le poids relatif de chacune de ces dimensions dépend de la nature de la politique mise en oeuvre : une politique d'intervention privilégiera les objectifs d'efficacité socio-économique (c'est-à-dire la finalité ultime de l'action publique), tandis que les objectifs d'une politique visant à assurer une prestation de service ou les objectifs d'une fonction support seront plus centrés sur la notion de qualité et d'efficience dans le cadre d'un arbitrage entre les attentes des bénéficiaires (ou des clients internes) et les ressources mobilisables par l'administration.

La définition d'objectifs d'efficacité socio-économique présente des difficultés particulières dans la mesure où l'impact propre de l'action de l'Etat peut être difficile à isoler.

L'audit initial du programme a notamment pour objet de s'assurer que le ministère, pour l'élaboration des objectifs, s'est appuyé sur un diagnostic préalable et une vision stratégique à moyen terme (3 à 5 ans) des missions permanentes et des politiques publiques qu'il conduit.

S'assurer que les objectifs retenus sont cohérents avec ceux des programmes associés et connexes, ainsi qu'avec les objectifs des autres acteurs.

Mission (ministérielle ou interministérielle) – programmes associés et programmes connexes :

- les objectifs du programme sont-ils cohérents avec ceux des autres programmes inclus dans la même mission (« programmes associés ») ?

- dans le cas d'un programme inclus dans une mission interministérielle ou participant à une politique interministérielle, comment est organisée la coordination des objectifs et des moyens au niveau central et au niveau déconcentré (rôle du Préfet) ?

- est-il possible d'identifier un ou des programmes non inclus dans la même mission (« programmes connexes ») dont la mise en oeuvre est à l'évidence susceptible d'avoir un impact sur le programme audité ? Dans l'affirmative, les objectifs poursuivis par ce ou ces programmes connexes sont-ils complémentaires de ceux du programme audité ?

- une concertation et des échanges d'information sont-ils prévus entre le responsable du programme et ceux des programmes associés et connexes ?

Programmes de l'Etat et objectifs des autres acteurs :

- des acteurs et/ou des ressources externes (ex : collectivités locales, Union européenne, régimes sociaux, associations faisant appel à la générosité publique) contribuent-ils de manière significative aux objectifs du programme ?

- dans l'affirmative

ces acteurs affichent-ils des objectifs ?

ces objectifs et ceux du programme sont-ils cohérents ?

le projet annuel de performance mentionne-t-il d'autres contributions externes non inscrites en loi de finances de l'Etat (ex : loi de financement de la sécurité sociale, fonds européens, collectivités locales) ?

- une concertation, des échanges d'information et une coordination sont-ils prévus entre le responsable du programme et ces acteurs externes ?

Commentaires :

(...) Des programmes sont dits :

- « associés » au programme audité quand ils relèvent formellement d'une même mission ;

- « connexes » quand, sans être formellement intégrés à la même mission, ils sont manifestement susceptibles d'avoir un impact sur les résultats du programme audité en visant des objectifs complémentaires et / ou des publics identiques.

L'analyse des objectifs des programmes associés et connexes doit permettre de vérifier qu'une mise en synergie est en tant que nécessaire organisée pour garantir la cohérence de l'action de l'Etat et du pilotage des programmes.

Afin que la réalisation des objectifs d'un programme puisse être corrélée avec l'ensemble des moyens qui y contribuent, il est important que les « dépenses fiscales », c'est-à-dire les parts de recettes résultant d'exonérations ou de régimes dérogatoires, soient prises en compte.

Il est également important que les concours de toute nature apportés par d'autres collectivités soient mentionnés à titre informatif dans le projet de performance.

S'assurer de la pertinence, de la lisibilité et de la faisabilité des indicateurs de résultats associés au programme et aux actions

Les indicateurs rendent-ils compte des objectifs retenus pour le programme :

- de façon fidèle (lien logique objectif / indicateur) ?
- de façon exhaustive (couverture de l'ensemble des objectifs et, au sein de chaque objectif, de l'ensemble de ses dimensions propres) ?
- de façon synthétique (nombre réduit d'indicateurs et complémentarité des indicateurs entre eux) ?

Des valeurs cibles, assorties d'échéances précises, ont-elles été définies pour les principaux indicateurs ?

Les indicateurs sont-ils compréhensibles pour les personnes qu'ils concernent au premier chef, soit :

- les bénéficiaires (entreprises, usagers ou leur représentation) ?
- les administrations centrales et déconcentrées, les établissements publics ?
- les partenaires de l'Etat (collectivités locales, associations,...) ?

Les indicateurs choisis reposent-ils sur des données disponibles et fiables ?

La méthode de recueil des données et de calcul des indicateurs est-elle définie ? Assure-elle :

- leur faisabilité ?
- leur pérennité et leur homogénéité dans l'espace, pour permettre des comparaisons ?

Commentaires :

Un programme doit présenter, outre les actions et les objectifs poursuivis, les résultats attendus et obtenus mesurés au moyen « *d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

Un indicateur doit donc, qu'il soit quantitatif ou qualitatif, être exprimé sous forme numérique (taux d'erreur, par exemple) et permettre :

- de fixer des cibles argumentées traduisant des résultats assortis d'échéances temporelles (court ou moyen terme) ;
- de mesurer les réalisations par rapport à ces cibles, puis de les comprendre et de les analyser ;
- d'orienter les décisions des responsables des programmes dans le but d'améliorer la performance ;
- de nourrir le dialogue de gestion entre les différents échelons administratifs.

Le choix d'un indicateur doit :

- résulter souvent d'un arbitrage entre pertinence et fiabilité (tenant compte notamment du coût : principe de proportionnalité entre l'utilité de l'indicateur et les moyens nécessaires pour en disposer) ;
- prendre en compte et anticiper les effets de comportement qu'il est susceptible d'induire, en s'assurant qu'ils ne seront pas de nature à mettre en péril les objectifs poursuivis par le programme.

(...)

S'assurer que les objectifs du programme sont déclinés au travers d'objectifs spécifiques pour chaque opérateur contribuant significativement à la réalisation du programme.

La contribution attendue de chaque opérateur aux différentes actions du programme est-elle déclinée sous forme d'objectifs spécifiques assortis d'indicateurs de résultats ?

- l'articulation de ces objectifs et indicateurs avec les objectifs et indicateurs du programme apparaît-elle clairement ?

- ces objectifs et indicateurs sont-ils compréhensibles et connus des cadres et des agents concernés ?

- ces objectifs sont-ils fondés sur une analyse des processus de chaque opérateur et d'une appréciation des résultats obtenus dans la période antérieure ?

Ces objectifs spécifiques sont-ils formalisés ?

- existe-t-il des plans d'action pluriannuels ou des contrats d'objectifs ?

- existe-t-il une procédure qui permet d'actualiser chaque année durant la durée du programme, les objectifs assignés aux opérateurs ?

- pour les opérateurs ayant une mission territoriale, existe-t-il une procédure permettant de coordonner ces objectifs avec ceux des autres opérateurs de l'Etat sur le même territoire (ex : projet territorial de l'Etat) ?

Y a-t-il des objectifs du programme qui ne sont pas déclinés en objectifs spécifiques assignés à des opérateurs ?

Commentaires :

La contribution des opérateurs s'organise dans le cadre défini par la chaîne de responsabilité du programme (...). Pour garantir la qualité du programme, des objectifs spécifiques, à caractère intermédiaire, traduisant la contribution de chaque opérateur à la réalisation des objectifs du programme doivent être définis ; ce principe concerne les services centraux et déconcentrés opérateurs du programme, ainsi que les opérateurs externes bénéficiant de subventions pour charges de service public permanentes ; en revanche, la définition d'objectifs n'apparaît pas indispensable pour les opérateurs occasionnels ou ceux qui perçoivent une rémunération correspondant à l'achat par l'Etat d'une prestation de service déterminée.

De même que les objectifs du programme, ces objectifs intermédiaires seront formulés de façon littéraire, mais devront être suffisamment précis, hiérarchisés, et lisibles pour être compris et partagés par les citoyens comme par les acteurs de leur mise en oeuvre. L'audit doit particulièrement s'attacher à vérifier la clarté de l'articulation entre les objectifs des opérateurs et les objectifs du programme, ainsi que l'existence d'indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation.

Il doit également s'assurer d'une formalisation minimale de ces objectifs, sur la base de documents de référence (les cadres de gestion) dont la forme relève de l'initiative de chaque ministère. (...)

Source : Guide d'audit initial des programmes, Comité interministériel des programmes (CIAP), 17 mars 2003

II. DES RÉFORMES IMPORTANTES ET NÉCESSAIRES DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION

A. LA RÉFORME DE LA CHAÎNE DES CONTRÔLES

La réforme de la chaîne des contrôles est le corollaire de la réussite de la LOLF, permettant de s'assurer tant de la régularité que de la souplesse des procédures.

La LOLF vise à responsabiliser davantage les gestionnaires de crédits en leur accordant une liberté accrue dans l'affectation des ressources. **Afin que la culture de responsabilité et de performance puisse s'ancrer dans l'administration, il apparaît nécessaire de réformer l'organisation des contrôles** selon deux axes : d'une part, le **développement du contrôle de gestion et, de manière générale, des contrôles internes** : en effet, ils constituent des outils indispensables pour permettre au gestionnaire de disposer d'éléments d'information fiables et complets sur la situation de son budget et les performances de son administration ; d'autre part, **l'allègement des contrôles externes a priori**, qui tendent à ralentir les procédures et à encadrer de manière trop immédiate la responsabilité des gestionnaires.

1. Le contrôle de gestion, corollaire indispensable de la réforme

Le développement du contrôle de gestion dans les administrations est un chantier dont le pilotage revient à la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), anciennement délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE).

La circulaire interministérielle du 21 juin 2001 relative au contrôle de gestion indiquait que : *« La recherche de la performance de la gestion publique vise à accroître le bénéfice que l'action de l'Etat procure à la société et à optimiser la qualité du service rendu à l'utilisateur tout en s'inscrivant dans une politique budgétaire soutenable.*

« Sa réussite passe par un renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des gestionnaires sur la base d'objectifs et de moyens clairement définis assortis d'engagements sur des résultats.

« Elle est inscrite dans les démarches de budgétisation orientée vers les résultats, de modernisation de la fonction immobilière et d'élaboration des plans pluriannuels de modernisation qui ont été mises en œuvre depuis plusieurs années.

« Une telle démarche, qui vise à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, comporte un volet interne à chaque administration : la structuration de ses activités autour des résultats attendus et l'organisation du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services sur ce fondement.

« Au-delà de cette dimension interne, l'orientation de la gestion vers les résultats vise à mieux éclairer les décisions de politiques publiques en fournissant des informations pertinentes sur les coûts et les résultats de chacune d'entre elles. Elle répond ainsi à une exigence accrue de transparence qui découle du principe démocratique. Elle s'accompagne d'une obligation de compte rendu à destination aussi bien du Parlement, qui décide des politiques publiques et alloue les moyens, que des différents niveaux d'administration chargés de les mettre en œuvre. Elle rend nécessaire la prise en compte des résultats de l'action dans l'évaluation des personnels d'encadrement.

« Le comité interministériel à la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000 a donné une nouvelle impulsion à cette démarche en faisant de la généralisation du contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat un des axes centraux de la modernisation de la gestion publique.

« Il a inscrit cette démarche dans la perspective de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. L'orientation de la budgétisation vers les résultats rend en effet indispensable l'existence au sein des

administrations d'un système de contrôle de gestion permettant le pilotage des services et la restitution des éléments d'appréciation des résultats des politiques publiques. Il importe que dès à présent chaque administration se prépare aux nouvelles règles de gestion induites par la réforme, en développant et en généralisant en son sein le contrôle de gestion. (...)

« Il nous paraît en effet essentiel que les responsables des services au sein de votre ministère considèrent le contrôle de gestion non seulement comme une obligation formelle mais comme une impérieuse nécessité qui requiert leur mobilisation et s'impose à eux comme le meilleur moyen pour optimiser le pilotage et le suivi des activités dont ils ont la charge ».

Dans un cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels, diffusé auprès des ministères par la direction du budget le 18 février 2002, il était précisé que : *« le contrôle de gestion vise d'abord à piloter les résultats intermédiaires attendus de l'activité des services ; il est orienté vers le pilotage des résultats directs des actions plus que vers la mesure de l'impact final des politiques. Le document budgétaire ne pourra en général utiliser les matériaux du contrôle de gestion pour documenter la performance des programmes que moyennant une sélection, une synthèse et des compléments ».*

Le développement du contrôle de gestion dans les administrations

Dans la préface du document relatif au *« contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat »*, édité en juin 2002 par la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, M. Jacky Richard, délégué interministériel à la réforme de l'Etat indique que *« destiné tant aux managers qu'aux contrôleurs de gestion, [ce document] est publié à un moment opportun pour deux raisons. D'une part, les ministères viennent de rédiger leurs « plans pluriannuels de développement du contrôle de gestion », comme le CIRE¹ 2000 le leur avait demandé, et il s'agit à présent de largement diffuser la démarche. D'autre part, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui met en place une budgétisation par objectifs, nécessite pour son application, comme l'a rappelé le CIRE du 15 novembre 2001, un mode de management des services qui s'articule sur les objectifs de performance définis au niveau des lois de finances. C'est ce que permet précisément le contrôle de gestion. La mise en place du contrôle de gestion pourra ainsi intervenir, j'en forme le vœu, avec une méthodologie adaptée au service public et partagée par les acteurs publics ».*

¹ Comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

Dans ce même document, les liens entre le contrôle de gestion et le réforme budgétaire sont précisés : « **Si le développement du contrôle de gestion au sein des administrations participe d'une démarche générale d'amélioration de la gestion publique, la réforme budgétaire décidée par le Parlement exploite cette dynamique et lui donne une référence calendaire précise (...).** »

« La loi organique du 1^{er} août 2001 traduit une évolution majeure de la gestion publique d'une logique de moyens vers une **logique de performance**. Défini à l'article 7 de la LOLF, le nouveau cadre d'autorisation budgétaire substitue le vote des crédits par programme ministériel (éventuellement regroupés au sein de missions interministérielles) au vote par nature de dépenses (titres et chapitres budgétaires actuels). Il ne s'agit pas là d'un simple changement de nomenclature puisque les programmes regrouperont désormais « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels 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 ». **Le développement du contrôle de gestion dans les administrations permettra cette nouvelle logique de définition d'objectifs et de mesure des réalisations.** »

« Plusieurs autres dispositions de la LOLF impliquent un renforcement des pratiques de contrôle de gestion. L'article 27 exige de l'Etat la mise en œuvre d'une « comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes », tandis que l'article 30 fait des principes de comptabilité générale la règle et non plus l'exception (« les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action »). Enfin, ce même article consacre l'abandon de la distinction « services votés/mesures nouvelles » et l'obligation de justification des crédits au premier euro.

« L'esprit de la réforme budgétaire tout comme ses principales dispositions sont donc autant d'incitations au développement des pratiques de contrôle de gestion dans les administrations. (...) »

« La mise en place d'une « nouvelle discussion budgétaire et d'un contrôle modernisé, fondé sur des relations transparentes et confiantes avec l'administration »¹, est aussi l'un des objectifs majeurs poursuivis par les promoteurs de cette réforme. Le débat budgétaire devrait rapidement s'enrichir des documents indispensables à l'approfondissement de la fonction de décision et de contrôle exercée par le Parlement. Les « **projets annuels de performance** » préciseront, lors de l'examen du projet de loi de finances, les « actions, coûts associés, objectifs poursuivis, résultats obtenus et attendus pour les années à venir au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » (article 51-5). Quant au suivi de l'exécution budgétaire, il sera amélioré par la lecture des « **rapports annuels de performance** » qui présenteront les « objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et coûts associés » des programmes.

« Dans ce cadre, le contrôle de gestion pourra faciliter le débat budgétaire en fournissant des indications, aussi précises que précieuses, sur l'activité des administrations. La finalité première des indicateurs est certes le pilotage par les responsables des ministères des activités de leurs services, mais la matière ainsi fournie par le développement du contrôle de gestion sera aussi utilement mise au service de la transparence des relations entre l'administration et la représentation nationale ».

¹ Alain Lambert in « Vers une nouvelle gestion publique », n°2, décembre 2001.

Les liens entre le contrôle parlementaire et le contrôle de gestion sont également rappelés :

« Dans un premier temps, les documents budgétaires rédigés à l'intention du Parlement ne pourront en général utiliser les données fournies par le contrôle de gestion pour renseigner sur la performance des programmes qu'après avoir fait une synthèse et les avoir complétées par des enquêtes, notamment des enquêtes ad hoc portant sur les axes « qualité » et « impact » de la performance. Il est néanmoins souhaitable qu'à terme les systèmes d'information puissent fournir des données exploitables par le Parlement, y compris dans le domaine de la satisfaction des usagers et des résultats finaux de l'action de l'Etat, sans avoir recours à des enquêtes spécifiques ».

Enfin, la dimension culturelle du contrôle de gestion est mise en exergue :

« Traditionnellement, la gestion des activités de service public a privilégié la dimension technique. Bien faire la tâche à laquelle on est affecté, maîtriser l'aspect technique du fonctionnement, mobiliser les moyens nécessaires, ont constitué des préoccupations essentielles. Les éléments de nature économique étaient souvent négligés, même au moment de la construction budgétaire. Les décisions au quotidien n'étaient pas toujours reliés à des objectifs préétablis.

« Ces attitudes sont aujourd'hui considérées comme un frein à l'efficacité de fonctionnement des services publics et de l'administration. Il faut envisager une autre culture, celle du pilotage par la performance, la recherche régulière et continue des conditions d'atteinte des objectifs fixés, conformément au nouveau cadre de la gestion publique défini notamment par la loi organique relative aux lois de finances.

« Il est important de pouvoir mesurer régulièrement les réalisations, de les analyser et d'en déduire les adaptations éventuelles qui en découlent. Ainsi, le décideur pourra se retrouver en situation de mieux gérer l'événementiel.

« Cet état d'esprit est à développer, ou à renforcer, voire à généraliser. Ce changement de culture est fondamental pour assurer la qualité de service et l'optimisation de l'utilisation des ressources économiques.

« Il s'appuie également sur un comportement orienté vers l'utilisateur. La modernisation de la gestion publique impose de prendre en compte les attentes des utilisateurs et de développer des offres de services de plus en plus personnalisées.

« Enfin, il suppose de savoir introduire des modes de travail plus collectifs et coopératifs qui permettent également de mieux placer une fonction, une activité à l'intérieur d'un processus complet de production. Il s'agit d'une condition fondamentale pour faciliter les échanges entre les acteurs, développer des liens et des relations qui sont à la base de la performance (...) ».

Les extraits relatifs au contrôle de gestion cités plus haut soulignent combien il est indispensable que soient définis au préalable les périmètres de responsabilité de chacun des acteurs. En ce sens, **le développement du contrôle de gestion dans les administrations est inséparable des démarches de contractualisation** (puisqu'il permet le pilotage des services par des objectifs et la mesure de l'activité et des résultats obtenus) **et de responsabilisation des gestionnaires publics** (puisqu'il permet d'identifier les sources d'inefficience et tend à développer la dimension stratégique de la

gestion), à l'œuvre dans l'administration. **Il doit pleinement s'articuler avec les autres chantiers de la modernisation de la gestion publique et, en particulier, avec la mise en œuvre de la LOLF.**

2. La question du devenir du contrôle financier

Le contrôle portant sur les finances publiques est essentiellement, contrairement au contrôle de gestion, un contrôle externe. Il existe un contrôle *a posteriori* (exercé par les inspections générales et la Cour des comptes notamment) et un contrôle *a priori* (le contrôle financier), qui s'ajoutent aux contrôles du comptable public.

La mission du contrôle financier est définie par la loi du 10 août 1922. Pour tout acte émanant d'une autorité administrative ayant une incidence financière¹, le contrôleur financier doit vérifier :

- l'imputation budgétaire ;
- la disponibilité des crédits ;
- l'exactitude de l'évaluation de la dépense ;
- le respect des dispositions législatives et réglementaires ;
- les conséquences immédiates ou à terme des mesures proposées sur les finances publiques.

Extraits de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier

Art. 3 – La comptabilité des dépenses engagées est tenue suivant les règles et dans la forme déterminées par un décret portant règlement d'administration publique rendu sur la proposition du ministre chargé des finances.

Les résultats de cette comptabilité sont fournis trimestriellement au ministre des finances et aux ministres intéressés, ainsi qu'aux commissions financières des deux chambres.

Cette communication est accompagnée d'un relevé explicatif, appuyé de tous renseignements utiles, des suppléments et des annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice. (...)

¹ Le décret du 25 octobre 1935 dispose que « la compétence des contrôleurs financiers s'étend à toutes les opérations susceptibles d'avoir une répercussion financière directe ou indirecte ».

Art. 4 – Les contrôleurs des dépenses engagées donnent, au point de vue financier, leur avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des finances, ainsi que sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels de toute nature des départements ministériels auxquels ils seront attachés. Ils reçoivent, à cet effet, communication de tous documents ou renseignements utiles.

Ces avis sont transmis au ministre des finances en même temps que les projets, propositions ou demandes auxquels ils se rapportent.

Art. 5 – Tous autres décrets, arrêtés, contrats, mesures ou décisions émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire de l'administration centrale et ayant pour effet d'engager une dépense sont soumis au visa préalable du contrôleur des dépenses engagées.

Le contrôleur les examine au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les dépenses publiques. A cet effet, il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses.

Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularité, le contrôleur refuse son visa. En cas de désaccord persistant, il en réfère au ministre des finances.

Il ne peut être passé outre au refus de visa du contrôleur que sur avis conforme du ministre des finances. Les ministres et administrateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre de cette disposition.

Le contrôleur est avisé sans délai de la suite donnée par le ministre ou ses délégués aux propositions qui lui ont été soumises.

Art. 6 – Aucune ordonnance de paiement ou de délégation ne peut être présentée à la signature du ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées. Les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor.

Le contrôleur s'assure notamment que les ordonnances soumises à son visa se rapportent soit à des engagements de dépenses déjà visés par lui, soit à des états de prévisions de dépenses dont il a préalablement pris en charge dans ses écritures, et se maintiennent à la fois dans la limite de ces engagements ou états de prévisions et dans celles des crédits. Il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des dépenses, ainsi que des états de liquidation et des demandes d'ordonnancement. Si les ordonnances lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur les vise avec observations.

En aucun cas, il ne pourra être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations qu'après autorisation du ministre des finances.

Les ministres ordonnateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des prescriptions du présent article.

Art. 7 – Chaque année, les contrôleurs des dépenses engagées établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports sont dressés par chapitre budgétaire et par ligne de recettes. Ils sont, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, communiqués par les contrôleurs des dépenses engagées au ministre des finances et aux ministres intéressés et, par l'intermédiaire du ministre des finances, à la Cour des comptes et aux commissions financières des deux chambres. (...)

Le contrôle financier avait été créé à la demande du Parlement : le caractère *a priori* et systématique du contrôle ainsi exercé lui permettait en effet de s'assurer du respect de son autorisation budgétaire et de la conformité des actes avec les lois et les règlements.

L'organisation et la nature du contrôle financier ont évolué au cours des dernières années, afin notamment d'accompagner le mouvement de déconcentration de l'administration engagé au début des années 1990. Le décret n° 96-629 du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré et l'arrêté du 29 juillet 1996 en définissant les modalités ont largement modifié le périmètre et l'organisation de ce contrôle. D'une part, celui-ci ne s'applique plus seulement à la gestion des crédits, mais également à celle des emplois. D'autre part, l'arrêté du 29 juillet 1996 dispose que des dépenses peuvent bénéficier de modalités allégées de contrôle, et faire l'objet d'un examen global prenant la forme d'un visa préalable d'un engagement comptable global et d'un examen des comptes rendus en fin d'exercice, ou encore se limiter à l'analyse de comptes rendus de gestion.

Le contrôle financier central voit son positionnement remis en cause par la LOLF et les évolutions, notamment informatiques, qui l'accompagnent. **La question de son utilité dans le nouveau contexte créé par la LOLF est même posée**, tant pour des raisons symboliques (le contrôle financier est généralement perçu comme un « censeur tatillon » par les ministères) que pratiques (l'émergence de systèmes informatiques intégrés tel ACCORD devrait rendre aisé le contrôle de la disponibilité des crédits; par ailleurs, les nouvelles missions confiées aux comptables par la LOLF semblent devoir réduire le champ d'intervention des contrôleurs financiers).

Logique de responsabilité et évolution des contrôles

Le document intitulé « *contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat* », édité en juin 2002 par la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, rappelle l'articulation du contrôle de gestion avec les autres formes de contrôle existantes, et notamment, le contrôle financier :

« Le système de contrôle est lié au mode de gestion. Dans une gestion publique où les gestionnaires disposent de peu d'autonomie, les contrôles sont principalement externes et portent d'abord sur la régularité des procédures plutôt que sur la mesure de la performance.

« Chacun des grands contrôles externes poursuit des objectifs spécifiques. Les contrôleurs financiers auprès des ministres vérifient, a priori, que la dépense envisagée n'excède pas l'autorisation parlementaire. Les autres contrôles (Cour des comptes, inspections interministérielles, inspections ministérielles) se font essentiellement a posteriori. Dans les établissements publics et sociétés nationales, les contrôleurs d'Etat exercent un contrôle « concomitant », mais leur rôle principal est d'assurer, par l'observation et le conseil, une représentation permanente de l'Etat au sein de l'organisme.

« Quoi qu'il en soit, la prédominance et la multiplicité des contrôles externes ne favorisent pas la responsabilisation du gestionnaire. Cela contribue à expliquer que le contrôle interne soit aujourd'hui encore peu développé dans les services de l'Etat. (...) »

« La loi organique relative aux lois de finances modifie le cadre général de la gestion publique. Le mode de gestion évolue d'une logique de moyens à une logique de performance et accroît l'autonomie des gestionnaires, qui s'engagent en contrepartie sur des objectifs. Les formes de contrôle de la gestion évoluent en conséquence. A une typologie distinguant contrôle a priori et contrôle a posteriori pourrait se substituer une classification qui distingue contrôles internes et contrôles externes. »

« La responsabilisation des gestionnaires et la prise en compte de la performance conduisent au développement des contrôles internes : le contrôle interne stricto sensu et le contrôle de gestion. (...) »

« Le développement des contrôles internes implique de revoir le rôle des contrôles externes. »

« Le contrôle financier a déjà évolué. Le décret du 16 juillet 1996 sur le contrôle financier déconcentré introduit l'idée d'une modulation du contrôle financier en fonction de la qualité de gestion de l'ordonnateur. La tendance est à un examen global des dépenses, plutôt qu'à un visa préalable individuel pour chaque acte de dépenses. Des réflexions sont en cours sur l'évolution du rôle du contrôle financier et son rapport au contrôle de gestion dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. »

« L'accroissement de l'autonomie des gestionnaires justifie également le développement des audits externes. Organisés régulièrement, l'objet de ces audits évoluerait d'une vérification de l'utilisation des moyens vers un contrôle de la qualité des contrôles internes, dont le contrôle de gestion. Les inspections interministérielles et les inspections générales des ministères pourraient exécuter tout ou partie de ces contrôles ».

A minima, une évolution de la fonction du contrôle financier est donc nécessaire, incluant un recentrage de sa mission de contrôle sur les principaux risques financiers et juridiques liés à la dépense publique. Ainsi, le contrôleur financier se verrait confier un rôle d'alerte et de vigie davantage que celui d'un censeur garantissant la régularité de chaque opération ayant une incidence financière. Ce rôle d'alerte pourrait d'ailleurs s'exercer tant à l'intention de la direction du budget, qu'à destination de la Cour des comptes et du Parlement.

Dans un courrier en date du 30 décembre 2002 adressé aux contrôleurs financiers près les ministres raccordés au progiciel ACCORD et aux comptables assignataires des dépenses des administrations centrales de ces ministères, M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire rappelait que *« le comité interministériel pour la réforme de l'Etat a décidé lors de sa réunion du 15 novembre 2001 qu'il convenait, au regard des progrès des systèmes de gestion de l'ordonnateur, d'organiser une forte décroissance du contrôle externe a priori sur les actes individuels au profit du »*

développement de l'examen global ». Le décret n° 2003-659 du 9 juillet 2003 qui modifie la loi précitée du 10 août 1922 constitue la mise en œuvre de cette orientation.

Décret n° 2003-639 du 9 juillet 2003 relatif au contrôle financier au sein des administrations centrales

L'article 1 modifie l'article 6 de la loi du 10 août 1922. Il prévoit que si les ordonnances de délégation continuent à être soumises de manière systématique au visa du contrôleur des dépenses engagées, seulement « certaines ordonnances de paiement, définies pour chaque ministère par un arrêté du ministre chargé du budget, sont soumises, en raison de la nature des dépenses en cause ou de leur montant particulièrement élevé, au visa préalable du contrôle financier ».

L'article 2 dispose que *« nonobstant les dispositions du premier alinéa de l'article 5 de la loi du 10 août 1922 susvisée, certains engagements de dépense peuvent être dispensés du visa préalable du contrôle financier lorsque leur montant s'impute sur des crédits ayant fait l'objet de la part de l'ordonnateur d'une réservation globale visée par le contrôle financier.*

« Nonobstant les dispositions du premier alinéa de l'article 6 de la même loi, certaines ordonnances de délégation de crédits peuvent être dispensées du visa préalable du contrôle financier.

« Les dispositions des deux alinéas qui précèdent sont applicables jusqu'au 31 décembre 2005 en vue de préparer la mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001 susvisée.

« Pour chaque ministère, un arrêté du ministre chargé du budget détermine les engagements et les ordonnances de délégation de crédits qui bénéficient des dispenses prévues aux deux premiers alinéas en tenant compte de la nature et du montant des dépenses ou crédits, ainsi que des instruments de prévision budgétaire, de suivi des engagements et de contrôle interne dont dispose l'ordonnateur.

Cet arrêté précise également les modalités de vérification a posteriori, par le contrôle financier, de la régularité des actes, telle que définie au deuxième alinéa de l'article 5 de la loi du 10 août 1922 susvisée, pour les engagements et les ordonnances dispensés de visa préalable. Il prévoit les conditions dans lesquelles l'ordonnateur rend compte au ministre chargé du budget des mesures d'accompagnement, de suivi et de contrôle prises par lui ». (...)

Si l'allègement des modalités du contrôle des dépenses engagées est indispensable, ne serait-ce que du fait de son impact psychologique sur les gestionnaires des crédits, la question même du maintien de ce contrôle est posée par la loi organique. Il convient tout de même de noter que l'existence d'un contrôle des dépenses engagées conservera une utilité, dès lors qu'elle permet d'éviter qu'un responsable engage l'Etat au-delà du budget dont il dispose ou des budgets prévisibles pour les années suivantes. Par ailleurs, les dispositions de la LOLF relatives aux effectifs et aux crédits de personnel sont particulièrement contraignantes pour les gestionnaires des

programmes, et il sera nécessaire qu'un contrôle assure le respect de ces règles destinées à limiter la création de charges pérennes pour l'Etat. Enfin, l'existence de contrôleurs financiers placés auprès des ministères permet au gouvernement de « tenir » l'exécution du budget, en assurant la mise en œuvre, en tant que de besoin, des mesures de régulation.

L'articulation du contrôle des dépenses engagées avec celui effectué par le comptable public pourrait toutefois être problématique. Ainsi que le rappelle le numéro 2 de la « *Lettre de la Moderfie* », paru en février 2003, « *demain, le comptable public travaillera dans le cadre d'une comptabilité d'exercice. Il interviendra dès la création d'une recette ou d'une dépense et constatera les droits ou les obligations de l'Etat, avant même d'effectuer les opérations de caisse. (...)* »

« La mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice alignée sur celle des entreprises et les nouveaux dispositifs de contrôle envisagés militent en faveur du rapprochement géographique des comptables avec les gestionnaires. D'où le projet de créer dans les ministères un « département comptable ministériel » à l'image de l'expérimentation en cours au ministère de l'intérieur. Toutes les missions dévolues à un comptable public y seraient exercées : tenue des comptes, paiement de la dépense et recouvrement de la recette. (...) »

« Une partie des contrôles encore effectuée aujourd'hui par le comptable n'aura plus lieu d'être. Grâce à ACCORD, de nombreuses données auront déjà été entrées dans le système d'information par le comptable et le gestionnaire. Ce sera le cas, notamment, de l'habilitation des ordonnateurs ou de la disponibilité des crédits. Avec la responsabilisation des gestionnaires, de nouvelles modalités d'exercice des contrôles interviennent. Les contrôles hiérarchisés et partenariaux, actuellement en cours d'expérimentation, préfigurent le nouveau dispositif. Les contrôles hiérarchisés seront effectués en fonction des risques liés à la nature de la dépense et des pratiques des ordonnateurs. Le comptable pourra décider, par exemple, de ne plus contrôler des dépenses de faibles montants. Les contrôles partenariaux reposent sur une démarche d'audit menée conjointement par l'ordonnateur et le comptable. Si la qualité des procédures se révèle fiable, les contrôles ne seront plus effectués qu'a posteriori ».

Compte tenu du rapprochement de la fonction comptable du gestionnaire et de l'orientation générale vers un allègement des contrôles *a priori*, **il paraît indispensable d'identifier les contrôles inutiles et répétitifs, préalable nécessaire pour mieux articuler les contrôles exercés par les contrôleurs financiers et les comptables publics.** La question du maintien de deux fonctions de contrôle au sein d'un même ministère pourra alors être clairement posée.

B. VERS LA CULTURE DE RESPONSABILITÉ ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT

1. Les conditions du développement d'une culture de responsabilité au sein de l'Etat

a) Une responsabilité administrative rehaussée

La LOLF vise à améliorer la gestion publique en accordant une large autonomie aux gestionnaires en contrepartie d'une transparence sur les objectifs, la performance et les moyens consommés.

Le pari du législateur organique est que le desserrement des contraintes formelles pesant sur les gestionnaires et la « défragmentation » du budget de l'Etat permettra de réaliser des économies substantielles, en modernisant les modes de gestion, en améliorant leur souplesse et donc, leur adaptation aux circonstances mouvantes de l'action publique. Un tel pari repose sur la capacité des différents acteurs de la dépense publique à assumer des responsabilités nouvelles. **L'appropriation d'une culture de gestion à tous les niveaux de l'administration constitue un véritable défi pour la réussite de la réforme.** D'importants programmes de formation doivent permettre une sensibilisation des fonctionnaires à ce nouveau contexte.

La recherche de la performance suppose un « pilotage fin » de la gestion publique, et donc, une relative professionnalisation des fonctions financières au sein de l'administration, s'agissant par exemple du développement et de la définition des systèmes d'information financière ou du contrôle de gestion. Ces compétences nouvelles supposeront la reconversion de certains personnels et le recrutement de spécialistes issus du secteur privé. Par ailleurs, de nombreuses questions restent posées s'agissant de la gestion des ressources humaines au sein de l'administration, chantier dont le pilotage relève pour l'essentiel du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire. Les dispositions de la LOLF favorisent en effet la responsabilisation et l'autonomie des gestionnaires, ce qui n'est pas nécessairement compatible avec l'organisation actuelle de la fonction publique, marquée par l'importance des corps et une négociation globale sur l'évolution des rémunérations.

La recherche de la performance constitue un changement culturel pour le monde politique comme pour l'administration. Elle s'accompagnera d'un changement structurel, s'agissant des relations entre les ministres, mais également entre les ministres et les administrations dont ils ont la charge. La loi organique offrira aux gestionnaires plus de liberté contre plus de responsabilité. Il faudra redéfinir le champ de cette liberté et de cette responsabilité, puisque l'on passera d'une responsabilité de conformité - qui consiste à respecter les règles de

droit - à une responsabilité de performance.

Aujourd'hui, responsabilité politique et responsabilité de gestion ne sont pas clairement séparées, compte tenu notamment de l'importance des effectifs des cabinets ministériels, qui sont souvent composés de hauts fonctionnaires issus de l'administration dont ils sont chargés d'assurer le pilotage.

Parmi les pays qui ont engagé des réformes de leur gestion publique au cours des dernières années, certains ont choisi de créer des agences indépendantes, dirigées par des personnes disposant d'un mandat précis et limité dans le temps, favorisant la distinction entre la conception d'une politique, qui revient au ministre, et sa mise en œuvre, qui incombe au responsable de l'agence. Ce dernier est jugé sur la qualité de sa gestion et la réalisation des objectifs qui lui ont été fixés par le ministre. **A cet égard, l'exemple de la Nouvelle-Zélande constitue un cas extrême** puisque le ministre «achète» en quelque sorte une prestation à une agence dont il a la tutelle, et dont le gestionnaire est ensuite responsable du respect du cahier des charges et de l'efficacité dont il fera preuve dans la production de cette prestation.

L'exemple de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique néo-zélandaise

- **La responsabilité contre la flexibilité**

L'idée centrale de la réforme était qu'il fallait libérer la responsabilité des chefs de services administratifs. Pour rendre responsables les managers sur leurs résultats (outputs), il convenait de leur laisser la liberté d'agir sur les décisions relatives aux « facteurs de production » (inputs) mis à leur disposition, c'est-à-dire les recrutements, les salaires, l'organisation des structures et des modes de production.

L'introduction d'une relation fournisseur/acheteur permet de focaliser l'analyse sur les 4 critères-clefs du contrat : la qualité, la quantité, les délais et le prix des biens et services rendus. Cette démarche renforce le degré d'exigence dans les relations quotidiennes des administrations entre elles et donne un contenu plus large et plus précis à la simple notion de service fait. **Ces critères doivent permettre à terme de comparer la prestation publique avec une prestation du secteur privé.**

Après la mise en concurrence des services, la Nouvelle-Zélande a introduit une mise en concurrence sur les emplois.

Les emplois supérieurs du secteur public (*Chief Executives*) ont été ouverts à la concurrence du secteur privé. Chaque poste de direction vacant fait l'objet d'un appel à candidature qui examine tous les candidats quelle que soit leur origine, publique ou privée.

Chaque nouveau *Chief Executive*, quelle que soit son origine, se voit proposé un contrat selon les termes suivants : il a la liberté totale de gestion de son service selon les règles énoncées ci-dessus, et, en contrepartie, il est jugé sur les objectifs fixés par son contrat et notamment le respect des contrats de fourniture de biens et services déjà cités.

Ainsi, le système se boucle et est équilibré : liberté accrue de gestion et de management contre responsabilité personnelle sur des objectifs, et un rendu de compte négocié et librement accepté.

L'intitulé du contrat passé entre le ministre et chacun de ses *Chief Executives - Performance Agreement*, accord de performance - est révélateur.

Cette relation bilatérale est encadrée par la *State Commission*, service qui donne son avis sur chaque contrat dont elle reçoit copie, et dont elle discute avec le ministre concerné. La commission établit un contrat cadre type et veille au maintien d'une cohérence globale des dispositifs.

- **Un cadrage global des relations contractuelles**

Le caractère bilatéral des relations contractuelles reste cependant encadré.

Ainsi, une charte de l'employeur public a été édictée par la *State Commission* afin de garantir le respect de nombreux objectifs comme la sécurité des conditions de travail, la promotion, l'impartialité dans le recrutement et les rémunérations, la reconnaissance de la minorité Maori, la parité hommes/femmes, l'emploi des personnes handicapées, etc.

La rémunération et la carrière des *Chief Executives*, qui sont environ 50, restent sous l'autorité de la commission qui a vocation à leur procurer de nouvelles opportunités afin qu'ils puissent poursuivre leur carrière au sein de l'administration en fonction des résultats obtenus. Le ministre peut décider de rétribuer ses collaborateurs au-delà de la proposition de la commission, par un *Political Appointment* qui doit simplement être notifié à la commission.

La durée des contrats est de cinq années. Ils sont renouvelables une fois pour trois années supplémentaires. Les premiers contrats ayant été signés en 1993, 15 *Chief Executives* ont achevé leur premier contrat et l'ont prolongé de trois années, 9 ont changé de direction au bout de cinq années, 8 sont partis à la retraite ou ont démissionné, 8 ont quitté le secteur public.

La réforme du management a été complétée en 1991 par l'*Employment Contracts Act*. Cette loi n'abolit pas le statut de la fonction publique, mais permet individuellement à chaque fonctionnaire de renoncer à son statut pour choisir une contractualisation de type droit privé avec un contrat basé sur des objectifs et une évaluation de sa performance.

Ce contrat permet une rémunération en fonction des performances. Il se traduit par une majoration salariale pour l'agent qui renonce en contrepartie à la garantie de l'emploi et accepte de relever des prud'hommes pour d'éventuels litiges liés à l'exécution de son contrat de travail.

La neutralité budgétaire de cette mesure est assurée par la globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement. La liberté de recrutement est laissée à la seule discrétion du responsable du service. En contrepartie, la mise sous enveloppe globale et contrainte de ses moyens le conduit à rechercher l'optimisation de ses moyens de production en fonction de ses objectifs contractuels.

Le taux de contractualisation varie fortement selon les services. Il est de l'ordre de 80 % à la *State Services Commission*, de 90 % à la direction du budget, mais tombe à 40 % pour la sécurité sociale où les syndicats sont encore très puissants et structurés, et le personnel moins qualifié en moyenne. Le contrat individuel emporte moins de succès chez les agents d'exécution, alors que la direction du budget et la commission sont majoritairement composés de cadres.

Source : rapport « Mission comptabilité patrimoniale » de M. Jean-Jacques François, cité par notre collègue Gérard Braun dans son rapport d'information : « La réforme de l'Etat à l'étranger », n° 348, 2000-2001, page 60-61

En France, la loi organique relative aux lois de finances n'est pas allée « aussi loin » que d'autres pays en matière de liberté de gestion. Ainsi, les possibilités de report de crédits restent-elles par exemple assez fortement encadrées, alors que tel n'est pas le cas dans d'autres pays de l'OCDE, qui permettent le report automatique des crédits, mais aussi, quoique plus rarement, la possibilité d'emprunter – dans une certaine mesure – sur des crédits à venir.

La nouvelle procédure budgétaire devrait toutefois produire des rapports plus contractuels entre les ministres et les directeurs d'administration. Ces derniers seront soumis à une réglementation allégée, à laquelle se substitueront des outils de pilotage et de gestion aisément partagés entre les différents acteurs grâce aux systèmes comptables qui permettront des restitutions d'informations beaucoup plus fines et régulières qu'à l'heure actuelle. La mise en œuvre d'un contrôle de gestion ainsi que la définition d'objectifs et d'indicateurs permettront aux ministres de déléguer plus largement leurs responsabilités aux directeurs d'administration, ce que ne permet pas le système actuel, fondé sur une gestion très réglementée et fragmentée de l'emploi des deniers publics.

On peut voir ainsi se dessiner deux niveaux majeurs de responsabilité : une responsabilité politique, incarnée par le ministre vis-à-vis du Parlement, et une responsabilité de gestion incarnée par le directeur d'administration vis-à-vis de son ministre, ce dernier étant en charge de la définition des orientations stratégiques, tandis que ses directeurs disposeront des moyens pour être de véritables patrons de leur administration.

Dans cette nouvelle organisation des rapports hiérarchiques, on est en droit de s'interroger sur le rôle futur des cabinets ministériels. Il est vraisemblable que le nouveau système de gestion rendra moins nécessaire une telle structure, dès lors que les directeurs seront jugés sur leurs performances globales *a posteriori* davantage que sur leurs actes administratifs quotidiens. Le maintien des cabinets dans leur forme actuelle, dont le rôle dépasse largement la simple conception des politiques, serait sans doute un mauvais présage pour la réussite de la réforme, puisqu'elle rendrait moins net le partage des responsabilités entre la sphère politique et la sphère administrative. La réforme devrait en effet entraîner une revalorisation des missions des hauts fonctionnaires, les ministres étant entourés, si la réforme porte pleinement ses fruits, de cabinets plus restreints et « politiques ».

b) Une responsabilité politique plus lisible

La loi organique relative aux lois de finances est marquée par une volonté de rendre lisible et de fonder sur des critères objectifs et mesurables le jugement porté par le Parlement sur l'action gouvernementale. Or, en France, la culture politique est imprégnée par la fiction d'une responsabilité qui ne serait pas partagée entre plusieurs niveaux de compétence mais incarnée par le seul politique.

La reconnaissance d'une responsabilité de gestion incarnée par le seul politique rend, dans la pratique, inopérante la sanction de la responsabilité, et par là, son dévoiement. Au sens de la loi organique relative aux lois de finances, le gestionnaire des crédits est le ministre, rendant compte de ses résultats devant le Parlement, qui autorise ses dépenses et contrôle l'utilisation de ses crédits. Toutefois, le ministre ne peut être tenu pour le gestionnaire réel, au sens de celui qui accomplit des actes de gestion quotidiens.

Aucun ministre n'a été contraint à la démission à cause d'une mauvaise gestion de son administration au cours de la période récente. Dans le cadre posé par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les ministres et les gestionnaires des programmes (appelés aussi « gouverneurs de crédits ») disposeront d'une liberté importante en matière d'emploi de leurs crédits. Peuvent-ils continuer à disposer du même régime d'immunité au regard de leurs performances de gestionnaire ?

En somme, peut-on concevoir que la liberté de gestion ne s'appuie pas sur une responsabilité de gestion ? Cela ne reviendrait-il pas à diluer l'intensité de la responsabilité portée par le fonctionnaire ou par le ministre en charge de la gestion d'une politique publique. Dans la plupart des cas, la responsabilité est diluée à tel point qu'elle est « absorbée » en quelque sorte par le système institutionnel et contribue au développement de réactions de rejet de la part des citoyens, portant indifféremment sur les administrations et les politiques. Une responsabilité des fonctionnaires incarnée à tous les niveaux est peu souhaitable, peu efficace, et sans aucun doute, impraticable. Une responsabilité incarnée au seul sommet de l'organisation revient en revanche à fonder cette organisation sur une légitimité unique. La solution réside probablement dans un compromis entre la responsabilité et la stabilité indispensable au bon fonctionnement de l'Etat.

Il est concevable d'imaginer que les hauts fonctionnaires en charge des programmes soient nommés pour une durée déterminée, impliquant le cas échéant le visa de plusieurs autorités. Le changement de titulaire des postes ne pourrait être effectué que selon certaines règles et leur statut devrait leur permettre d'accomplir une carrière.

Une telle conception est en germe dans la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : une responsabilité exclusivement politique conduirait dans la pratique à rendre celle-ci soit excessive, soit inexistante. La question porte sur **la possibilité d'appliquer une sanction à un programme mal géré, c'est-à-dire dont les objectifs ne seraient pas accomplis et dont la gestion serait inefficace ?** Elle reste posée pour l'avenir.

2. La réforme de l'Etat : un chantier complexe porté notamment par la LOLF

La réforme de l'Etat est un impératif : la dégradation des finances publiques, s'agissant aussi bien du budget de l'Etat que du financement des organismes de sécurité sociale, rend nécessaire la réalisation d'économies structurelles. Plusieurs chantiers y contribuent, ainsi que l'a rappelé récemment le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, dans une circulaire adressé à tous les ministres et secrétaires d'Etat.

Extraits de la circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme¹

« La réforme de l'Etat, au niveau interministériel, repose sur quatre chantiers : la décentralisation, la réforme budgétaire, la simplification des procédures administratives et la rénovation de la prospective. Ces travaux sont engagés. Mais, au-delà de ces chantiers interministériels, c'est à chacun d'entre vous qu'il revient de piloter la réforme de son administration.

« Par lettre du 2 décembre et lors de nos réunions récentes, je vous ai indiqué que vous présenteriez devant le Parlement, dès l'automne, les réformes nécessaires de votre département ministériel. Recentré sur le cœur de ses missions et s'appuyant sur des structures, une organisation et des méthodes renouvelées, l'Etat doit, au meilleur coût pour la collectivité, apporter un meilleur service aux Français et une plus grande satisfaction à ses agents.

« Les stratégies ministérielles de réforme que je vous demande de préparer doivent nous permettre d'atteindre ces objectifs.

« 1. Je vous demande, en premier lieu, de procéder à un réexamen systématique de vos missions et des structures qui les servent. Certaines de ces missions peuvent être déléguées ou abandonnées.

« D'autres, au contraire, doivent être renforcées ou exercées différemment. (...)

« J'insiste tout particulièrement pour que vous vous attachiez à tirer toutes les conséquences pour votre administration de la décentralisation et de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

« 2. Vous vous attacherez, en deuxième lieu, à développer les démarches qualité. La réforme renforce la légitimité de l'Etat et la qualité des services qu'il rend au quotidien aux Français. Nos administrations doivent aussi redevenir exemplaires en matière de qualité de service. (...)

« 3. En troisième lieu, il est impératif que l'Etat renouvelle le pacte qui le lie à ses agents, pour mieux récompenser leurs efforts, pour simplifier et améliorer le cadre de leur action et pour mieux mobiliser leur énergie et leurs compétences.

« Vos modes de gestion des ressources humaines devront ainsi évoluer selon les quatre axes suivants :

- la déconcentration : il s'agit de responsabiliser vos cadres, à qui vous devez assigner des objectifs précis, et de gérer les hommes et les femmes qui servent l'Etat dans des structures à taille humaine ;

- la réduction du nombre de corps : il s'agit de sortir d'une gestion formelle des ressources humaines, pour développer une gestion plus qualitative et faciliter la mobilité ;

- la reconnaissance du mérite : il s'agit de mieux prendre en compte l'implication des agents et leurs contributions aux progrès de leurs services ;

- la gestion prévisionnelle des postes, des emplois et des carrières : il s'agit d'adapter les emplois, les qualifications et les recrutements en fonction des besoins de demain.

« Votre implication personnelle dans l'élaboration de ces stratégies est nécessaire. Il vous appartient de conduire le dialogue avec vos agents, puis de présenter au Parlement votre stratégie de réforme. Elle fera l'objet d'un suivi et d'une actualisation annuels.

« En ce qui concerne l'année en cours, vous vous attacherez d'abord à définir l'évolution de vos missions, car c'est la clef de voûte de notre démarche. Vous me transmettez donc pour le 1^{er} octobre 2003 une présentation de l'ensemble de vos missions et des structures qui les servent, avec vos propositions d'évolution. (...)

« J'ai demandé au ministre chargé de la réforme de l'Etat et au ministre du budget de mener les consultations avec le Parlement pour préciser le format des documents que vous devrez remettre.

« Le mandat donné par nos concitoyens est clair : mener avec pragmatisme et ténacité les réformes structurelles qui apporteront à notre pays une croissance durable. Pour renforcer l'Etat, nous devons conduire avec détermination les réformes indispensables de vos ministères ».

La réforme de l'Etat comprend plusieurs chantiers, mais la LOLF est destinée à en constituer l'un des outils les plus pérenne et puissant, si le Parlement joue son rôle d'aiguillon en demandant aux ministres, autant de fois qu'il sera nécessaire, de justifier le maintien de telle structure ou de telle action dans le périmètre de l'Etat. Le fait de conduire plusieurs chantiers de front constitue une tâche difficile pour les administrations, occupées par la gestion quotidienne de l'action publique. C'est la raison pour laquelle, comme le rappelle le Premier ministre dans la circulaire précitée, **l'implication**

¹ In Journal Officiel du 17 juillet 2003, page 12 095.

personnelle des ministres dans l'élaboration des stratégies est nécessaire, et qu'il revient à chacun d'entre eux de piloter la réforme de leur administration.

Le vote de la LOLF constitue un événement fondateur pour la réforme de l'Etat. On le constate aujourd'hui : de nombreuses thématiques, autrefois taboues, ont désormais leur place sur la scène politique et dans le dialogue avec les fonctionnaires : réduction des effectifs de la fonction publique, rémunération au mérite, fusion des corps, externalisation de services... La loi organique peut, compte tenu de la révolution culturelle qu'elle vise à mettre en œuvre et des nouveaux outils d'analyse qu'elle contribue à mettre à la disposition des différents acteurs, être véritablement **un « catalyseur » de la réforme de l'Etat.** Ainsi que l'indiquait M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, à l'occasion de l'installation du comité interministériel d'audit des programmes, *« ce changement de modèle de budget fait apparaître la nécessité d'une réforme du cadre de la gestion publique et plus largement, d'une réforme de l'Etat. Il ne présuppose pas la réforme de l'Etat mais l'induit.*

« Si elle ne lance pas le mouvement de réforme de l'Etat engagé ici ou là dans les services, la réforme budgétaire lui apporte un cadre ».

Le vote de la LOLF a été marqué par une quasi-unanimité, et sa mise en œuvre témoigne de la continuité de la volonté de réforme après un changement de majorité. Le thème de la réforme de l'Etat, sinon dans ses modalités pratiques, du moins dans ses principes, semble désormais faire l'objet d'un quasi-consensus au sein des principaux partis politiques. Il convient, dans un tel contexte, pour les hommes politiques, de faire preuve d'une implication réelle et d'une volonté sans faille pour faire avancer les chantiers évoqués plus haut. L'Etat ne se reformera pas de lui-même sans une véritable mobilisation politique.

La situation des finances publiques rend plus que jamais nécessaire l'engagement de réformes structurelles, et est de nature à consolider le consensus que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances avait réussi à dégager. Paradoxalement, cette situation favorise la réforme. Notre collègue Gérard Braun, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, rappelait ainsi dans un rapport d'information consacré à la réforme de l'Etat à l'étranger¹, *« en réalité, la réforme de l'Etat ne doit pas être un thème porteur limité à un affichage politique : elle a souvent été appliquée de façon pragmatique par des gouvernements confrontés à une situation critique de laquelle ils étaient bien décidés à sortir.*

¹ *La réforme de l'Etat à l'étranger, rapport d'information n° 348, 2000-2001, page 9.*

« Il convient en effet de constater que la plupart des pays industrialisés a mis en œuvre des réformes touchant à l'organisation de leur administration ou de leur fonction publique, suite à une crise économique ayant entraîné une forte augmentation du chômage et un net déséquilibre de leurs finances publiques. Plus rarement, la réforme de l'Etat faisait partie en tant que telle du programme électoral d'une formation politique accédant au pouvoir. En fait, elle s'est souvent imposée comme une solution rendue nécessaire par de graves difficultés économiques et sociales, plus qu'elle ne résulte d'un choix politique délibéré ».

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 9 juillet 2003 - Présidence de M. Jean Arthuis, président.

La commission a entendu une **communication** de **M. Jean Arthuis, président**, sur **l'état d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé qu'il y a deux ans, à quelques jours près, le Sénat avait approuvé, en seconde lecture, la loi organique relative aux lois de finances qui devait être promulguée, quelques semaines plus tard, le 1^{er} août 2001.

Il a souligné que la réforme était à mi-chemin, à deux ans de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, qui sera le premier budget à intégrer l'ensemble des dispositions de la loi organique. Il lui a semblé important que la commission puisse se prononcer sur la manière dont est conduite la mise en oeuvre de la loi organique, et publier un rapport d'étape, en utilisant notamment les travaux conduits par le groupe de travail sur sa mise en oeuvre, composé des membres du bureau, et auxquels avaient été associés, pour les auditions, les rapporteurs spéciaux sectoriellement compétents.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que le premier constat qui pouvait être fait, était celui de l'intérêt porté à la loi organique par l'ensemble des acteurs publics : Parlement, Cour des comptes, ministères, établissements publics, syndicats de la fonction publique... Chacun avait désormais conscience des enjeux de la loi organique et des changements considérables qu'elle pouvait apporter dans la vie administrative française. La preuve en était que des thèmes, souvent tabous jusqu'il y a peu, commençaient à être abordés avec davantage de sérénité : la réduction du nombre de fonctionnaires, la clarification du mode de financement des pensions, l'introduction d'une rémunération au mérite dans la fonction publique ou la responsabilisation des gestionnaires étaient autant de questions que la loi organique avait contribué à installer durablement sur la scène politique. Il a considéré que c'était le premier mérite de la LOLF - et non le moindre - que de « forcer » l'administration à se pencher sur ses objectifs, ses modalités de fonctionnement et son organisation. Il a rappelé que la plupart des pays développés avaient accompagné la réforme de leurs finances publiques d'une réforme de l'organisation de l'administration d'Etat, visant à mieux caractériser la responsabilité de gestion des hauts fonctionnaires en charge des programmes. Si la loi organique n'abordait pas ce type de questions, il a estimé qu'elle les posait inévitablement pour l'avenir. En ce sens, il a affirmé qu'elle était, et devait continuer à être, un levier essentiel de la réforme de l'Etat, considérant qu'il s'agissait de « mettre de la lumière dans toutes les pièces ».

S'agissant du Parlement et, en particulier, de la commission des finances du Sénat, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que la loi organique avait, d'ores et déjà, porté ses premiers fruits. Il a souligné que chacun avait pu constater, au cours des deux dernières années, les progrès accomplis en matière d'information et de contrôle, le gouvernement devant désormais fournir des informations plus denses et synthétiques au Parlement, qui étaient utilisées « en temps réel » pour auditionner les ministres dépensiers. Il a rappelé qu'entre le 28 mai et le 10 juillet 2003, comme prévu, six ministres avaient été entendus par la commission, en présence des rapporteurs pour avis des commissions concernées, sur l'exécution en 2003 de leur budget.

De même, il a indiqué que les commissions des finances étaient davantage associées à certaines décisions de gestion ; elles disposaient d'un droit d'accès renforcé aux documents administratifs, y compris aux rapports des corps de contrôle, que ce soit l'IGF, l'IGA ou l'IGAS notamment. Il s'est tout particulièrement félicité de la qualité des relations avec la Cour des comptes qui s'étaient enrichies, grâce notamment aux communications que la commission lui demandait. Il a estimé que les réunions auxquelles avaient participé les responsables des organismes contrôlés et les magistrats de la Cour des comptes en charge du contrôle avaient montré que cette formule permettait de dynamiser les travaux en commission et s'est réjoui de « l'interactivité » qui s'y était instaurée.

Sur la mise en oeuvre de la réforme proprement dite, il a rappelé qu'elle était organisée, au plan administratif, autour de plusieurs institutions spécifiques, dont la direction de la réforme budgétaire, formée de fonctionnaires de la direction du budget pour l'essentiel, assurait le pilotage. Elle coordonnait les nombreux travaux visant à expliciter les concepts et les dispositions de la loi organique afin d'harmoniser sa mise en oeuvre par les ministères. Il a indiqué qu'un comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) était chargé d'évaluer les programmes des ministères, afin de s'assurer de leur cohérence et du respect des conditions fixées par la LOLF. Ce comité, composé de membres des corps d'inspection, ce qui était de nature à garantir son impartialité, avait publié, d'ores et déjà, un utile guide initial d'audit des programmes qui recensait les principales étapes et conditions de la construction d'un programme. Il aurait un rôle déterminant pour assurer la qualité des programmes présentés au Parlement. **M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé toutefois quant à sa capacité à remplir correctement cette mission essentielle, dès lors que la plupart des programmes lui seront soumis pour audit au cours de la même période, alors que son président n'était en mesure d'y consacrer qu'une petite partie de son temps. Il a indiqué qu'il avait d'ailleurs saisi le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire de cette question.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le Canada avait engagé une ambitieuse réforme des finances publiques en 1994, conduisant à évaluer l'ensemble des programmes du gouvernement, à partir des six critères de base suivants : le programme étudié servait-il encore l'intérêt public ? Était-il

légitime et indispensable que ce soit le gouvernement qui l'exécute ? Le rôle du gouvernement central était-il justifié ou le programme devait-il être repensé en fonction des provinces ? Le gouvernement devrait-il remplir son rôle de concert avec le secteur privé ou le secteur bénévole ? Comment pourrait-on restructurer le programme en question pour le rendre plus efficace ? Était-il abordable au regard de la capacité financière du gouvernement ?

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que, dans les ministères, la mise en oeuvre de la LOLF était prise en charge, pour l'essentiel, par les directions financières. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, la Cour des comptes avait souligné, d'ailleurs, la faible implication des directions opérationnelles dans ce processus.

Au total, il a considéré qu'il convenait de prendre acte de la mise en place, par l'Etat, des structures administratives visant à la mise en oeuvre de la loi organique, et des efforts fournis par les fonctionnaires y travaillant, car leur tâche était à la fois complexe et urgente. Il a, à nouveau, souligné la qualité des travaux de la Cour des comptes, tant pour répondre aux demandes d'assistance de la commission que pour suivre la mise en oeuvre de la LOLF dans les ministères, la partie qui y était consacrée dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 en témoignant.

M. Jean Arthuis, président, a considéré qu'il n'était pas certain que le choix de confier la mise en oeuvre de la réforme aux seuls « budgétaires » soit le meilleur gage de réussite et d'implication de tous les acteurs dans ce projet.

En premier lieu, il a rappelé que la direction du budget, largement impliquée dans la mise en oeuvre de la LOLF, perdrait du pouvoir avec la réforme ; par ailleurs, la loi organique concernait avant tout les gestionnaires des crédits, et il était donc essentiel qu'ils soient impliqués dès l'origine dans l'élaboration des concepts qui présideront à la nouvelle budgétisation des dépenses ; enfin, le dispositif mis en oeuvre souffrait d'une carence importante : l'absence de structure interministérielle chargée d'opérer certains arbitrages. Il a indiqué qu'une telle structure existait – même si son rôle était avant tout technique – pour les programmes, avec le CIAP, mais qu'elle n'existait pas, s'agissant des missions.

Il a précisé que la direction de la réforme budgétaire considérait, à l'origine, que le choix des missions devait intervenir à l'issue de la réflexion sur les programmes, dès lors que la mission n'avait pas de réalité en gestion. Il a estimé qu'une telle approche avait plusieurs inconvénients : elle obligeait les ministères à adopter une approche « bottom up » (par le bas), et à concevoir les missions comme résultant de l'agrégation de programmes ministériels. Il a indiqué qu'il avait été décidé, suite notamment aux observations des parlementaires, de mener de front la réflexion sur les programmes et sur les missions, mais que l'absence de concertation entre les ministères rendait ce travail sur les missions un peu confus lorsqu'il s'agissait d'étudier l'opportunité

de proposer des missions interministérielles. Plusieurs ministères défendaient ou envisageaient de telles missions parmi lesquelles la recherche, les affaires étrangères pour l'aide publique au développement, le ministère de l'intérieur pour la sécurité intérieure, ou encore la ville, qui proposait, dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui sera soumis prochainement pour avis à la commission, un dispositif semblant préfigurer une mission interministérielle, mais qui n'en aurait sans doute pas le statut.

Il a rappelé deux éléments importants à ses yeux.

D'une part, il faudrait, de toute évidence, limiter le nombre de missions interministérielles, afin d'éviter une fragmentation excessive des programmes. Toutefois, il a considéré que certaines missions interministérielles méritaient un examen approfondi. C'était le cas, en premier lieu, de la sécurité intérieure, mais aussi de la recherche et de l'aide publique au développement. Or, en l'absence d'arbitrage suffisamment en amont du processus, il a estimé qu'il serait impossible de fabriquer de telles missions à partir de programmes qui n'auraient pas été élaborés à cette fin. Il a donc craint que le processus en cours n'empêche, pratiquement, la constitution de missions interministérielles et n'entretienne une confusion certaine dans les ministères qui défendaient une telle idée. Il a estimé que des arbitrages interministériels s'imposaient donc rapidement sur ce point.

D'autre part, certains ministères avaient, au contraire, la tentation de proposer la constitution, pour leur budget, d'une mission unique comportant un programme unique, de manière à « profiter au maximum » de la fongibilité des crédits. Il a considéré que sur ce point, il faudrait être ferme pour imposer un compromis entre l'information du Parlement et le respect de son autorisation, d'une part, et la volonté d'assouplir au maximum la gestion des crédits, d'autre part. Il a rappelé que le Parlement disposerait, en tout état de cause, de la possibilité de scinder un programme s'il lui semblait qu'il s'agissait, pour un ministère, de profiter de la fongibilité des crédits au détriment de la cohérence d'un programme et de la lisibilité de son action.

Sur les programmes, il a indiqué que le Parlement commençait à avoir une idée des intentions des ministères, qui devaient « rendre leur copie » au ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire à l'automne 2003. La loi de finances pour 2004 serait donc une occasion privilégiée pour interroger les ministres, et il a invité ses collègues à se pencher sur ce sujet, afin que le Parlement prenne pleinement sa part dans l'élaboration de la future nomenclature budgétaire. Il a insisté sur le fait que la réforme, sous des apparences parfois techniques, était avant tout politique.

Or, il a indiqué avoir constaté, pour certains ministères, une faible implication des ministres et de leurs cabinets dans la mise en oeuvre de la LOLF. Il a donc estimé qu'il était essentiel que le Parlement insiste sur la nécessité pour les ministres de s'intéresser à ce processus, et de s'impliquer davantage dans la

gestion de leur administration. Ils devaient saisir cette occasion pour mieux connaître leurs effectifs, les priorités de leur action, et engager les réformes structurelles qui s'imposaient. Il a considéré que si les ministres ne s'impliquaient pas, la réforme ne serait qu'un texte technique et « perdrait le souffle » que le Parlement avait voulu lui donner.

Il a ajouté que la loi organique devait permettre « d'éclairer chaque pièce de la maison des finances publiques ». En cela, il a considéré qu'elle était une chance pour la réforme de l'Etat et aussi un accélérateur. Il a estimé que le Sénat, à l'occasion de la loi de finances pour 2004, devrait mesurer cette volonté de réforme qui devait animer l'ensemble du gouvernement et inviter les ministères, et par roulement les structures techniques, à présenter des projets précis préfigurant la mise en oeuvre de la LOLF.

Il a affirmé que la loi organique devait permettre d'identifier les coûts des politiques, et faire apparaître les inefficiences et les services inutiles au sein des administrations. L'exercice d'élaboration des programmes ne devait donc pas s'effectuer nécessairement à périmètre constant, mais devait conduire les ministres à identifier les économies potentielles et les organisations inadaptées, afin de contribuer à la réforme de l'Etat et à l'assainissement des finances publiques. En un mot, il devait constituer un salutaire exercice « d'introspection » : à quoi servent les structures existantes, quelle est leur utilité, quel est leur coût... Il a considéré qu'il était nécessaire, pour cela, que l'appareil administratif « soit mis sous tension », ce que seul le politique était en mesure de faire.

S'agissant de la mesure de la performance, **M. Jean Arthuis, président**, a considéré qu'il était essentiel de s'assurer de la cohérence des objectifs et des indicateurs avec les programmes. Il a rappelé qu'il ne s'agissait pas seulement d'une contrainte d'affichage, comme cela pouvait être le cas pour certains agrégats, car les objectifs devraient structurer l'action des gestionnaires. De même, il a indiqué qu'il était important que la construction des programmes ne soit pas dissociée de la mise en oeuvre d'un contrôle de gestion, actuellement en cours dans les ministères : les objectifs et les indicateurs devraient être reliés avec les objectifs opérationnels des services et les indicateurs de gestion qu'ils développaient, ce qui impliquait une réflexion et une concertation approfondie au sein des ministères. Là encore, il a indiqué que l'état d'avancement des travaux des ministères était inégal, et que la qualité de la gestion et des informations fournies au Parlement pourrait s'en ressentir.

Il a conclu en évoquant la réforme comptable, considérant qu'elle était au cœur des réformes engagées, car elle permettrait de connaître la situation financière de l'Etat, y compris l'état de son patrimoine, le niveau des charges futures et les risques pour l'avenir, le tout étant soumis à la certification de la Cour des comptes. La nouvelle comptabilité fournirait aussi un éclairage sur le coût des politiques. Ce serait donc un outil essentiel pour le gestionnaire, mais aussi pour le Parlement, afin d'éclairer ce qui restait aujourd'hui trop souvent

opaque, et de permettre aux parlementaires de prendre leurs décisions en pleine connaissance de cause. La mise en oeuvre de la réforme comptable impliquait un très lourd travail de définition des normes et de mise en oeuvre d'un outil informatique, intitulé ACCORD. Une fois ce travail effectué, le patrimoine de l'Etat et l'évolution de sa valorisation seraient connus. Il a souligné que le Sénat était souvent amené à dénoncer l'absence de politique immobilière de l'Etat ou l'entretien insuffisant de son patrimoine et a indiqué que la LOLF permettrait de disposer de mesures précises pour appuyer ces observations.

Au total, **M. Jean Arthuis, président**, a insisté sur le fait que la mise en oeuvre de la LOLF devait appeler une attention soutenue, particulièrement au cours des prochains mois, où des décisions importantes seraient prises. Il a estimé que l'année 2004 serait le premier rendez-vous politique important de la mise en oeuvre de la LOLF, et que l'implication du Parlement serait déterminante pour son succès, que l'on devait mesurer notamment par sa contribution à la réforme de l'Etat et à l'assainissement des finances publiques. Cette réforme voulue par le « politique », le politique devait la mener jusqu'au bout et elle ne devait pas être gérée par les seuls responsables administratifs. Elle permettrait en effet d'assumer pleinement la mission de contrôle qui était, comme l'avait rappelé encore tout récemment le président Christian Poncelet, la « seconde nature du Parlement ». **M. Jean Arthuis, président**, a considéré que les efforts ne devaient pas être relâchés, même si les premiers résultats obtenus étaient significatifs, et a insisté sur le fait qu'il fallait veiller toujours à « remettre sur le métier » les préoccupations de la commission, tout en adaptant ses méthodes de travail à ces nouveaux enjeux.

Un très large débat s'est alors ouvert.

M. François Marc s'est associé aux propos du président sur la nécessaire implication des hommes politiques dans la mise en oeuvre de la LOLF, considérant que les auditions menées par la commission avaient montré que les ministres s'impliquaient de manière inégale dans la gestion de ce processus.

Il a exprimé des nuances s'agissant de l'exemple des réformes conduites au Canada, considérant que les questions destinées à évaluer la pertinence d'un programme étaient certes légitimes dans le secteur privé, mais que le secteur public devait faire prévaloir le respect de la devise républicaine « liberté, égalité, fraternité », sur le critère de rentabilité.

Il a considéré que l'Etat ne devait pas se désengager de la sphère publique par souci de productivité, et a rappelé que l'augmentation des prélèvements obligatoires n'était pas, en soi, répréhensible dès lors qu'elle permettait de créer un champ de liberté supplémentaire.

Il a souligné que les critères du management privé tendaient à irriguer la logique décisionnelle de la sphère publique à l'étranger, ce qui n'était pas toujours conforme aux principes républicains. Par conséquent, s'il a reconnu que

les paramètres comptables et financiers devaient être pris en compte par l'administration, il a considéré qu'ils n'étaient pas primordiaux.

M. Jean Arthuis, président, a précisé qu'il avait cité les questions élaborées par le gouvernement canadien à titre d'exemple, afin de montrer de quelle manière l'action de l'administration pouvait être remise en question.

Il a rappelé que la mise en œuvre de la LOLF ne devait pas conduire les ministres à « photographier » leurs services, mais au contraire à se poser la question de leur utilité, afin d'envisager des réorganisations en conséquence.

M. Maurice Blin a considéré que l'échange ayant lieu au sein de la commission soulignait la nécessité d'une réflexion approfondie sur la LOLF. Il a considéré qu'il n'existait pas de contradiction entre la noblesse des finalités publiques de l'action de l'Etat et l'efficacité de leur mise en œuvre, citant, en exemple, les universités, dont l'organisation différait selon les pays.

Il a constaté que la mise en œuvre dans l'administration d'une logique de gestion inspirée des pratiques du secteur privé constituait une véritable révolution. A cet égard, il a indiqué que, s'agissant du ministère de la défense, la mise en œuvre de la LOLF impliquait qu'une organisation nouvelle remplace la logique verticale de séparation entre les armées, ce qui était à la fois souhaitable et particulièrement délicat à mettre en œuvre.

Enfin, il a souligné l'importance de rappeler aux politiques la nécessité de s'impliquer pleinement dans la mise en œuvre de la LOLF.

M. Aymeri de Montesquiou a considéré que la bonne gestion n'était pas un concept public ou privé, mais devait s'imposer à tous, ajoutant qu'elle était la meilleure garantie pour que soit respectée la devise de la République, et pour assurer la pérennité de l'attractivité de la France.

Sur ce point, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que les Etats vivaient désormais dans une situation de concurrence très forte, chaque faute pouvant conduire à amoindrir le potentiel productif d'un pays.

M. Eric Doligé a souligné que l'exigence républicaine consistait à ne pas « vivre au-dessus de ses moyens », ajoutant qu'avec une gestion privée, l'Etat aurait sans aucun doute déjà « déposé son bilan ».

Il a souhaité que la LOLF permette d'identifier les inefficiences au sein de l'administration, considérant que les citoyens et les entreprises ne devaient pas être la variable d'ajustement du besoin de financement de l'Etat. Il a déploré les lacunes dans l'évaluation des mesures annexées aux projets de loi soumis au Parlement et a estimé que la réforme en cours était une chance qu'il convenait de saisir rapidement.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que la LOLF n'était pas une révolution en soi, la véritable révolution étant que les ministres s'impliquent davantage dans la gestion de leur administration. Il a souligné que l'organisation

actuelle de la comptabilité de l'Etat ne permettait pas au Parlement d'assurer sa mission de contrôle dans de bonnes conditions, et a estimé que la résistance des citoyens aux réformes découlait, en partie, des lacunes de l'information relative aux finances publiques.

M. Paul Girod a exprimé quelques réticences quant à la mise en œuvre de la LOLF, souhaitant que l'on connaisse rapidement les missions que le gouvernement envisageait de mettre en place.

Il a considéré que l'on devrait simplifier, à terme, la discussion de la loi de finances initiale et consacrer davantage de temps, y compris pour les rapporteurs spéciaux, à l'examen de la loi de règlement.

M. Jean Arthuis, président, a approuvé ces propos, soulignant que la discussion de la loi de finances initiale était un exercice virtuel, la réalité étant généralement différente des informations fournies au Parlement à cette occasion, s'agissant notamment des effectifs des ministères. Sur les missions, il a considéré que c'était l'un des objets de cette communication que d'inviter le gouvernement à faire état rapidement de ses intentions à ce sujet.

M. Adrien Gouteyron a considéré que ce débat montrait bien que les préoccupations des uns et des autres se rejoignaient sur l'efficacité de la République. Il a souhaité connaître la « feuille de route » des rapporteurs spéciaux dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'il convenait de « mettre sous tension » les ministres et leurs cabinets et de consacrer davantage de temps, comme cela avait été fait au cours du premier semestre 2003, au suivi de l'exécution budgétaire. Il a rappelé le calendrier défini par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire pour la mise en œuvre de la LOLF.

M. Paul Loridant s'est félicité que ces problématiques progressent dans un certain nombre de ministères, citant l'exemple de la direction générale des douanes et des droits indirects du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. S'agissant de l'exercice de la mission de contrôle du Parlement, il a déploré l'insuffisante prise de conscience du pouvoir des rapporteurs spéciaux dans les administrations, et a souhaité que celles-ci y soient davantage sensibilisées. Enfin, il a demandé que des éléments relatifs à la méthodologie des contrôles soient fournis aux membres de la commission.

M. Jean Arthuis, président, a considéré qu'il convenait de faire précéder les missions de contrôle d'une information sur la portée et la nature du contrôle envisagé. Il a souhaité que des éléments de méthodes soient définis à l'attention des membres de la commission, et a indiqué qu'une réflexion était engagée sur la constitution d'un pôle de coordination des contrôles au sein de la commission, afin de permettre notamment l'organisation de missions plus conséquentes. Il a indiqué également qu'il convenait de se concerter avec les autres commissions permanentes afin de mieux coordonner les travaux des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis, notamment en vue de l'examen de la loi de finances pour 2004.

M. Adrien Gouteyron a indiqué qu'à l'occasion du contrôle de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), il avait ressenti quelques hésitations et réticences de la part de ses interlocuteurs, estimant notamment qu'ils avaient parfois des difficultés à distinguer le rôle des inspections et celui des parlementaires, dans le cadre de l'exercice de leur mission de contrôle.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé les difficultés rencontrées par M. Jacques Oudin en sa qualité de rapporteur spécial, pour obtenir certains documents dont la LOLF prévoyait pourtant de manière explicite la transmission aux membres des commissions des finances.

M. Paul Girod a évoqué les circonstances particulières dans lesquelles, il y a dix ans, il avait été conduit à réaliser, dans des conditions difficiles, un contrôle et a considéré que la coordination des missions de contrôle serait d'autant plus nécessaire que la LOLF conduirait à prendre davantage en compte la dimension interministérielle des politiques de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que les dysfonctionnements du secteur public étaient aussi de la responsabilité du Parlement, qui devait, à l'instar des administrations, s'interroger sur son rôle et son utilité.

Mme Marie-Claude Beaudeau, au vu de sa propre expérience du contrôle, a approuvé l'idée de développer davantage la méthodologie et la coordination des missions de contrôle des rapporteurs spéciaux.

M. Denis Badré a rappelé qu'il avait été contrôlé dans une « vie antérieure » et a estimé que l'administration n'était souvent pas suffisamment informée des prérogatives du Parlement, les responsables administratifs percevant la présence d'un parlementaire plus comme le moyen de bénéficier d'une meilleure dotation budgétaire que comme un véritable contrôleur.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que cette vision des parlementaires lui apparaissait dépassée et devait évoluer avec le développement du contrôle parlementaire.

Suite à une intervention de **M. Eric Doligé** qui avait souhaité que des instructions soient données afin de réduire le champ du secret dans les administrations, **M. Gérard Miquel** a rappelé que les préfets devaient faire appliquer la loi et donc, donner instruction à leurs services de fournir tous les documents demandés par les parlementaires dans l'exercice de leurs prérogatives de rapporteurs spéciaux.

A l'issue de ce large débat, la commission a décidé, à l'unanimité, **d'autoriser la publication d'un rapport d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la LOLF.**

**ANNEXE 1 : LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE
TRAVAIL SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE
DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

La composition du groupe de travail sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est celle du bureau de votre commission des finances, qui est rappelée ci-après :

M. Jean ARTHUIS (UC), président

M. Philippe MARINI (UMP), rapporteur général

M. Jacques OUDIN (UMP), vice-président ;

M. Gérard MIQUEL (Soc.), vice-président ;

M. Claude BELOT (UMP), vice-président ;

M. Roland du LUART (UMP), vice-président ;

Mme Marie-Claude BEAUDEAU (CRC), vice-présidente ;

M. Aymeri de MONTESQUIOU (RDSE), vice-président.

M. Yann GAILLARD (UMP), secrétaire ;

M. Marc MASSION (Soc.), secrétaire ;

M. Michel SERGENT (Soc.), secrétaire ;

M. François TRUCY (UMP), secrétaire.

ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS DE MINISTRES

Nom du Ministre	Date de l'audition	Commissions pour avis invitées
<i>Mme Roselyne BACHELOT</i> , Ministre de l'Ecologie et du Développement durable	28 mai 2003	Affaires économiques Affaires culturelles
<i>M. Jean-François MATTEI</i> , Ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées	4 juin 2003	Affaires sociales
<i>M. Pierre-André WILTZER</i> , Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie auprès du Ministre des Affaires étrangères	11 juin 2003	Affaires étrangères Affaires culturelles
<i>M. Gilles de ROBIEN</i> , Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer	3 juillet 2003	Affaires économiques Affaires sociales
<i>M. Jean-Jacques AILLAGON</i> , Ministre de la culture et de la communication	10 juillet 2003	Affaires culturelles
<i>Mme Claudie HAIGNERE</i> , Ministre délégué à la recherche et aux nouvelles technologies auprès du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.	10 juillet 2003	Affaires économiques Affaires culturelles

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA LOLF

- Structures dédiées à la mise en oeuvre de la loi organique :

- Mme Marie-Hélène GRANIER-FAUQUERT, responsable de l'équipe projet de loi organique à la direction du budget ;

- M. Frank MORDACQ, directeur de la réforme budgétaire ;

- M. Michel PRADA, président du comité des normes de comptabilité publique ;

- M. Jean-Pierre MILOT, chef de la mission « Normes comptables » au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

- M. André BARILARI, inspecteur général des finances, chargé du Comité interministériel d'audit des programmes.

- Services des ministères :

- M. Michel DELLACASSANDRE, directeur des affaires financières du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche ;

- M. Gérard MAILLET, chef de projet opérationnel au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche ;

- M. Philippe ZELLER, directeur général de l'administration au ministère des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie ;

- M. Xavier DRIENCOURT, directeur des affaires financières au ministère des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie ;

- M. Claude KUPFER, directeur de la programmation, des affaires financières et immobilières au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

- M. Jean-Luc GANGLOFF, chef de projet opérationnel au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

- Cour des comptes :

- M. François DELAFOSSE, président de la première chambre ;

- M. Jean-Raphaël ALVENTOSA, conseiller-maître ;

- M. Patrick LEFAS, conseiller-maître ;
- M. Rémy RIOUX, conseiller référendaire ;
- M. François ADAM, conseiller référendaire ;
- M. François KRUGER, conseiller référendaire.