

## ANNEXES

Lettres de mission

Lettres de confirmation de mission

Liste des auditions conduites par la mission

Liste des déplacements et manifestations

Liste des publications et interventions

Questionnaire adressé aux responsables de programme

Synthèse des réponses au questionnaire

Notes portant sur des sujets particuliers :

- ◆ Note d'étape sur le cadre de la régulation budgétaire (*remise le 12 mai 2005*)
- ◆ Note d'étape sur les crédits évaluatifs (*remise le 18 mai 2005*)
- ◆ Note d'étape sur le climat général entourant la mise en œuvre de la LOLF (*remise le 25 mai 2005*)
- ◆ Note d'étape sur les règles de reports de crédits (*remise le 2 juin 2005*)
- ◆ Note d'étape sur la gestion des ressources humaines (*remise le 28 juillet 2005*)
- ◆ Note relative à l'extension éventuelle des principes de la LOLF aux collectivités territoriales
- ◆ Note sur la discussion des lois de finances au Parlement
- ◆ Note sur les contours de la responsabilité des responsables de programme

*Lettre de mission adressée à M. Didier Migaud*

*Le Premier Ministre*

05 21 / 05 / SG

Paris, le 07 MAR. 2005

Monsieur le Député,

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une réforme historique, au service à la fois du renforcement du débat démocratique sur les finances publiques et de la modernisation de la gestion publique. Elle permettra aux Françaises et aux Français de bénéficier d'un État plus performant, avec davantage de transparence dans l'utilisation de l'argent public.

C'est pourquoi, je souhaite vous confier, conjointement avec M. Alain LAMBERT, ancien ministre, sénateur de l'Orne, une mission qui portera sur le suivi de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Vous avez été, en tant que rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'un des initiateurs de ce texte et vous avez contribué à ce qu'il soit adopté le 1<sup>er</sup> août 2001 de façon consensuelle entre le Gouvernement et le Parlement et entre la majorité et l'opposition.

Il m'est donc apparu naturel que vous puissiez, l'année où cette nouvelle « constitution financière » entre en vigueur, faire bénéficier le Gouvernement de toute votre expérience. Aussi, soucieux de prolonger ce dialogue fécond entre la majorité et l'opposition, ai-je décidé de vous confier, conjointement avec M. LAMBERT, une mission de suivi de la mise en œuvre de la LOLF.

Je souhaite que vous puissiez vous assurer du respect effectif de cette loi.

Au-delà de l'échéance symbolique du 1<sup>er</sup> janvier 2006, avec l'entrée en vigueur de la première loi de finances conforme au nouveau cadre organique, je souhaite également que vous puissiez tracer de nouvelles perspectives d'évolution de notre gestion publique et de notre gouvernance budgétaire s'inscrivant dans la dynamique de modernisation engagée par la LOLF.

Vos travaux se dérouleront pendant une durée de six mois du début du mois de mars au début du mois de septembre 2005. Ils s'attacheront particulièrement à l'analyse et à la sensibilisation des acteurs sur les problématiques suivantes :

1. La nouvelle gestion publique dans le cadre de la LOLF en veillant à ce que la LOLF soit correctement déclinée dans les ministères et à ce que soient définies la place et la mission des responsables de programmes ;

.../...

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

2.-

2. Les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire, notamment par l'intégration des mises en réserve de crédits au sein de l'autorisation budgétaire initiale ;

3. L'adaptation du travail gouvernemental aux nouvelles procédures qu'a adoptées le Parlement pour examiner et voter les lois de finances et pour s'assurer de leur bonne exécution avec, en particulier, la place nouvelle des lois de règlement ;

4. L'évolution, souhaitable à terme, des modes de discussion et de décision budgétaires avec la mise en place d'une véritable revue de programmes et une meilleure évaluation des politiques publiques ;

5. La possibilité d'étendre les principes de la LOLF au-delà du périmètre de l'État aux opérateurs de l'État, aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale dans la continuité du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui vient d'être délibéré par le Conseil des ministres.

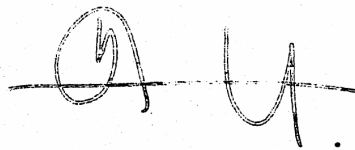
Pour vous permettre d'accomplir cette mission, un décret de ce jour vous nommera, en application de l'article LO 144 du code électoral, auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes et consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport dans un délai de six mois à compter de ce jour.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Sincèrement*



Jean-Pierre RAFFARIN

Lettre de mission adressée à M. Alain Lambert

*Le Premier Ministre*

05 20 / 05 / SG

Paris, le 07 MAR. 2005

Cher Monsieur le Sénateur, *Alain Lambert*

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une réforme historique, au service à la fois du renforcement du débat démocratique sur les finances publiques et de la modernisation de la gestion publique. Elle permettra aux Françaises et aux Français de bénéficier d'un État plus performant, avec davantage de transparence dans l'utilisation de l'argent public.

C'est pourquoi, je souhaite vous confier, conjointement avec M. Didier MIGAUD, député de l'Isère, une mission qui portera sur le suivi de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Vous avez été, en tant que président de la commission des finances du Sénat, l'un des initiateurs de ce texte et vous avez contribué à ce qu'il soit adopté le 1<sup>er</sup> août 2001 de façon consensuelle entre le Gouvernement et le Parlement et entre la majorité et l'opposition.

Vous avez en outre été ministre délégué au budget et la réforme budgétaire.

Il m'est donc apparu naturel que vous puissiez, l'année où cette nouvelle « constitution financière » entre en vigueur, faire bénéficier le Gouvernement de toute votre expérience. Aussi, soucieux de prolonger ce dialogue fécond entre la majorité et l'opposition, ai-je décidé de vous confier, conjointement avec M. MIGAUD, une mission de suivi de la mise en œuvre de la LOLF.

Je souhaite que vous puissiez vous assurer du respect effectif de cette loi.

Au-delà de l'échéance symbolique du 1<sup>er</sup> janvier 2006, avec l'entrée en vigueur de la première loi de finances conforme au nouveau cadre organique, je souhaite également que vous puissiez tracer de nouvelles perspectives d'évolution de notre gestion publique et de notre gouvernance budgétaire s'inscrivant dans la dynamique de modernisation engagée par la LOLF.

Vos travaux se dérouleront pendant une durée de six mois du début du mois de mars au début du mois de septembre 2005. Ils s'attacheront particulièrement à l'analyse et à la sensibilisation des acteurs sur les problématiques suivantes :

1. La nouvelle gestion publique dans le cadre de la LOLF en veillant à ce que la LOLF soit correctement déclinée dans les ministères et à ce que soient définies la place et la mission des responsables de programmes ;

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

2. Les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire, notamment par l'intégration des mises en réserve de crédits au sein de l'autorisation budgétaire initiale ;

3. L'adaptation du travail gouvernemental aux nouvelles procédures qu'a adoptées le Parlement pour examiner et voter les lois de finances et pour s'assurer de leur bonne exécution avec, en particulier, la place nouvelle des lois de règlement ;

4. L'évolution, souhaitable à terme, des modes de discussion et de décision budgétaires avec la mise en place d'une véritable revue de programmes et une meilleure évaluation des politiques publiques ;

5. La possibilité d'étendre les principes de la LOLF au-delà du périmètre de l'État aux opérateurs de l'État, aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale dans la continuité du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui vient d'être délibéré par le Conseil des ministres.

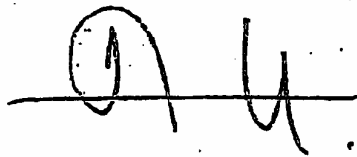
Pour vous permettre d'accomplir cette mission, un décret de ce jour vous nommera, en application de l'article LO 297 du code électoral, auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes et consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport dans un délai de six mois à compter de ce jour.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*avec confiance*



Jean-Pierre RAFFARIN

*Confirmation de la mission confiée à M. Didier Migaud*

*Le Premier Ministre*

Paris, le 13 JUIN 2005

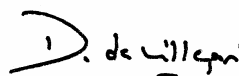
13 40 / 05 / SG

Monsieur le Député,

Par décret en date du 7 mars 2005, vous avez été chargé, conjointement avec M. Alain Lambert, ancien ministre, sénateur de l'Orne, d'une mission temporaire auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, relative au suivi de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Je vous informe que votre mission est confirmée jusqu'au terme initialement prévu, soit jusqu'au 6 septembre 2005, auprès du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

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



Dominique de VILLEPIN

Monsieur Didier MIGAUD  
Député de l'Isère  
Assemblée nationale  
Palais Bourbon  
PARIS

*Confirmation de la mission confiée à M. Alain Lambert*

*Le Premier Ministre*

Paris, le 13 JUIN 2005

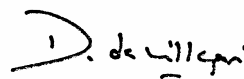
1 3 3 9 / 0 5 / SG

Monsieur le Sénateur,

Par décret en date du 7 mars 2005, vous avez été chargé, conjointement avec M. Didier Migaud, député de l'Isère, d'une mission temporaire auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, relative au suivi de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Je vous informe que votre mission est confirmée jusqu'au terme initialement prévu, soit jusqu'au 6 septembre 2005, auprès du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Dominique de VILLEPIN

Monsieur Alain LAMBERT  
Ancien ministre  
Sénateur de l'Orne  
Sénat  
Palais du Luxembourg  
PARIS

### LISTE DES AUDITIONS

<b>Auditions transversales</b>		
<b>Ministère / Organisme</b>	<b>Personnes auditionnées</b>	<b>Date</b>
<b>Réforme budgétaire</b>	Frank MORDACQ, directeur de la réforme budgétaire	16 mars
<b>Budget</b>	Pierre-Mathieu DUHAMEL, directeur du budget	24 mars 21 juin
<b>Comité interministériel d'audit des programmes</b>	André BARILARI, inspecteur général des finances, président du CIAP	30 mars
<b>Cour des comptes</b>	Jean-Raphaël ALVENTOSA, conseiller-maître	6 avril
<b>Organisations syndicales</b>	Responsables des centrales syndicales fonctionnaires : CFDT, CFTC, CGE-CGC, CGT, FO, FSU, UNSA.	20 avril 12 mai
<b>Fonction publique et réforme de l'État</b>	François-Daniel MIGEON, délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État	12 mai
<b>Fonction publique et réforme de l'État</b>	Jacky RICHARD, directeur général de l'administration et de la fonction publique	26 mai
<b>Direction générale de la comptabilité publique</b>	Dominique LAMIOT et Nathalie MORIN, chefs de service	10 juin
<b>Agence pour l'informatique financière de l'État</b>	Bernard LIMAL, directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État	21 juillet
	Henri GUILLAUME, inspecteur général des finances, président du comité d'orientation stratégique	25 août

<b>Auditions ministérielles</b>		
<b>Ministère / organisme</b>	<b>Personnes auditionnées</b>	<b>Date</b>
<b>Équipement</b>	<p>Hélène JACQUOT GUIMBAL, conseillère technique au cabinet du ministre, depuis directrice générale du personnel et de l'administration</p> <p>Patrice PARISÉ, directeur des routes, responsable du programme « réseau routier national »</p>	11 mai
<b>Culture</b>	<p>Michel CLÉMENT, directeur de l'architecture et du patrimoine, responsable du programme « Patrimoines »</p> <p>Didier SELLES, administrateur général du Musée du Louvre, opérateur principal du programme « Patrimoines »</p>	17 mai
<b>Travail / Social</b>	<p>Jacques RAPOPORT, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales (santé, social, travail)</p> <p>Jean-René MASSON, directeur de l'administration générale et de la modernisation des services, responsable du programme « Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »</p> <p>Jean GAEREMYNCK, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable des programmes « Développement de l'emploi », « Accès et retour à l'emploi », « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »</p>	17 mai
<b>MINEFI</b>	<p>Bruno PARENT, directeur général des impôts, responsable des programmes « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » et « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »</p>	18 mai
	<p>Dominique LAMIOT, chef de service à la direction générale de la comptabilité publique</p>	

<b>Justice</b>	Edward JOSSA, directeur de l'administration générale et de l'équipement, responsable du programme « Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés »  Patrice DAVOST, directeur des services judiciaires, responsable du programme « Justice judiciaire »	25 mai
<b>Éducation nationale / Recherche</b>	Michel DELLACASAGRANDE, directeur des affaires financières, responsable du programme « Soutien de la politique de l'Éducation nationale »	25 mai
<b>Santé / Social</b>	Etienne MARIE, directeur de l'administration générale, du personnel et du budget, responsable des programmes « Conception et gestion des politiques de santé » et « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »  Jean-Jacques TREGOAT, directeur général de l'action sociale, responsable des programmes « Inclusion sociale », « Familles vulnérables » et « Handicap et dépendance »	26 mai
<b>Culture</b>	Martine MARIGEAUD, directrice de l'administration générale	2 juin
<b>Défense</b>	Évelyne RATTE, secrétaire générale pour l'administration, responsable des programmes « Soutien de la politique de défense », « Liens entre la nation et son armée » et « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »  Jean-Baptiste GILLET, directeur des affaires financières	2 juin
<b>MINEFI</b>	Jean BASSERES, secrétaire général, responsable des programmes « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services »	7 juin
<b>Intérieur</b>	Daniel CANEPA, secrétaire général, responsable du programme « Interventions territoriales de l'État »  Christian GALLIARD de LAVERNEE, directeur de la défense et de la sécurité civiles, responsable des deux programmes de la mission « Sécurité civile »	8 juin

<b>Défense</b>	Général Henri BENTEGEAT, chef d'état-major des armées, responsable du programme « Préparation et emploi des forces » et co-responsable du programme « Équipement des forces » avec le délégué général à l'armement	23 juin
<b>Défense</b>	Général Guy PARAYRE, directeur général de la gendarmerie nationale, responsable du programme « Gendarmerie nationale »	23 juin
<b>Santé</b>	Dominique LIBAULT, directeur de la sécurité sociale, responsable du programme « Protection maladie complémentaire » et de la tutelle des organismes de sécurité sociale	28 juin
<b>Recherche</b>	Élisabeth GIACOBINO, directrice de la recherche, responsable des programmes « Orientation et pilotage de la recherche » et « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »  Marion GUILLOU, présidente et directeur de l'Institut national de recherche agronomique (INRA), opérateur des programmes « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources et « Enseignement supérieur et recherche agricole »	29 juin
<b>Éducation nationale</b>	Roland DEBBASCH, directeur de l'enseignement scolaire, responsable des programmes « Enseignement scolaire public du 1 <sup>er</sup> degré », « Enseignement scolaire public du 2 <sup>nd</sup> degré », « Vie de l'élève » et « Enseignement privé du 1 <sup>er</sup> et du 2 <sup>nd</sup> degré »	12 juillet
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	Jean-Marie MONTEIL, directeur de l'enseignement supérieur, responsable des programmes « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante »	20 juillet

## LISTE DES DÉPLACEMENTS ET MANIFESTATIONS

### A. Participation à des « journées régionales de mutualisation » des expérimentations LOLF, organisées par la DRB

- ♦ Journée régionale de mutualisation des expérimentations LOLF à Toulouse (13 avril 2005)
- ♦ Journée régionale de mutualisation des expérimentations LOLF à Orléans (24 mai 2005)

### B. Déplacements auprès de services expérimentateurs

- ♦ Déplacement en région Nord – Pas-de-Calais (Lille, 19 avril 2005) :
  - Préfecture ;
  - Trésorerie générale ;
  - Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
  - Direction régionale et direction départementale des affaires sanitaires et sociales ;
  - Direction régionale et direction départementale de l’agriculture et de la forêt.
- ♦ Déplacement en région Rhône-Alpes (Lyon, 27 avril 2005)
  - Cour d’appel ;
  - Direction régionale des affaires culturelles ;
  - Direction régionale des services pénitentiaires ;
  - Direction régionale de l’environnement et Direction régionale de l’industrie, de la recherche et de l’environnement ;
  - Préfecture.
- ♦ Déplacement en région Aquitaine (Bordeaux, 9 juin 2005)
  - Rectorat de Bordeaux.

### C. Participations aux séances du Forum des responsables de programme

- ♦ Séance du 14 avril 2005 (« Le rôle du responsable de programme dans ses relations avec son ministre et avec le Parlement ») :
  - table ronde « Les nouvelles relations entre responsable de programme, Ministre et Parlement : le cas de la Justice » ;
  - table ronde « Les nouvelles relations entre responsable de programme, Ministre et Parlement : le cas de la Défense ».
- ♦ Séance du 13 juillet 2005 (« Les responsables de programme, les fonctions financière et de gestion des ressources humaines ») :
  - atelier « Fonction financière » ;
  - atelier « Gestion des ressources humaines ».

**D. Réunion organisée à l'initiative de la mission en Alençon : « Les acteurs de la LOLF – L'articulation des différents niveaux de responsabilités dans le nouveau cadre budgétaire » (30 juin 2005)**

*L'organisation de la réunion a été assurée conjointement par la mission et par la préfecture de l'Orne, la trésorerie générale de l'Orne et la direction de la réforme budgétaire.*

♦ Interventions :

- Accueil et intervention liminaire de M. Michel Camux, préfet de l'Orne
- M. Alain Lambert : « La mission et l'implication du Parlement dans le suivi de la mise en œuvre de la LOLF »
- M. Frank Mordacq, directeur de la réforme budgétaire : « Les enjeux de mise en œuvre de la réforme au plan local : le déploiement de la nouvelle gestion et la carte des BOP »
- M. Didier Migaud : « Quel doit être le rôle de chacun des acteurs aux différents niveaux, dans le cadre d'un dialogue de gestion rénové ? Comment assurer une bonne association des niveaux d'exécution ainsi que la cohérence entre les programmes et les BOP au niveau local ? »

♦ Tables rondes animées par M. Jean-Yves Raude, trésorier-payeur général de l'Orne

- table ronde 1 : « Comment assurer la convergence des objectifs nationaux et des politiques territoriales ? » (le cas d'un BOP départemental : programme « Administration territoriale »)
  - M. Cyrille Schott, préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados
  - M. Michel Cotten, trésorier-payeur général de la région Basse-Normandie
  - M. Michel Camux, préfet de l'Orne
  - M. Xavier Inglebert, sous-directeur à la direction de l'évaluation de la performance, des affaires immobilières et financières, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoireQuestions de la salle
- table ronde 2 : « Quel équilibre entre liberté et responsabilité à chacun des niveaux de gestion ? » (le cas d'un BOP régional : programme « Sécurité sanitaire »)
  - M. Daniel Viard, directeur de projet LOLF, adjoint du responsable de programme Sécurité sanitaire
  - M. Jean-Yves Allée, DRASS de la région Basse-Normandie
  - M. Fabien Pereira, DDASS de l'Orne
  - M. Marc Simmony, coordonnateur des nouveaux modes de gestion, direction de la réforme budgétaireQuestions de la salle

– table ronde 3 : « Comment articuler pilotage des moyens et mise en œuvre opérationnelle des BOP ? » (le cas d'un BOP national : programme « Sécurité routière »)

Mme Hélène Jacquot-Guimbal, directrice générale du personnel et de l'administration,  
ministère de l'Équipement

M. Jean-Pierre Cambillard, direction des routes, ministère de l'Équipement

M. Laurent Fayein , directeur régional de l'équipement

M. Pierrick Domain, directeur départemental de l'équipement

Questions de la salle

- ♦ Point sur l'état d'avancement des travaux du groupe de travail Préfets / TPG (dit groupe « 6 + 6 »), par M. Pascal Albertini, contrôleur financier en région (Pays-de-Loire)

## LISTE DES PUBLICATIONS ET INTERVENTIONS DES PARLEMENTAIRES EN MISSION

### A. Publications

- ♦ D. Migaud et A. Lambert, « Le Parlement et la LOLF : des horizons nouveaux au-delà de 2006 », *L'ENA hors les murs*, n° 351, mai 2005.
- ♦ D. Migaud et A. Lambert, « Former pour réformer », *La lettre de la réforme budgétaire*, n° 11, juin 2005.
- ♦ D. Migaud et A. Lambert, éditorial pour le *Guide pratique de la LOLF*, direction de la réforme budgétaire (à paraître).
- ♦ D. Migaud et A. Lambert, « Être aux rendez-vous de la LOLF », numéro spécial sur la LOLF de la *Revue française des finances publiques* (à paraître en septembre 2005).

### B. Interventions

- ♦ A. Lambert, intervention au colloque « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme », Cour des comptes, 5-6 avril 2005.
- ♦ D. Migaud, intervention à la deuxième Université de printemps des finances publiques (« Innovations, créations et transformations en finances publiques »), Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques, 30 mai 2005.
- ♦ A. Lambert, intervention à la deuxième Université de printemps des finances publiques (« Innovations, créations et transformations en finances publiques »), Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques, 31 mai 2005.
- ♦ A. Lambert, « L'importance de l'évaluation dans le cadre de la LOLF », intervention au colloque organisé par Ernst & Young à l'occasion de la publication de son Baromètre 2005 sur « L'évaluation des politiques publiques. Performance et transparence » (1<sup>er</sup> juin 2005).
- ♦ A. Lambert, intervention devant des étudiants à Sciences-Po, le 1<sup>er</sup> juin 2005.

## QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX RESPONSABLES DE PROGRAMME

1. Les services couverts par le ou les programmes dont vous êtes responsable correspondent-ils aux services dont vous êtes responsable au plan administratif ?
  - *oui, exactement*
  - *oui, pour l'essentiel*
  - *il existe des différences de périmètre importantes*
2. L'organisation et les modes de gestion actuels de votre administration centrale vous semble-t-ils adaptés à une bonne identification des responsabilités dans le cadre de la maquette en missions, programmes et actions retenue ?
  - *oui*
  - *ils devraient évoluer à terme*Pouvez-vous préciser ? .....
3. Quelles sont les ressources dont vous disposez pour vous assister dans la fonction de responsable de programme ?
  - nombre d'ETP directement rattachés = .....
  - fonction (*préciser, par exemple : contrôleur de gestion, secrétaire général de programme...*) : .....
  - possibilité d'avoir recours à des personnels d'administration centrale relevant des fonctions support de votre ministère ? ..... *prévue / non prévue*
4. Les fonctions que vous avez exercées au cours de votre carrière vous ont-elles apporté **l'expérience** dont vous jugez avoir besoin en tant que responsable de programme, notamment en matière :
  - de gestion financière :  
*Une expérience approfondie / réelle mais limitée / non significative*
  - de gestion des ressources humaines ;  
*Une expérience approfondie / réelle mais limitée / non significative*
  - de pilotage par objectifs (ou tout autre type de démarche de performance)  
*Une expérience approfondie / réelle mais limitée / non significative*
5. Envisagez-vous, en 2006 :
  - de faire des mouvements de crédits entre les BOP de votre programme ? *oui / non*
  - de mettre en œuvre la fongibilité asymétrique au niveau du programme ou au niveau des BOP ? *oui / non*
  - d'assurer l'alimentation du dispositif d'indicateurs de performance :  
*oui, en totalité / en partie / non.*
6. En qualité de responsable de programme, disposez-vous :
  - d'un système d'information sur la performance ? *oui / non / en cours de mise en place.*
  - d'une cellule dédiée au contrôle de gestion ? *oui / non / en cours de mise en place.*

... / ...

7. Comment concevez-vous votre rôle de responsable de programme vis-à-vis :

- de votre environnement institutionnel (ministre, cabinet) ?

.....

- de vos collègues directeurs d'administration centrale (DAF, DRH notamment) ?

.....

- des agents relevant de votre programme ?

.....

- des organisations syndicales de votre ministère ?

.....

- du Parlement ?

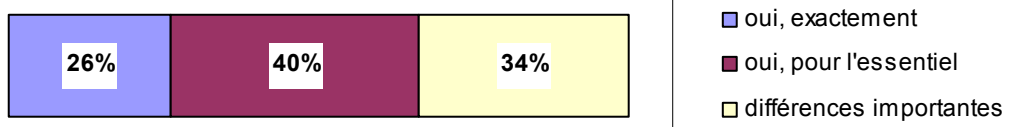
.....

- de la Cour des comptes ?

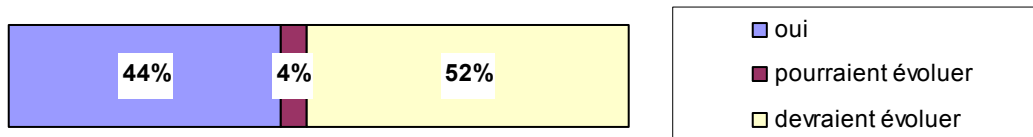
.....

## SYNTHÈSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

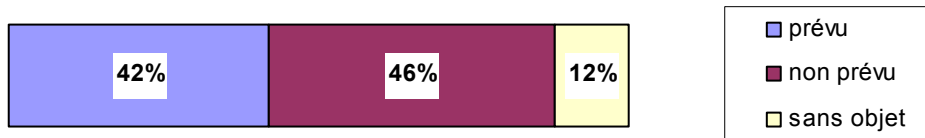
1. Les services couverts par le ou les programmes dont vous êtes responsable correspondent-ils aux services dont vous êtes responsable au plan administratif ?



2. L'organisation et les modes de gestion actuels de votre administration centrale vous semble-t-ils adaptés à une bonne identification des responsabilités dans le cadre de la maquette en missions, programmes et actions retenue ?

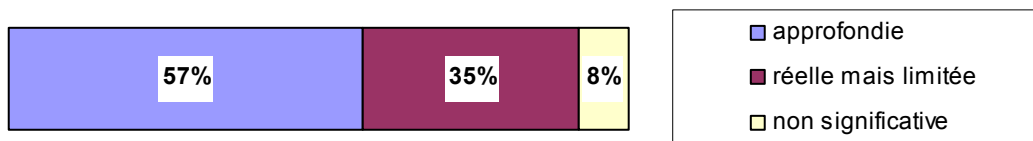


3. Quelles sont les ressources dont vous disposez pour vous assister dans la fonction de responsable de programme ?

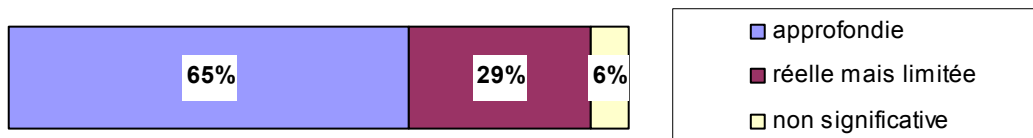


4. Les fonctions que vous avez exercées au cours de votre carrière vous ont-elles apporté **l'expérience** dont vous jugez avoir besoin en tant que responsable de programme, notamment en matière :

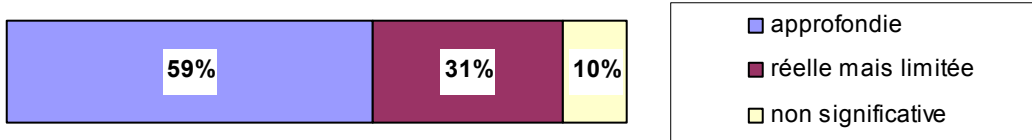
- de gestion financière :



- de gestion des ressources humaines ;

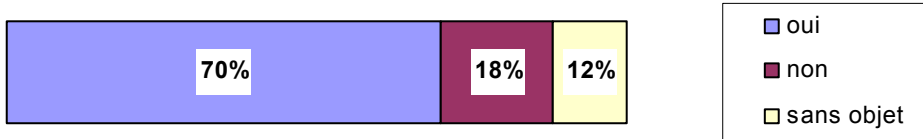


- de pilotage par objectifs (ou tout autre type de démarche de performance)

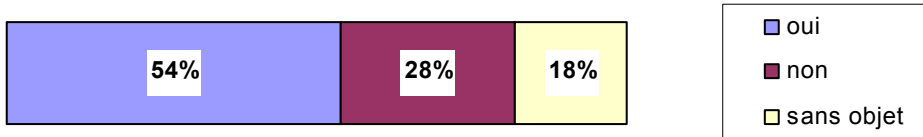


5. Envisagez-vous, en 2006 :

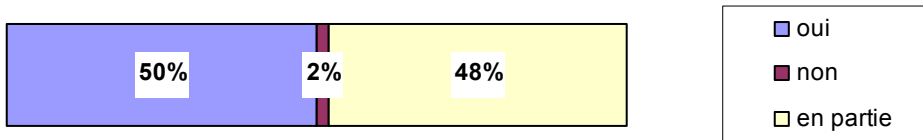
- de faire des mouvements de crédits entre les BOP de votre programme ?



- de mettre en œuvre la fongibilité asymétrique au niveau du programme ?

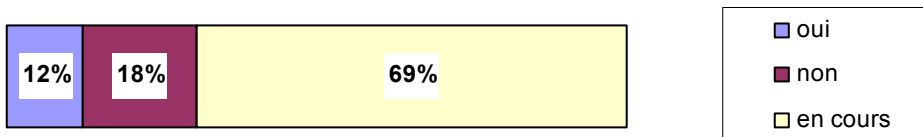


- d'assurer l'alimentation du dispositif d'indicateurs de performance ?

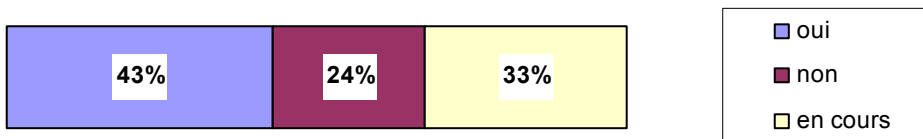


6. En qualité de responsable de programme, disposez-vous :

- d'un système d'information sur la performance ?



- d'une cellule dédiée au contrôle de gestion ?







ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre  
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission  
sur la mise en œuvre de la  
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGAUD

Député de l'Isère  
Questeur de l'Assemblée nationale

### Note d'étape sur le cadre de la régulation budgétaire

La présente note s'inscrit dans la réflexion conduite sur « *les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire, notamment par l'intégration des mises en réserve de crédits au sein de l'autorisation budgétaire initiale* » (point 2 de la lettre de mission).

Elle vise à donner le point de vue des parlementaires en mission sur les modalités d'encadrement de la régulation, dans le cadre des réflexions en cours sur un éventuel amendement de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le maintien d'une possibilité de régulation des crédits est **indispensable** au pilotage de l'exécution budgétaire confié au ministre des finances, malgré les limites ainsi posées à la responsabilisation des gestionnaires. **L'association du Parlement** au dispositif peut permettre d'améliorer l'acceptation des mesures de régulation. Cependant, l'inscription dans la LOLF d'**une disposition contraignant à un vote du Parlement** sur le volume et la répartition des crédits régulés **n'apparaît ni efficace ni souhaitable**.

**En revanche, une information du Parlement** sur les conditions de mise en œuvre de la régulation des crédits envisagées pour l'année à venir, **qui serait prévue par la LOLF** parmi les documents joints au projet de loi de finances, **permettrait**, au moment de la discussion générale du PLF, **de présenter et de faire accepter les mesures de régulation envisagées**.

#### ***1. La régulation de la dépense fait l'objet de critiques récurrentes, qui pourraient être renforcées par l'entrée en vigueur de la LOLF***

La régulation de la dépense consiste à rendre indisponibles et, le cas échéant, à annuler des crédits autorisés par le Parlement en loi de finances.

De nombreux acteurs institutionnels critiquent cette pratique :

- la Cour des comptes considère que la régulation a pour effet de **revenir sur l'autorisation parlementaire**, en ne mettant pas à la disposition des gestionnaires l'ensemble des crédits votés ;
- les ministères gestionnaires mettent l'accent sur **l'incertitude** que fait peser la régulation sur le niveau des crédits dont ils pourront finalement disposer. La lourdeur, le caractère

opaque et peu optimal des négociations interministérielles sur la mise en œuvre de la régulation sont fréquemment dénoncées ;

- ces négociations mobilisent de manière trop importante le ministre du budget, son cabinet et les services du ministère des finances, dont les tâches sont par ailleurs accrues par la LOLF.

Enfin, certains doutent de la compatibilité de la régulation avec l'esprit de la LOLF. Avec son entrée en vigueur, le principe de responsabilisation des gestionnaires sur des moyens, grâce auxquels ils doivent atteindre les objectifs qui leur sont fixés, trouve en effet une traduction concrète, par l'articulation pour chaque programme des projets et des rapports annuels de performance avec les crédits votés en lois de finances.

La régulation risque dans ce cadre d'être instrumentalisée : l'intervention de mesures de régulation pourrait être mise en avant pour expliquer que les résultats visés n'aient pu être que partiellement atteints. Il est au contraire nécessaire de **préserver la logique de performance portée par la LOLF, indépendamment des conditions de l'exécution budgétaire.**

## ***2. La régulation de la dépense est pourtant indispensable au pilotage de l'exécution budgétaire***

La régulation vise à piloter l'exécution budgétaire en ajustant le niveau de consommation des crédits en cours d'année, de manière à assurer le respect du plafond d'autorisation de dépenses et le niveau du déficit figurant dans l'article d'équilibre, fixés par le Parlement dans la loi de finances initiale.

Le besoin en crédits de régulation vient en effet des tensions qui s'exercent sur l'exécution budgétaire au-delà des marges de souplesse disponibles dans la LFI :

- 1- le financement des reports de crédits de l'année précédente<sup>1</sup> ;
- 2- les aléas de gestion, les insuffisances éventuelles de la LFI et les besoins nouvellement identifiés en cours d'année, excédant les possibilités de mouvements réglementaires et les capacités de redéploiement internes aux programmes<sup>2</sup> et entre programmes ;
- 3- l'évolution du contexte économique détériorant l'équilibre budgétaire (moindres rentrées fiscales, dépenses d'intervention contraintes).

S'il est possible d'agir sur les facteurs énoncés ci-dessus pour diminuer le besoin de crédits « frais », notamment en diminuant les reports et en améliorant la qualité de la gestion et de la programmation de la dépense, **il n'est pas réaliste de viser une absence totale de régulation.**

---

<sup>1</sup> Le besoin de crédits complémentaires naît en début d'exercice ; il n'est pas mécaniquement résorbé par les reports décidés en fin d'exercice, lorsque les crédits reportés en fin d'exercice sont inférieurs aux reports de l'année précédente. Cette situation est notamment attendue lors des premiers exercices d'application de la LOLF, avec l'entrée en vigueur du plafonnement des reports à 3%.

<sup>2</sup> Ces possibilités internes seront néanmoins vraisemblablement plus élevées du fait de l'élargissement de l'unité de spécialité des chapitres aux programmes.

Par ailleurs, compte tenu de l'origine des besoins, **l'évaluation des crédits devant être *in fine* mis en réserve et, le cas échéant, annulés, ne peut être effectuée de manière précise au moment de l'élaboration du projet de loi de finances.** Il s'agit par nature de crédits nécessaires au financement d'aléas (de la conjoncture économique ou de gestion).

**3. *L'association du Parlement aux conditions de mise en réserve des crédits, par une disposition accompagnant la loi de finances initiale, peut constituer une réponse à la contestation de la régulation, qui est renforcée en « régime LOLF »***

La LOLF donne déjà une consécration organique à la pratique de la régulation et **prévoit actuellement une information ponctuelle du Parlement, à l'occasion de la mise en œuvre des mesures de régulation.** L'article 14 dispose en effet que : « *afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire* », des crédits peuvent être annulés par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Cet article prévoit également le cas de crédits que l'exécutif décide de « *rendre indisponibles* ». Les décrets d'annulation comme les actes ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles doivent être communiqués aux commissions des finances des assemblées.

En revanche, **le Parlement ne dispose pas à ce stade d'une vision globale des modalités de pilotage de l'exécution budgétaire**, dont une partie peut être arrêtée dès avant le début de l'exercice.

L'association du Parlement aux conditions de mise en réserve des crédits dès la LFI permettrait de répondre aux critiques formulées à l'encontre de la régulation :

- elle permettrait un « partage du fardeau » entre le ministre en charge du budget et le Parlement, renforçant la légitimité des mesures destinées à assurer le respect du plafond de dépenses, voté par le Parlement ;

Ces mesures sont impopulaires, mais indispensables ; l'association du Parlement aux mises en réserve initiales de crédits contribuerait à la prise de conscience générale des conditions de pilotage des finances publiques, en situation tendue ;

- elle permettrait au Parlement d'effectuer un « vote éclairé » sur les missions, en connaissant pour chacune d'entre elles la décomposition du plafond d'autorisation de dépense en une « tranche ferme » et une « tranche révisable », constituée par les crédits mis en réserve, ce qui répond aux critiques de la Cour des comptes ;
- elle contraindrait l'exécutif à expliciter dès le dépôt du PLF les mesures qui seront mises en œuvre en début d'exercice pour assurer le pilotage de l'exécution, éclairant ainsi par avance les gestionnaires sur les moyens dont ils pourront disposer ;

Ceci permettrait de pérenniser et de préciser la pratique actuelle, consistant à annoncer le volume global des crédits mis en réserve dès la présentation du PLF.

- elle contribuerait à lever l'hypothèque d'une instrumentalisation de la régulation dans le débat sur la performance, complétant en cela le dispositif mis en place à travers la nouvelle procédure budgétaire ;

En amont, il a en effet été décidé que les conférences de budgétisation ont lieu avant les réunions performance, ce qui permet de mettre l'accent sur l'efficacité (par une recherche de la performance à budget donné). Au moment du PLF, les gestionnaires seraient fixés sur les modalités de mise à disposition des crédits dont le plafond est voté par le Parlement, en même temps que serait rendu public leur projet annuel de performance.

**4. Une participation du Parlement aux choix de la régulation budgétaire doit passer par une information, examinée lors du débat général, plutôt que par un vote**

a) Pour séduisante qu'elle soit, l'idée d'impliquer le Parlement à la régulation par un vote présente des inconvénients majeurs

Le fait d'intégrer la régulation budgétaire à l'autorisation parlementaire initiale aurait pour traduction un vote sur le montant de la régulation et la répartition des crédits régulés entre les programmes ; la régulation serait ainsi « sacralisée » par un vote du Parlement.

Un tel dispositif ne semble pourtant ni efficace ni pertinent, pour deux séries de raisons au moins : parce qu'il revient sur le partage des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif, d'une part, parce qu'il fait courir le risque d'un affaiblissement de la capacité de pilotage de l'exécution budgétaire en cours d'exercice par le ministre des finances, d'autre part.

**1- Un vote du Parlement sur les mises en réserve de crédits nécessaires au pilotage de l'exécution budgétaire conduirait à ne pas respecter les frontières des compétences des pouvoirs législatif et exécutif**

Au plan juridique tout d'abord, le fait de **faire voter le Parlement sur les conditions de l'exécution du budget** encourrait deux risques de censure du Conseil constitutionnel, en portant atteinte à la séparation des pouvoirs et en constituant une habilitation donnée au législateur financier pour intervenir dans le domaine réglementaire.

i) Le principal risque de censure porte sur l'absence de respect des compétences du Parlement et du Gouvernement.

Faire voter le Parlement sur les mises en réserve de crédits le ferait intervenir manifestement dans les compétences de l'exécutif.

Les lois de finances « *déterminent les ressources et les charges de l'État, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » (article 34 de la Constitution). Le rôle du Parlement dans l'élaboration du budget est ainsi de discuter et d'approuver les grandes lignes de l'équilibre budgétaire et financier, d'analyser la politique fiscale et les prévisions de recettes avant d'autoriser la perception de l'impôt, d'examiner la nécessité de la dépense et de l'autoriser, de débattre des objectifs sur lesquels veulent s'engager les ministres et, *in fine*, d'apprécier la performance des programmes. Le Parlement a ensuite compétence pour contrôler l'exécution des lois de finances.

La maîtrise de l'exécution relève en revanche du seul gouvernement, comme le prévoit la Constitution (article 21 : « *le Premier ministre (...) assure l'exécution des lois* »)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> L'amendement de la LOLF, actuellement en discussion devant les assemblées, sur les modalités d'utilisation d'un éventuel surplus de recettes (« amendement cagnotte »), ne relève pas, contrairement aux apparences, de la même logique : un surplus de recettes fiscales affecte les données générales de l'équilibre budgétaire initial voté par le Parlement à la fin de

Les mesures de mise en réserve de crédits relèvent de l'exécution, sauf à considérer que le vote du Parlement sur les conditions de mise en réserve crée une catégorie particulière de crédits au sein du plafond de dépense, ce qui obligerait alors à un nouveau vote du Parlement pour en modifier la nature (par dégel ou annulation).

Le Conseil d'État avait d'ailleurs souligné, dans son avis du 21 décembre 2000 sur le projet de loi organique relative aux lois de finances, que « *les arrêtés portant annulation ou suspension en cours d'année des crédits ouverts aux ministres entrent **dans les compétences propres du pouvoir réglementaire*** ». Il concluait que le principe de séparation des pouvoirs exclut la possibilité de consultation des commissions des finances dans l'exercice de cette compétence propre. C'est pour cette raison qu'une simple procédure d'information a finalement été prévue à l'article 14.

Or le Conseil constitutionnel, dans sa décision de juillet 2001, sur la LOLF a bien veillé :

- à préciser que le législateur organique ne pouvait intervenir que « *dans le respect des compétences du Gouvernement et du Parlement* » (considérant 28) ;
- à vérifier que la LOLF respectait ce principe, et ne « *méconnaissait pas les prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif* » (par exemple aux considérants 34 et 39).

ii) De manière plus générale, l'évolution récente de la jurisprudence du Conseil constitutionnel illustre sa volonté de faire pleinement respecter le partage des compétences entre la loi et le règlement, et notamment à sanctionner les intrusions du législateur dans le domaine réglementaire.

Les prises de parole publiques et répétées du président du Conseil constitutionnel se sont ainsi traduites en actes, par exemple par le déclassement de dispositions de la loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école, en raison de leur caractère réglementaire.

Amender la LOLF pour y introduire le vote, par le législateur financier, de la mise en réserve, pose dès lors deux difficultés au vu de cette évolution jurisprudentielle :

- le Conseil pourrait ne pas accepter que le législateur organique habilite ainsi expressément le législateur financier à intervenir dans le domaine réglementaire
- par ailleurs, si le Conseil poursuit sa jurisprudence récente, il pourrait, à l'occasion de l'examen d'une loi de finances, déclasser l'article déterminant la régulation, ce qui en affaiblirait sensiblement la légitimité.

Au plan politique, il convient de rappeler que **la répartition des compétences pour l'élaboration et l'exécution de la loi de finances actuellement prévue par la LOLF faisait partie, en 2001, du « bloc de principes » nécessaire au consensus**. Les travaux préparatoires soulignent la volonté parlementaire d'être informée, mais non associée directement, au pilotage de l'exécution budgétaire.

**Les parlementaires** membres des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat **rappellent aujourd'hui, à la quasi-unanimité, l'importance de ce point de consensus** et ne sont pas favorables à un vote sur les mises en réserve de crédits. Cette prise de position est confortée par les orientations données par le président de l'Assemblée nationale, qui souhaite que la loi n'empiète pas sur le pouvoir réglementaire, conformément à la lettre et à l'esprit de la Constitution de la V<sup>e</sup> République.

## **2- Le vote d'une « régulation parlementaire » pourrait affaiblir la régulation et non la renforcer**

Intégrer à l'autorisation parlementaire une mise en réserve de crédits tendrait à faire croire que les besoins de crédits à réguler peuvent être connus avec précision dès la présentation du PLF, justifiant ainsi l'intervention du pouvoir législatif. Si tel était le cas, le projet de loi de finances pourrait ne pas apparaître sincère. Or le principe de sincérité budgétaire, création jurisprudentielle, est désormais consacré par la LOLF et s'apprécie, d'après le Conseil constitutionnel, au vu des informations dont le gouvernement dispose au moment du dépôt du PLF.

À l'inverse, si la réserve résulte d'une estimation même prudente des besoins, la nécessité de dégager des crédits supplémentaires en cours d'année et, par conséquent, d'**une nouvelle mise en réserve de crédits, ne peut être exclue**. Les besoins sont en effet caractérisés par un aléa, même en dehors de circonstances exceptionnelles, qu'il s'agisse par exemple d'une détérioration marquée de la conjoncture augmentant les dépenses d'intervention ou d'une évolution des négociations salariales. L'avancement du calendrier budgétaire renforce l'incertitude sur ces besoins.

Pourtant, dès lors que le Parlement s'est exprimé sur le niveau des crédits mis en réserve, **la légitimité d'une « régulation administrative » supplémentaire sera fortement contestée par les ministères gestionnaires. La « régulation parlementaire » pourrait alors se retourner contre le ministère des finances, alors qu'elle est censée affermir sa position.**

Par ailleurs, le fait de voter sur les crédits mis en réserve au sein des crédits du programme tend à créer une « catégorie » de crédits au sein des crédits autorisés pour chaque mission, ce qui risque de **morceler le débat sur la régulation au cours des débats de deuxième partie, mission par mission**, lorsque le budget est défendu par les ministres gestionnaires et alors que la régulation reste une question macro-budgétaire.

Ceci fait aussi courir le risque d'**isoler par un vote une « réserve de crédits » disponibles**. En dynamique, on ne peut exclure que ces crédits ne constituent une réserve ouverte, soumise à toutes les tentations en cours d'exercice et non au respect de la norme de dépense.

Au total, il n'apparaît donc pas opportun d'amender la LOLF afin de prévoir que le Parlement vote les mesures de régulation : **cela traduirait plus un « mélange des genres » qu'un partage des tâches réellement efficace.**

b) Un dispositif d'information du Parlement sur les modalités de la régulation semble dès lors préférable.

L'amélioration souhaitable des conditions de mise en œuvre de la régulation, par l'association du Parlement, pourrait se traduire plutôt par **une information du Parlement sur le dispositif de mise en réserve de crédits au moment du dépôt du PLF et une discussion au cours du débat budgétaire général.**

Cette solution permettrait de bénéficier des avantages de l'association du Parlement à la régulation, sans présenter les inconvénients liés au vote, en retenant les caractéristiques suivantes :

- 1- la définition du volume des crédits mis en réserve en début d'exercice par l'application d'un **taux forfaitaire uniforme**, défini chaque année en fonction des besoins anticipés ;

L'application d'un taux forfaitaire uniforme permet d'éviter les négociations interministérielles en amont sur les contraintes spécifiques à chaque programme.

- 2- l'application de ce taux forfaitaire à **une « assiette taxable » large, comprenant l'ensemble des crédits des programmes limitatifs**. Il pourra être envisagé de définir un taux réduit applicable aux seuls crédits du titre II (dépenses de personnel), mais ceux-ci ne doivent pas être exclus de l'effort de régulation ;

Là encore, le dispositif vise à limiter le poids des négociations interministérielles en amont et à orienter l'éventuel débat parlementaire sur les conditions générales de l'exécution, plutôt que sur l'effort demandé à tel ou tel programme, ou à entrer dans le détail des crédits du programme, alors que la répartition par nature de dépense est indicative (à l'exception du titre II).

Grâce à cette assiette large, le pourcentage appliqué pourrait ainsi être relativement faible : à titre d'exemple, pour le PLF 2005, le besoin de « crédits frais » a été estimé à 7 Md€, dont 3 Md€ de crédits de reports gelés<sup>4</sup>. Pour libérer 4 Md€ de crédits, il faudrait appliquer à l'ensemble des crédits des programmes limitatifs, soit 247 394 M€ d'après la présentation du PLF 2005, une mise en réserve de 1,62%. En retenant un taux réduit pour les crédits du titre II, de l'ordre de 0,5%, le taux de mise en réserve appliqué aux autres crédits resterait alors inférieur à 3%.

L'application de la mise en réserve à l'ensemble des programmes ne porterait pas atteinte aux priorités du gouvernement, qui sont exprimées par les choix effectués dans le PLF pour la définition des plafonds de dépenses des missions.

- 3- **le maintien des crédits mis en réserve au sein du programme**, jusqu'à ce qu'ils soient annulés ou bien remis à disposition des responsables de programme, afin d'éviter d'isoler une « réserve de crédits disponibles » au sein du budget ;

Les crédits mis en réserve seront ainsi identifiés au sein du programme **dans le document annuel de programmation budgétaire initiale, visé par le contrôleur financier** à la fin de l'exercice précédent, le responsable de programme ayant le choix de répercuter la mise en réserve à chaque BOP ou de constituer une réserve au niveau central<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Chiffre présenté dans la note du cabinet du ministre délégué sur la gestion de l'exécution budgétaire en régime LOLF.

<sup>5</sup> Cette mise en réserve n'est pas exclusive des réserves pour aléa que les responsables de programme pourront décider de mettre en place.

- 4- le rappel des conditions de pilotage de l'exécution budgétaire dans le document informant le Parlement des conditions de mise en réserve des crédits et, notamment, de **la compétence demeurant au pouvoir exécutif tout au long de l'année pour une mise en réserve de crédits supplémentaire**, si les conditions de l'équilibre financier rendaient cette dernière nécessaire.

Dans ce cas, les dispositions actuelles de la LOLF (article 14) s'appliqueraient et imposeraient l'information des commissions des finances.

Le dispositif ainsi défini ne porte pas atteinte à la capacité des responsables de programme à atteindre leurs objectifs, puisque la « tranche ferme » des crédits mis en réserve est connue des responsables de programme dès le dépôt du PLF. Le niveau des crédits mis en réserve ne figure cependant pas dans les fascicules de présentation des missions, puisque la mise en réserve affecte l'exécution de la dépense<sup>6</sup>.

c) L'amélioration de la régulation peut passer également par un encadrement des pratiques en exécution

L'amélioration du dispositif de mise en réserve de crédits suppose par ailleurs :

- que la régulation budgétaire, dont la nécessité n'est pas contestable, soit réduite au strict minimum, notamment par la résorption de la bulle des reports ;

*Les modalités d'encadrement des reports de crédits seront examinées dans une note ultérieure.*

- que l'horizon des gestionnaires soit également éclairci « en aval », lorsque la question du dégel ou au contraire de l'annulation des crédits est posée.

Actuellement, l'incertitude des gestionnaires est forte quant au volume global des crédits qu'ils pourront *in fine* utiliser, compte tenu du flou entourant la remise à disposition éventuelle des crédits mis en réserve, les éventuelles mises en réserve supplémentaires et les ouvertures de crédits en collectif.

Il pourrait dès lors être envisagé de **mettre en place des règles de comportement internes au gouvernement**, par exemple sous forme d'une circulaire du Premier ministre, intégrant la régulation et le dégel dans la procédure budgétaire annuelle, au même titre que les négociations sur les crédits ou sur les reports, afin d'améliorer la « visibilité aval » du dispositif.

Cette circulaire ne rentrerait pas dans le détail des conditions d'évolution des crédits mis en réserve en cours d'année, sauf à renoncer à la fonction première de la régulation, qui est de faire face à des aléas. En revanche, elle pourrait prévoir des clauses de rendez-vous entre le ministre des finances et les autres ministres, pour discuter de l'éventuelle libération des crédits mis en réserve. Le dépôt du projet de loi de règlement, le débat d'orientation budgétaire (DOB), constitueraient à cet égard des moments privilégiés.

---

<sup>6</sup> Ceci permet d'ajuster plus tardivement le taux de mise en réserve, tout en préservant les délais d'impression des fascicules par mission.

**5. Le dispositif global proposé pourrait se traduire par un amendement au titre V de la LOLF**

Un dispositif obligeant à informer le Parlement sur les mesures que le gouvernement entend mettre en place pour assurer le respect des plafonds d'autorisation de dépense pourrait s'insérer au titre V de la LOLF, « *De l'information et du contrôle sur les finances publiques* ».

Le document joint au PLF pourrait être prévu à l'article 51 de la LOLF, qui fixe la liste des documents joints au PLF directement rattachables aux charges et aux ressources dont le gouvernement demande l'approbation. Plus précisément, le dispositif pourrait être inséré entre le paragraphe 4, qui prévoit l'annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales et le paragraphe 5, qui prévoit les annexes indicatives présentant les crédits par nature de dépenses ainsi que les projets annuels de performance.

Le dispositif proposé passerait par un amendement à l'article 51 de la LOLF, ainsi rédigé après discussion et en accord avec le cabinet du ministre :

« À l'article 51, il est inséré, après le 4°, un 4° bis ainsi rédigé :

« 4° bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global de dépenses voté par le Parlement, indiquant en particulier le taux de mise en réserve retenu pour les programmes dotés de crédits limitatifs ».

Cette rédaction présente l'avantage d'introduire dans la LOLF la notion de plafond global de dépenses et plus largement, de hiérarchiser la portée des votes du Parlement, au bénéfice de l'article d'équilibre.

\*

Sans vouloir donner à la LOLF un caractère sacré qui la rendrait intangible, les parlementaires souhaitent rappeler l'exigence de **stabilité** qu'implique sa mise en œuvre, particulièrement dans ses premières années. Cela n'exclut pas qu'une révision technique se révèle nécessaire à l'issue du premier exercice budgétaire.

Mais dans le contexte durablement difficile traversé en matière de finances publiques, notre constitution financière risque d'être affaiblie si elle apparaît trop évolutive. A cet égard, la discussion en première lecture au Sénat du projet de loi organique relatif aux LFSS a démontré les dangers qu'il y a à créer un terreau d'instabilité sur ce texte, au cas d'espèce, en envisageant d'éclater le consentement à l'impôt..

Les tentations sont grandes, à l'occasion des difficultés qui ne manquent pas de se faire jour, de vouloir modifier le texte plutôt que de revoir les habitudes. Or la LOLF conduit une réforme en profondeur des procédures budgétaires, mais surtout des modes de gestion publique : elle ne produira ses pleins effets que dans la durée et avec une mobilisation constante des administrations, difficile à soutenir en cas de révisions incessantes du texte.

ANNEXE 1

Proposition de schéma de mise en œuvre pour la régulation budgétaire en régime LOLF

Calendrier	Support	Impact sur les acteurs	Conséquence attendue
Préparation du budget			
Janvier à août	Interne au MINEFI : estimation des besoins de mise en réserve	Gestionnaires de programmes / directeurs des affaires financières	Incitation à une budgétisation sincère
Début septembre	Présentation jointe au PLF indiquant le taux de mise en réserve applicable aux programmes dotés de crédits limitatifs	Parlement : information sur le taux de mise en réserve envisagé pour respecter le plafond de dépenses global, donc sur les conditions de mise à disposition des crédits	Responsabilisation du Parlement sur les contraintes de finances publiques
		Ministres et responsables de programme : arbitrage rendu	Limitation des négociations interministérielles Meilleure visibilité de la gestion à venir pour les responsables de programme
Décembre	Projet de document annuel de programmation initiale du programme	Contrôleurs financiers Responsables de programme Chefs de BOP	Meilleure visibilité de la gestion Pas de « pollution » des débat sur la performance
31 décembre	Adoption du budget	Tous	Connaissance du montant des crédits mis en réserve par programme
En cours d'exécution			
Janvier	Circulaire du Premier ministre précisant les modalités d'insertion de la régulation dans la procédure budgétaire annuelle (clauses de rendez- vous)	Directeurs des affaires financières Direction du Budget / contrôleurs financiers Responsables de programme	Réduction des incertitudes et du sentiment d'arbitraire
	Mises en réserve des crédits après mise à disposition	Tous	Anticipées
Éventuellement : mises en réserve supplémentaires	Décision du ministre du budget	Information des commissions des finances	Responsabilisation du Parlement
Dégel	Décision du ministre du budget (selon un calendrier connu à l'avance)	Responsables de programme	Meilleure visibilité de la gestion



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre  
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission  
sur la mise en œuvre de la  
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGAUD

Député de l'Isère  
Questeur de l'Assemblée nationale

**Note d'étape sur les crédits évaluatifs  
(réaction au rapport de Mme Lajoumard – 30 mars 2005)**

**1. La LOLF a fortement resserré le champ des crédits évaluatifs**

• Les crédits évaluatifs représentent une atteinte significative au principe d'autorisation de la dépense par le Parlement, puisque celle-ci peut s'imputer, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Le législateur organique a considéré que les crédits évaluatifs restent utiles pour couvrir certaines charges obligatoires ou quasi obligatoires de l'État, dont le montant s'impose à lui. La recherche d'un nouvel équilibre traduit donc la volonté :

– de réduire les facilités offertes, en matière de budgétisation initiale, par le caractère évaluatif de crédits ouverts pour financer des dépenses difficilement prévisibles et dont les fluctuations ne peuvent être couvertes par les mécanismes habituels d'ajustement en gestion ;

– de mettre fin à la sous-budgétisation systématique de certains postes de dépenses ;

– d'accroître la responsabilité des gestionnaires.

• C'est pourquoi ont perdu leur caractère évaluatif les crédits de pensions civiles et militaires, de pensions d'anciens combattants, de frais de justice et de réparations civiles ; a également été supprimée la possibilité d'annexer à la loi de finances un état définissant une liste complémentaire de chapitres dotés de crédits évaluatifs. Restent, en revanche, évaluatifs les crédits relatifs à la charge de la dette, aux remboursements, dégrèvements et restitutions et aux appels en garantie <sup>(1)</sup>.

**2. La détermination précise du périmètre des crédits évaluatifs doit épouser cet esprit**

• Les crédits évaluatifs seront ouverts sur des programmes distincts de ceux portant des crédits limitatifs. Construire une maquette budgétaire correcte en 2006 et au-delà suppose donc de procéder à des reclassements et, notamment, de chercher si, en raison de la nature des dépenses qu'ils couvrent, certains crédits susceptibles de rester évaluatifs en 2006 ne devraient pas, en fait, devenir limitatifs. La question peut être posée pour certaines dépenses imputées sur les crédits relatifs aux charges de la dette, qui pourraient relever d'une logique de moyens de fonctionnement, ou aux remises de débits, qui s'ils sont des dégrèvements, relèvent d'actes discrétionnaires.

En sens inverse, certaines dépenses, couvertes par des crédits susceptibles de devenir limitatifs, pourraient en fait relever d'une logique de remboursement, dégrèvement ou restitution et rester, en conséquence, sous le régime des crédits évaluatifs.

(1) Par ailleurs, les comptes de concours financiers ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international ont été d'office dotés de crédits évaluatifs, afin de favoriser la réintégration dans un cadre budgétaire transparent des découverts consentis au profit de certains d'entre eux, jusqu'ici traités en opérations de trésorerie.

- Dans cette analyse, les décisions devront être guidées par les principes suivants :

- le fait qu'une dépense soit obligatoire ou quasi obligatoire, que son montant soit imposé ou que le gestionnaire n'ait pas de prise réelle sur la dépense n'est pas un critère déterminant du caractère évaluatif des crédits (de fait, le législateur organique a sciemment écarté du champ des crédits évaluatifs les crédits de frais de justice et de réparations civiles) ;

- la notion de « dépenses en atténuation de recettes » ne peut pas fournir de critère solide, car il s'agit simplement d'une convention de présentation pour la construction du tableau d'équilibre ou le pilotage de la politique budgétaire. De plus, le champ des dépenses bénéficiant de l'appellation « dépenses en atténuation de recettes » (intitulé de la cinquième partie de l'actuel titre I<sup>er</sup>) excède celui des dépenses effectivement traitées en atténuation de recettes dans le tableau d'équilibre (seulement les remboursements et dégrèvements) ;

- même si un crédit semble pouvoir entrer dans le champ des crédits évaluatifs, il conviendra de rechercher si une modification des procédures de dépense ne peut conduire à lui conserver un caractère limitatif et à repousser au collectif de fin d'année les éventuels ajustements aux besoins ;

- la *nature technique de l'opération de dépense* est le critère essentiel permettant de rattacher celle-ci à la catégorie des « remboursements, dégrèvements et restitutions »<sup>(1)</sup>. En particulier, les dépenses suivront le même traitement qu'elles soient effectuées à l'issue d'une procédure contentieuse ou d'une procédure administrative. L'*objet* de la dépense est le critère essentiel permettant d'éventuellement rattacher celle-ci à la catégorie des « moyens de fonctionnement »<sup>(2)</sup> ;

- ne peuvent être rattachées à la catégorie des « remboursements, dégrèvements et restitutions » que des dépenses qui ont pour objet de reverser à une personne donnée des sommes précédemment versées par cette *même* personne, ou qui sont la conséquence de décisions visant à constater que cette personne n'est plus redevable envers l'État. Les dépenses qui constituent de par la loi l'accessoire obligé de la restitution d'un principal suivront le régime normalement applicable à ce principal ;

- les procédures d'affectation de recettes ayant jusqu'ici été associées à des dépenses sur crédits évaluatifs, incompatibles avec la LOLF (article 17), devraient être supprimées ;

- En tout état de cause, il importe d'améliorer les techniques de prévision, de budgétisation et de suivi des engagements :

- pour les crédits devenant limitatifs, désormais fongibles au sein des programmes de politique ou de soutien, afin d'éviter, soit la constitution artificielle de marges de manœuvre indues (en cas de « sur budgétisation » initiale), soit l'absorption automatique des marges de manœuvre qui auraient pu être dégagées par ailleurs (en cas de « sous budgétisation » initiale) ;

- pour les crédits restant évaluatifs dans la mesure où l'appartenance à cette catégorie ne saurait exonérer des principes de bonne gestion ni de performance : l'absence de contrainte budgétaire apparente ne signifie pas qu'il ne faille pas déterminer les objectifs poursuivis dans l'utilisation des crédits, notamment pour ceux d'entre eux qui résultent de décisions discrétionnaires. En la matière, le ministère des Finances a une exigence d'exemplarité dont il ne saurait s'exonérer.

---

(1) par exemple, restitution du principal, sur condamnation de la règle de droit ayant conduit à encaisser une recette.

(2) par exemple, les frais de publicité et d'émission des Valeurs du Trésor, les commissions de placement, les redevances et rémunérations dues à Euroclear.



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre  
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission  
sur la mise en œuvre de la  
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGNAUD

Député de l'Isère  
Questeur de l'Assemblée nationale

Le 25 mai 2005

### Note d'étape sur le climat général entourant la mise en œuvre de la LOLF

La présente note s'inscrit dans le cadre des travaux « *d'analyse et [de] sensibilisation des acteurs* » prévus par la lettre de mission et vise à rendre compte de l'impression des parlementaires sur le climat entourant la mise en œuvre de la LOLF.

Depuis le début de leur mission le 7 mars, les parlementaires ont rencontré les responsables de la mise en place de la réforme au sein du ministère des finances, les principaux « observateurs » au niveau central et de nombreux services expérimentateurs de la LOLF, lors de déplacements sur le terrain. D'autres déplacements sont prévus dans les semaines qui viennent. Les parlementaires ont également participé à des manifestations rassemblant les acteurs de la réforme (forum des responsables de programme, réunion déconcentrée de mutualisation organisée par la DRB, notamment) et ont rencontré l'ensemble des organisations syndicales de la fonction publique. La liste des auditions réalisées et à venir figure en annexe.

Ces échanges conduisent à relever un climat général qui demeure favorable. La LOLF est vécue comme une réforme porteuse de sens, nécessitant un travail important, dont les effets ne pourront pleinement se faire sentir que sur plusieurs années et qui nécessite une importante vigilance. Les parlementaires souhaitent d'ailleurs souligner l'investissement personnel des personnes rencontrées, à tous les niveaux, dans la mise en œuvre de la réforme, ainsi que l'importance du travail accompli.

Pour autant, ils souhaitent souligner qu'une certaine inquiétude n'est pas absente chez les personnes rencontrées, liée à l'inertie des pratiques de gestion ou, dans les services déconcentrés, au défaut de réactivité des administrations centrales. Les travaux menés jusqu'ici se sont concentrés sur la préparation du PLF 2006, priorité légitime, mais qui a eu tendance à laisser au second plan les incertitudes liées au bon fonctionnement du circuit de la dépense et à la mise en œuvre effective de la gestion par la performance. La réussite de ces actions dès le début de l'année 2006 n'est semble-t-il pas pleinement acquise.

## **1. Les acteurs rencontrés**

### *a) Acteurs participant au pilotage de la réforme*

Les parlementaires ont tout d'abord rencontré le directeur de la réforme budgétaire, dont les services sont des interlocuteurs réguliers de la mission, ainsi que le directeur du budget. Ces entretiens ont été à ce jour complétés par l'audition du président du comité interministériel d'audit des programmes, du conseiller de la Cour des comptes chargé du suivi de la LOLF et du délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État. Les parlementaires en mission ont également pris part au forum des responsables de programme organisé par la DRB, le 14 avril dernier.

### *b) Services déconcentrés*

Des échanges ont eu lieu avec trois préfets de région et deux trésoriers-payeurs généraux. Les parlementaires ont également rencontré des chefs de services déconcentrés qui ont pu faire part de leur expérience de gestion d'un budget opérationnel de programme (BOP) : directions régionales de l'agriculture et des forêts, de l'environnement, de l'industrie et de la recherche, des affaires culturelles, des services pénitentiaires, de Cour d'appel, de rectorat.

### *c) Organisations syndicales*

Les parlementaires ont rencontré les représentants de l'ensemble des centrales syndicales représentatives dans la fonction publique : CFDT, CFTC, CGE-CGC, CGT, FO, FSU et UNSA.

## **2. Les principaux enseignements**

### *a) Les ministères sont diversement avancés dans la conduite globale de la réforme*

**L'attention est aujourd'hui légitimement focalisée sur la préparation de l'exercice 2006** : projet de loi de finances, projets annuels de performance, Palier 2006 et adaptation des circuits de dépense. L'état d'avancement des différents ministères est variable. Selon les observateurs de la LOLF, les logiques internes aux ministères sont très présentes dans la mise en œuvre de la réforme, expliquant pour partie les écarts relevés entre :

- les ministères où on relève une bonne appropriation de la LOLF, qui y ont vu un moyen de réfléchir à leurs missions et de réorganiser la gestion ;
- ceux qui sont handicapés par les évolutions de périmètre de leurs missions ;
- ceux pour lesquels la LOLF est avant tout le support de la réforme interne, décidée pour des motifs internes et donc soumise aux aléas des arbitrages internes du ministère ;
- ceux enfin (peu nombreux) qui n'ont pour l'heure pas intégré les principes de la modernisation de la gestion publique et la responsabilisation des gestionnaires à tous les niveaux.

Certains arbitrages n'ont d'ailleurs pas encore été totalement « digérés », qu'il s'agisse d'arbitrages structurants, comme l'architecture en missions, programmes et actions, ou d'arbitrages plus techniques, comme les modalités de décompte des équivalents temps plein travaillés (ETPT) et leur impact sur le niveau des crédits de titre II.

**On doit noter également que des éléments importants pour la réussite de la réforme, y compris en 2006, sont encore en chantier.** À titre d'exemple, la réforme du contrôle financier, organisée par le décret du 27 janvier 2005, doit se concrétiser par des arrêtés ministériels encore en préparation, dans l'attente des conclusions des missions de réingénierie des procédures en cours. Ces arrêtés doivent notamment préciser pour chaque ministère quels projets d'actes d'engagement, d'affectation, de délégation et de paiement des crédits seront soumis au visa ou à l'avis préalable du contrôleur financier : ils sont donc essentiels pour l'évolution des relations interministérielles et la crédibilité de la réforme.

Ces premières observations ont vocation à être précisées par les auditions ministérielles organisées à partir de la mi-mai.

Au-delà de l'échéance 2006, **les travaux à conduire pour la réussite de la réforme ne sont pas encore prioritaires et montrent un développement inégal selon les ministères.** On peut évoquer, par exemple :

- la définition des règles de fonctionnement entre les responsables de programme et les directeurs des affaires financières, voire avec les cabinets ministériels ;

Cette définition s'avère particulièrement nécessaire pour les ministères dans lesquels les directeurs « métiers » qui deviennent responsables de programme n'étaient auparavant qu'assez peu associés aux négociations budgétaires, ou que le périmètre de leur programme excède le périmètre des services dont ils ont la responsabilité. Cette question touche également à celle de la responsabilité des gestionnaires publics (thème qui fera l'objet d'une prochaine note d'étape).

- la mise en place de systèmes de contrôle de gestion performants, permettant d'orienter, en gestion, l'action des services et, éventuellement, de détecter les « dérapages » par rapport aux objectifs fixés, puis de rendre compte de manière fiable et auditable des résultats obtenus ;
- la fiabilisation des informations relatives à l'exécution de la dépense, selon la nomenclature matricielle par destination et par nature de la dépense.

Par ailleurs, dans la période de transition actuelle, les supporters les plus actifs de la LOLF ne montrent pas toujours un front suffisamment uni face aux problèmes qui se font jour comme dans tout chantier de cette ampleur.

Au-delà des querelles de chapelles administratives, des états d'âme liés à tel ou tel arbitrage, voire du bien fondé de conseils négligeant un peu vite certaines difficultés quotidiennes de mise en œuvre, il apparaît indispensable que ceux qui croient en la LOLF le disent sans excès de nuances : dans les six mois qui viennent, les efforts doivent converger. **Les « sponsors » de la LOLF doivent autant faire remonter les problèmes rencontrés que rappeler la légitimité et la nécessité du chantier engagé.**

*b) Les services déconcentrés veulent s'approprier pleinement les avancées permises par la réforme*

Les rencontres avec les services déconcentrés conduisent aux constats suivants :

1. Un enthousiasme local réel des services expérimentateurs, plus important que celui relevé au niveau central.

Les motifs de satisfaction relevés sont notamment :

- la jouissance de marges de manœuvre dégagées en gestion, notamment sur la dépense de personnel et la possibilité d'utiliser directement les économies dégagées ;

Tous les services n'ont cependant pas été en mesure de dégager de telles économies, soit parce que leur gestion a été insuffisamment dynamique, soit parce que les contraintes locales ne le permettaient pas (suite par exemple à l'évolution spontanée de la masse salariale).

- la visibilité d'ensemble sur le budget du service, même lorsqu'il n'est pas possible de dégager des marges de manœuvre ;
- l'autonomie plus grande dans la gestion, par exemple pour faire face à des difficultés de financement ;

Lorsqu'elles ne dépassent pas une certaine ampleur, ces difficultés peuvent être mieux supportées localement par l'identification rapide de dépenses pouvant être réduites ou reportées, alors qu'une gestion nationale impose parfois des annulations de crédits subies.

- l'occasion de développer une réflexion sur le sens des missions, lors de la déclinaison de la démarche de performance au niveau du BOP, notamment lorsque celle-ci a été participative ;

Néanmoins, certains services craignent que le pilotage local de la performance ne vienne contrarier la cohérence nationale de l'action publique.

- un développement des relations directes entre services déconcentrés expérimentateurs, « têtes chercheuses » du ou des ministère(s).

2. Certaines administrations centrales sont jugées peu réactives ou trop orientées vers les modes traditionnels de gestion

En règle générale, les services déconcentrés expriment une peur de ce que « rien ne change », par exemple dans les pratiques ministérielles de gestion des crédits, ou pour la déconcentration des décisions en matière de ressources humaines (choix des profils et des affectations des agents).

Les délais de délégation des crédits sont jugés excessifs. Certains responsables de budget opérationnel de programme (BOP), particulièrement impliqués dans la mise en œuvre de la réforme, ont indiqué que les objectifs ne pourraient être atteints que si, comme il avait été annoncé, les crédits étaient délégués (et non pas seulement notifiés) dès le début de l'année, pour la majeure part. **À la date des déplacements, entre la mi-avril et la fin avril, un nombre significatif de BOP des expérimentations de 2005 n'avait pas encore été formellement approuvés, compromettant**

**l'autonomie de gestion visée.** La cartographie des BOP et des unités opérationnelles (UO) pour 2006 n'était pas non plus connue des services.

Certains « petits » services déconcentrés peuvent cependant se sentir désarmés face à une liberté jugée trop importante, notamment en matière de GRH. Ils craignent de ne pas avoir la capacité de maîtriser une gestion devenue plus autonome. La budgétisation est un exercice complexe qui nécessite un processus itératif entre les services et l'administration centrale, qui dans certains cas élabore de fait le BOP. **La taille des BOP n'est pas partout adaptée à cet exercice.**

### 3. Les outils de gestion se mettent progressivement en place

Les services manifestent assez peu d'inquiétudes sur les modalités techniques de la mise en œuvre de la LOLF. Les questions évoquées lors des réunions de mutualisation en région sont, d'après la DRB, de plus en plus techniques, à la demande des expérimentateurs.

Les interrogations les plus aiguës touchent à la prévision, à la budgétisation et à la gestion de la masse salariale. Tous les services sont loin d'être en mesure d'effectuer des projections et actualisations précises de leur masse salariale, à défaut parfois d'outils fournis par l'administration centrale.

De même, la mise en place, puis le fonctionnement des BOP, supposent des systèmes d'information fiabilisés. Or les outils ne sont pas encore partout au point.

### 4. La définition du niveau optimal de positionnement des BOP nécessite une réflexion approfondie

La cartographie des BOP pour 2006 doit être arrêtée à la fin du mois de mai 2005. Les choix réalisés paraissent cependant mériter réflexion, y compris pour l'après-2006.

Dans certains ministères, la cartographie prévue pour les BOP est actuellement incompatible avec le système de comptabilité de la dépense, car une UO ne peut dépendre que d'un seul BOP pour un même programme. Ce problème, qui ne concerne plus qu'un nombre limité de ministères, **doit être résolu** pour la gestion 2006.

La gestion des ressources humaines et de la masse salariale est au cœur du pilotage des BOP. Les services expérimentateurs, quelle que soit la part des crédits de personnel dans le BOP, ont tous mis en exergue le caractère crucial du pilotage de la masse salariale. Pour autant, ils ne disposent pas, en règle générale, de tous les leviers de pilotage de la masse salariale (niveau des effectifs et décision de gel ou de création de poste, profil des agents, rémunération...).

**Ainsi dans certains cas, le niveau de déconcentration retenu pour le BOP paraît emporter des contraintes qui ne sont pas compensées par des gains en gestion dans le pilotage de l'action publique.** Le choix du niveau des BOP révèle parfois le souci de préserver des logiques de pouvoir ou, pour le moins, la structure actuelle du pilotage de l'administration déconcentrée. Enfin, le positionnement de la plupart des BOP au niveau régional, voire interrégional, est parfois vécu par le niveau départemental comme une « recentralisation ».

La conclusion d'étape est qu'il importe que l'échelon de programmation du budget soit également le niveau décisionnel principal. Il pourrait être intéressant d'envisager plus explicitement la disjonction des échelons de programmation (BOP), de gestion opérationnelle (UO) et d'« ingénierie » (par exemple pour le calcul de la masse salariale, qui nécessite une expertise particulière pouvant être mutualisée).

#### 5. Une articulation à préciser entre les responsables de BOP et les préfets

Le préfet est l'ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État. La réforme de l'administration territoriale conforte la collégialité des services déconcentrés sous l'autorité du préfet de région au sein du comité d'action régional.

La LOLF définit quant à elle une logique perçue comme verticale, qui doit être articulée par les préfets ; l'examen des BOP en comité d'action régional doit être organisé avec le souci de ne pas aboutir à mettre en place de nouveaux freins au circuit de la dépense.

Les BOP interrégionaux, tels qu'ils ont été expérimentés, peuvent poser des problèmes de gouvernance, notamment vis-à-vis des préfets et des services déconcentrés situés dans une région autre que celle qui gère concrètement le BOP.

*c) Les organisations syndicales affirment leur adhésion d'ensemble aux principes de la réforme, ainsi que leur sensibilité aux conditions du dialogue social et aux évolutions à venir de la gestion des ressources humaines*

1. L'attitude générale est positive : aucune organisation ne conteste les finalités de la loi et la plupart s'associent à l'objectif d'amélioration de la gestion, si elles contestent certains aspects de la réforme, notamment la déconcentration.

Des propositions dignes d'attention ont été formulées, notamment sur la prise en compte de l'appréciation des usagers dans les rapports annuels de performance (RAP) et sur les modalités de contrôle des informations figurant dans les RAP.

#### 2. Le dialogue social est jugé inégal selon les ministères, mais en général insuffisant

Les pratiques ministérielles ont été variables quant à l'information des organisations syndicales sur la mise en place de la LOLF :

- la nouvelle architecture budgétaire en missions, programmes et actions n'aurait pas été systématiquement présentée en comité technique paritaire ministériel (CTPM) ;
- les organisations syndicales n'ont pas été associées à la définition des objectifs et indicateurs de programmes et en expriment un vif regret.

**Enfin, le dialogue avec le ministère de la fonction publique est unanimement jugé insuffisant sur la LOLF.** La Commission permanente de modernisation des services publics du 11 avril 2005 a été consacrée à la thématique de l'impact de la LOLF sur la gestion des ressources humaines, sous la présidence du DGAFP. La précédente réunion sur ce thème s'était tenue deux ans auparavant.

### 3. Des inquiétudes sur les règles de GRH restant à fixer d'ici au début de la gestion 2006

Les organisations syndicales estiment manquer de visibilité sur l'impact de la LOLF sur la GRH et sur le calendrier de la réforme des cadres statutaires. « *Les gestionnaires ne peuvent pas dire aux agents comment va se passer la gestion des personnels en 2006* », qu'il s'agisse des modalités de décompte des effectifs, du projet de décret sur les nouvelles modalités d'avancement (ratio promu sur promouvables), de la définition des emplois permanents par rapport aux emplois budgétaires, notamment.

Certaines organisations syndicales soutenant ouvertement la réforme, en particulier la CFDT, considèrent que la réforme des cadres statutaires ne va pas assez vite et risque de compromettre la bonne mise en œuvre de la LOLF. Elles font valoir qu'une modernisation de la gestion des cadres statutaires permettrait de « sortir par le haut » de la problématique de l'« emploi précaire » dans l'administration de l'État et que chacun y trouverait son compte.

Enfin, les organisations syndicales ont indiqué que la **formation** des agents, en particulier de l'encadrement intermédiaire, aux nouveaux outils était insuffisante.

*d) Éléments communs : les conséquences de la LOLF sont parfois confondues avec celles d'autres réformes en cours et les gains attendus de la mise en œuvre de la loi ne sont pas assez visibles*

En premier lieu, la réforme est mise en place dans **un contexte budgétaire particulièrement contraint**, à la fois sur la dépense et sur le niveau des effectifs, qui ne permet pas de disposer de « grain à moudre » pour la conduite du changement.

En deuxième lieu, elle se télescope avec d'autres réformes qui demandent également beaucoup de mobilisation de la part des agents et qui ont souvent un impact direct sur ses conditions de mise en œuvre : décentralisation, réorganisation des services déconcentrés de l'État autour des Projets d'Action stratégique de l'État en région (PASER), plan de cohésion sociale, etc. Les services ressentent parfois un « embouteillage de la réforme ».

Ces éléments de contexte permettent de mettre en perspective les critiques qui se sont fait jour, notamment dans les administrations centrales, sur le poids de la mise en œuvre de la LOLF et sur la « bureaucratie de la LOLF ». Il n'est pas contestable que le changement de nomenclature budgétaire, l'évolution du circuit de la dépense et la préparation des nouvelles annexes au projet de loi de finances font apparaître **des coûts transitoires importants**. Ces coûts devraient progressivement être relativisés, lorsque les bénéfices de la réforme en terme de visibilité et de souplesse en gestion pourront s'affirmer, tandis que les structures dédiées seront réintégrées dans les services gestionnaires.

Il semble néanmoins indispensable de **ménager une relative souplesse dans l'application de la réforme, pour ne pas perdre de vue ses objectifs** : donner plus d'autonomie aux responsables de programme, afin qu'ils soient effectivement responsabilisés sur l'utilisation des moyens et les résultats obtenus. Le chantier de la réforme a besoin d'être légitimé en permanence.

**3. Conclusion provisoire : les chantiers à ne pas perdre de vue pour le 2<sup>ème</sup> semestre 2005**

À court terme, il apparaît essentiel de donner la priorité à certains chantiers concrets :

- procéder à une définition précise de la chaîne de la dépense et des relations entre responsables de programme, de BOP et d'UO, afin d'éviter toute rupture de paiement et de suivi des engagements et de permettre la mise en œuvre de la fongibilité des crédits ;
- former les gestionnaires de base au système d'information budgétaire et comptable qui sera à leur disposition ;
- finaliser et fiabiliser les instruments de budgétisation de la masse salariale, principal sujet d'inquiétude pour les nouveaux responsables financiers ;
- fiabiliser les systèmes d'information qui permettront de rendre compte de la performance.

Il apparaît tout aussi important, dans la phase cruciale qui nous sépare du début de la gestion 2006, de « **maintenir la pression** » sur le caractère prioritaire de cette réforme, mère de toutes les autres, en matière d'amélioration de la gestion publique et de la performance de l'État. Ceci suppose, en plus de la conduite des chantiers concrets ci-dessus rappelés, une mobilisation sans faille de tous les acteurs de la réforme, y compris au plus haut niveau.



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre  
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission  
sur la mise en œuvre de la  
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGNAUD

Député de l'Isère  
Questeur de l'Assemblée nationale

Le 2 juin 2005

### Note d'étape sur les règles de reports de crédits

La présente note s'inscrit dans la réflexion conduite sur « *les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire, notamment par l'intégration des mises en réserve de crédits au sein de l'autorisation budgétaire initiale* » (point 2 de la lettre de mission).

Elle vise à donner le point de vue des parlementaires en mission sur les règles applicables aux reports de crédits, dans le cadre des réflexions en cours sur un éventuel amendement à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

**Les règles prévues par la LOLF** concernant les reports constituent dès aujourd'hui **une contrainte réelle** pour les ministères. Il pourrait être envisagé à terme de durcir ces règles et, notamment, de **supprimer la possibilité de déroger au plafond de 3%**. Une telle modification de la LOLF ne paraît pas urgente et ne serait d'ailleurs pas appliquée aux reports de 2005 vers 2006. Elle constituerait en revanche **un signal négatif** adressé aux ministères, alors que la contrainte budgétaire est réelle et que des efforts importants vont devoir être fournis d'ici au début de la gestion 2006.

Les parlementaires en mission réaffirment la nécessité de stabiliser le texte de la loi organique dans le contexte actuel.

## I. LE CADRE PRÉVU PAR LA LOLF EN 2001 CONSTITUE UNE CONTRAINTE VERTUEUSE, RENFORCÉE PAR LA PRATIQUE BUDGÉTAIRE

### *1. La LOLF prévoit un plafonnement des reports de crédits, déjà traduit depuis 2003 par un encadrement des pratiques*

L'article 15 de la LOLF prévoit en effet :

- un report des autorisations d'engagement sans limitation, mais non automatique (contrairement à la règle d'« immortalité » prévalant pour les autorisations de programme) ;

Cette disposition permettra d'éviter la reconstitution d'autorisations « dormantes », dont il est difficile de suivre les affectations éventuelles puis les besoins de CP correspondants.

- un plafonnement à 3% du report des crédits de paiement disponibles sur chaque programme, applicable d'une part, aux crédits du titre II et, d'autre part, aux crédits des autres titres.

L'application d'un plafond limite considérablement les reports de crédits d'investissement, alors que les reports de crédits de paiement pour dépenses en capital sont aujourd'hui de droit.

De plus, la pratique a évolué pour contraindre le volume des reports de crédits : depuis 2003 (reports de l'année 2002), les reports ne sont plus ouverts automatiquement sur demande des ministères, mais négociés avec le ministère des finances.

**Cette anticipation des contraintes de la LOLF** a permis de réduire le volume des crédits effectivement ouverts par rapport aux demandes initiales, après une expansion des reports au début des années 2000 et, à ce titre, a été un élément déterminant de la tenue de l'exécution budgétaire. Elle a contraint les ministères à intégrer leurs demandes de reports dans une logique budgétaire globale.

### *2. Les règles actuelles constituent une contrainte réelle pour les ministères*

*a) Le plafond de 3% devrait pouvoir être respecté, mais les reports de crédits demeurent nécessaires dans un système où la pluriannualité est très encadrée*

Des entretiens conduits par la mission, il ressort que les ministères se sont adaptés à la contrainte nouvelle du plafonnement. La plupart estiment être en mesure de respecter le plafond de 3%. La direction du budget indique que, pour l'heure, aucun ministère n'a officiellement exprimé le souhait de bénéficier de la possibilité de dérogation prévue par la LOLF.

Néanmoins, les gestionnaires relèvent que les ouvertures de crédits réalisées en collectif débouchent parfois sur des reports importants, faute de pouvoir engager les dépenses correspondantes avant la fin de l'année. Par ailleurs, la pratique des « abattements reports » établit une connexion artificielle et peu vertueuse entre la LFR et le PLF de l'année suivante. La LOLF, en consacrant le principe de sincérité, doit justement contribuer à cantonner le collectif sur les sujets propres à l'exercice finissant et à ne pas en faire un « complément » au PLF. **La visibilité des ministères comme de la direction du budget sur cette évolution est cependant faible à l'heure actuelle.**

Enfin, la période de transition qui prévoit l'application du plafond de 3% aux reports de l'exercice 2005, à partir de la nomenclature budgétaire de 2005, donc aux **chapitres** (cf. *infra*), risque de susciter une incertitude sur la capacité à respecter le plafond de 3% en régime de croisière. En effet, les projections effectuées pour déterminer l'impact du plafond partent en général des futurs programmes et non des actuels chapitres.

*b) Cette limitation devrait permettre de réduire significativement les reports, dès 2006*

Les estimations de la direction du budget conduisent à estimer le volume des reports de l'exercice 2005 en 2006 à 2 Md€, contre plus de 9 Md€ actuellement (dont une partie seulement sera effectivement ouverte). Cette estimation, qui résulte d'un écrêtement des reports de 4,7 Md€ par application du plafond de 3%, résulte d'une projection des crédits disponibles à la fin de l'exercice 2005 sur chaque **programme**, conformément à la règle en vigueur en régime de croisière. Elle formule en particulier des hypothèses, tirées de l'observation du passé, sur les programmes qui ne devraient pas susciter de reports.

Cette estimation pourrait être révisée à la baisse si le plafond de 3% s'appliquait strictement aux chapitres en 2005.

**3. Cette contrainte est particulièrement sensible dans le régime de transition applicable aux reports 2005**

L'article 62 de la LOLF indique que « *les dispositions du II de l'article 15 sont applicables aux crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports* ».

La détermination des crédits 2005 qui sont « *susceptibles de faire l'objet de reports* » ne peut avoir de consistance juridique que dès lors qu'elle se fonde sur la nomenclature de la LFI 2005, éventuellement ajustée à l'occasion du collectif de fin d'année. Or, la présentation des crédits du PLF 2005 selon la nomenclature LOLF, réalisée en vertu de l'article 66-I de la LOLF, ne revêt qu'un caractère indicatif : elle ne peut donc servir d'assise à la mise en œuvre du taux de plafonnement de 3% <sup>(1)</sup>. C'est, au contraire, aux **chapitres** des lois de finances pour 2005 que devra être appliqué le taux de 3% retenu par le II de l'article 15 de la LOLF.

---

(1) La situation était différente pour le II de l'article 108 de la LFI 2005, définissant le régime transitoire applicable, pour la gestion 2006, aux engagements par anticipation. Comme il s'agissait, en l'espèce, de déterminer le montant des crédits **2006**, spécialisés par programme, susceptibles d'être engagés par anticipation, il était logique de prendre pour référence la présentation indicative de l'article 66-I pour apprécier la limite applicable à ces engagements (un quart des crédits 2005).

Il convient de noter que ceci conduit à **une transition particulièrement restrictive sur les reports**, puisque les chapitres actuels constituent une assiette beaucoup plus fractionnée que les futurs programmes. Ceci accélèrera la transition vers le régime de croisière du nouveau système. Évidemment, dans ce cadre, il est exclu de procéder à une modification des règles de plafonnement des reports applicable dès 2005.

## **II. UN AMENDEMENT RESTREIGNANT DAVANTAGE LES REPORTS DONNERAIT UN SIGNAL NÉGATIF Q'IL CONVIENT ABSOLUMENT D'ÉVITER**

### *1. Il est envisagé de resserrer encore le régime des reports*

#### *a) Suppression des possibilités de report pour les dépenses de personnels*

Sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, il n'y a pas de report pour les crédits de personnel. La possibilité de reports a été introduite dans la LOLF, dans la mesure notamment où le titre II comporte des crédits d'action sociale, qui peuvent générer des reports frictionnels liés au décalage entre engagements et paiements, alors que ce n'est *a priori* pas le cas des crédits de rémunération.

Cette disposition résultait d'une volonté de prudence, plus que d'un besoin démontré. Il serait proposé de la supprimer, afin notamment de pallier le risque de « recyclage » de reports de crédits de paiement du titre II vers d'autres titres du même programme en gestion.

Il est à noter que ce sujet, encore à l'expertise au sein de la direction du budget, n'est pas identifié comme un risque majeur de « dérapage budgétaire ». En effet, les crédits pouvant donner lieu à un décalage temporel entre engagement et paiement et, de ce fait, être éventuellement reportés, ne constituent qu'une part très limitée du titre II (prestations sociales facultatives).

#### *b) Suppression de la possibilité de déroger au plafond de 3%*

Cette possibilité est actuellement ouverte par l'article 15, II 2° de la LOLF qui prévoit que le plafond de 3%, applicable à chaque programme, « peut être majoré par une disposition de loi de finances ». Elle a pour objet de donner une certaine souplesse au dispositif, lorsque le plafond de 3% pourrait se révéler trop strict.

L'amendement envisagé résulte donc de la volonté d'éviter les dérapages budgétaires et les demandes de dérogation qui porteraient atteinte au mécanisme vertueux décrit plus haut.

#### *c) Modification de l'assiette retenue pour le calcul du plafond de 3%*

La rédaction envisagée est la suivante : « (...) Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de leur montant prévu par la loi de finances initiale de l'année. »

En prenant pour référence les crédits de la LFI de l'année et non plus les crédits de la LFI précédente, cette rédaction montre un changement de paradigme pour le principe des reports : il ne s'agirait plus de faciliter la transition d'un exercice budgétaire vers le suivant, pour celles des dépenses qui n'auraient pu trouver à être réalisées en temps et heure. Il s'agirait plutôt d'adosser les reports sur la budgétisation de la LFI de l'année. En poussant cette logique à l'extrême, les 3% de crédits reportés pourraient devenir un paramètre de la budgétisation initiale. Une telle démarche irait **à l'encontre** de la politique de dégonflement de la bulle des reports, qui s'appuie notamment sur l'abandon de la pratique bien peu vertueuse des « abattements reports ».

*d) Afin de préserver une souplesse dans la transition, la possibilité de déroger au plafond de 3% serait maintenue pour les reports de l'exercice 2005*

La suppression de cette disposition est envisagée pour les reports de l'exercice 2006. Serait en revanche maintenue la possibilité en LFI 2006 de majorer pour certains programmes le plafond de 3%. **L'amendement envisagé ne revêt donc pas un caractère d'urgence.**

**2. À quelques mois de l'entrée en vigueur de la LOLF, il convient d'éviter de donner aux gestionnaires un signal très négatif**

*a) La période actuelle est marquée par des contraintes budgétaires persistantes et par le poids des travaux menés dans le cadre du « compte à rebours » du PLF*

Les ministères doivent faire face à l'application de la norme « zéro volume » pour la troisième année consécutive, ce qui constitue une contrainte particulièrement forte.

En 2005, ils doivent de plus préparer le PLF selon les dispositions de la LOLF, qui accroissent sensiblement le volume et la qualité des informations jointes en annexe au PLF.

*b) Le resserrement des règles sur les reports pourrait être interprété comme une contrainte supplémentaire et un manque de confiance dans les futurs responsables de programmes*

Alors que l'article 15 de la LOLF n'a pas encore été appliqué, sa modification de manière anticipée pour l'exercice 2006 constituerait un signe de défiance dans la capacité des ministères à respecter globalement les dispositions de la LOLF.

Surtout, elle pourrait accrédi ter l'idée d'une instrumentalisation de la LOLF au profit de la réduction de la dépense publique, alors que la loi a pour but l'accroissement de l'efficacité de la dépense.

*c) La dérogation au plafond de 3% est avant tout un sujet « Défense »*

Les simulations effectuées par la direction du budget sur l'impact du plafonnement des reports font apparaître que la réduction des reports sera très concentrée. Elle concernerait pour les deux tiers la Défense, pour plus de 3 Md€ de crédits de paiement issus de l'accumulation de reports sur ses dépenses en capital, puis le MINEFI, pour 0,6 Md€ et enfin l'Intérieur, pour 0,4 Md€ <sup>(1)</sup>.

---

(1) Ces montants correspondent à l'écart entre l'estimation des reports hors plafonnement et le volume des reports plafonnés.

Les reports du MINEFI résultent essentiellement des garanties de report accordées aux directions à réseaux dans le cadre des contrats de performance. Ils devront être traités dans le cadre des nouveaux contrats.

Des entretiens menés avec la direction du budget, il ressort ainsi que deux types de programmes pourraient solliciter un aménagement de la règle des 3% :

- les comptes de prêts (catégorie de compte spécial du Trésor), qui comportent souvent des opérations décalées d'une année sur l'autre, nécessitant des reports importants ;

Ceci concerne des opérations bien identifiées, qui pourraient faire l'objet d'une autorisation ciblée de dépassement du plafond de 3%, ou d'ouvertures de crédits en cours d'année.

- les programmes Défense.

La Défense constitue un cas particulier, caractérisé notamment par un volume très important de reports, qui seraient de « vrais reports », correspondant à l'étalement des paiements des opérations engagées, notamment dans le cadre de la loi de programmation militaire et non un « fonds de roulement » renouvelé d'année en année, comme c'est le cas pour d'autres ministères.

Le plafonnement des reports impliquera dans ce cas le financement de 3 Md€ environ au cours de l'exercice au cours duquel serait décidé l'application du plafonnement et d'un accord sur le niveau global d'exécution visé dès le stade de la LFI.

La question des reports entre dans le cadre plus général du budget de la Mission Défense.

\*

**Ainsi, la suppression de la possibilité de déroger au plafond de 3% de report pour certains programmes n'apparaît pas urgente, dans la mesure où elle n'a vocation à s'appliquer qu'à la fin 2006. Le seul risque identifié à ce jour de dérapage n'est pas lié *stricto sensu* à la question des reports, mais aux garanties accordées au budget de la Défense.**

**En revanche, elle constituerait un signal excessivement négatif pour les gestionnaires, dans un contexte déjà particulièrement difficile.**

**Les parlementaires souhaitent réaffirmer leur conviction profonde de ce que le texte de la LOLF doit dans la période actuelle être « sacralisé », afin que les efforts se concentrent sur la mise en œuvre effective de la loi et des changements qu'elle implique.**



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre  
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission  
sur la mise en œuvre de la  
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGAUD

Député de l'Isère  
Questeur de l'Assemblée nationale

Paris, le 28 juillet 2005

## Note d'étape sur la gestion des ressources humaines

La présente note s'inscrit dans le cadre des travaux relatifs à « *la nouvelle gestion publique dans le cadre de la LOLF* ». La lettre de mission invite notamment les parlementaires à veiller à ce que la LOLF « *soit correctement déclinée dans les ministères et à ce que soient définies la place et la mission des responsables de programme* ».

La LOLF assouplit le lien entre le vote du budget et les emplois, dont le détail n'est plus déterminé en loi de finances, invitant ainsi les administrations à ne plus se contenter d'une gestion statutaire des personnels. Les gestionnaires ont commencé à prendre conscience de la liberté nouvelle ainsi offerte et, pour certains, de la nécessité de repositionner la direction des ressources humaines en « prestataire de services » des responsables de programme et en régulateur global.

Pour autant, la modernisation de la gestion publique ne passe pas par un « grand soir » de la fonction publique qui remettrait en cause le statut général. Il apparaît nécessaire de privilégier une approche graduelle tirant parti de toutes les souplesses du statut et procédant à une déconcentration des actes de gestion, tout en encourageant à terme la réforme des cadres statutaires.

### 1. La LOLF transforme profondément le cadre budgétaire de la GRH

*La LOLF introduit une nouvelle conception des emplois et des crédits de personnel*

Avec la LOLF, on passe d'un « droit à pourvoir » des emplois budgétaires déterminés par la loi de finances à une obligation de piloter à la fois des équivalents temps plein et une masse salariale :

– le regroupement au sein du titre II de chaque programme de tous les crédits relatifs aux dépenses de personnel, la suppression *de facto* des modalités spécifiques de gestion qui étaient applicables à certains d'entre eux <sup>(1)</sup> et les nouveaux principes de budgétisation des

(1) Le regroupement efface les particularités actuelles de certains crédits : caractère évaluatif (cotisations sociales) ou gestion centralisée par le MINEFI (versement à la CNAF représentatif des cotisations familiales dues par l'État, nettes des prestations directement versées par lui à ses agents – *on notera cependant que, dans le rapport présenté par le Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2006, la présentation indicative des missions et programmes envisagés pour le PLF 2006 fait toujours apparaître un programme « Versement à la CNAF », qui a vocation à disparaître.*

crédits de pension (représentatifs d'une contribution employeur assise sur les rémunérations d'activité) donnent corps à la notion de « masse salariale » ;

– la loi organique prévoit d'assortir les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de plafonds ministériels d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, qui décomptent chaque emploi, mesuré en équivalent temps plein, indépendamment de la catégorie statutaire (corps et grade) ou juridique (contrat ou vacation) à laquelle il se rattache.

La LOLF distingue la spécialisation des crédits de personnel (par programme) et la spécialisation des plafonds d'autorisation d'emplois (par ministère).

*Cette conception aura un impact important sur la gestion des politiques publiques*

- Un basculement des concepts de gestion

Actuellement, les dépenses de personnel ne constituent pas une préoccupation pour les gestionnaires, mais plutôt une donnée exogène. Au contraire, le pilotage par la masse salariale représentera, pour les responsables de programmes ou de BOP, une contrainte nouvelle, jusqu'ici globalement assumée par les DAF, qui nécessitera une bonne prévision au moment de la préparation du budget et un suivi en exécution. Cela suppose que le gestionnaire acquière une connaissance précise des déterminants de la dépense salariale et dispose d'outils performants pour en assurer le suivi et, au-delà, formuler des hypothèses d'évolution.

Décliné à titre indicatif au niveau des programmes et des BOP, le plafond d'ETPT encadrera également le pilotage des effectifs rémunérés par l'État. Pour autant, la substitution des ETPT aux emplois budgétaires offrira plus de souplesse dans l'allocation des moyens et non une contrainte supplémentaire. Sous réserve de rester sous son plafond de masse salariale et d'ETPT, le gestionnaire pourra définir son « profil » d'emplois et l'ajuster en cours d'année, optimiser l'effet des vacances en gageant un ETPT plutôt qu'un emploi budgétaire dans un corps et un grade donné, optimiser l'allocation temporelle de ses ressources humaines puisque le plafond d'ETPT doit être respecté en moyenne sur l'année et non à tout instant. On peut ainsi envisager que la « consommation mensuelle » d'ETPT excède son niveau moyen cible, pendant une période donnée, pour répondre à une surcharge d'activité temporaire, dès lors que le gestionnaire se donne les moyens de compenser cette sur-consommation par une sous-consommation à due concurrence, sur une autre période.

- Une forte incitation à déconcentrer la compétence managériale

La logique de responsabilité sous-jacente à la LOLF implique que le responsable de programme ou de BOP maîtrise les principaux leviers d'action relatifs à la dépense et à la conduite de la politique publique dont il est chargé : il doit disposer en propre du pouvoir de prendre certaines décisions structurantes. S'agissant des effectifs et des ressources humaines, un grand nombre de décisions a un impact direct sur la masse salariale ou sur la consommation des équivalents temps plein : détermination des profils de recrutement – entendu au sens large : concours, promotion interne, mutations internes, arrivée d'agents détachés, recours à des personnels non titulaires ou à des vacataires –, mobilité à l'extérieur du périmètre du BOP ou du programme, gel d'un poste vacant, définition des rythmes d'avancement, mise en œuvre de la politique indemnitaire, etc. D'autres ont un impact indirect, voire nul, sur les variables budgétaires, mais permettent au gestionnaire d'optimiser la conduite de la politique dont il est chargé (mobilité géographique – voire fonctionnelle – au sein d'un même ressort territorial avec déconcentration des décisions prises en CTP, politique de formation continue.

Cette compétence managériale aura une portée différente selon qu'elle concerne le responsable de programme ou le responsable de BOP :

– au premier devraient revenir des interventions stratégiques pour l'allocation des ressources : définition d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétence (GPEEC) de programme ou participation à la définition de la « GPEEC ministère », selon la configuration de la maquette et l'organisation de l'administration centrale ; déclinaison de la GPEEC dans un schéma annuel d'emplois, après dialogue avec les responsables de BOP ; détermination des besoins globaux du programme en termes de recrutement et de formation, en liaison avec la DRH ; régulation entre les BOP de la consommation des ETPT ;

– au second devrait revenir l'essentiel des décisions touchant à l'utilisation effective des ressources. Il ne s'agit pas, pour autant, de perpétuer le schéma de la déconcentration administrative qui a largement prévalu jusqu'ici, l'administration centrale se déchargeant vers les services déconcentrés de tâches et d'actes jugés par elle encombrants et sans grand intérêt. Au contraire, le responsable de BOP devra pouvoir déterminer sa « carte des emplois », arrêter une politique de recrutement, de formation, voire de rémunération accessoire, tout en respectant les orientations fixées au niveau du programme – à la définition desquelles il aura d'ailleurs contribué.

## **2. Les gestionnaires commencent à s'approprier les potentialités offertes par la LOLF**

*La gestion en masse salariale a permis de mettre à profit certaines marges de manœuvre*

Les déplacements dans les services déconcentrés comme la participation aux réunions de mutualisation organisées par la DRB, avec l'appui des préfets et des TPG, montrent que la plupart des responsables expérimentateurs de BOP ont pu tirer parti de marges de manœuvre apparues en gestion. L'apparition de ces marges, qui résulte, pour une part, d'un « effet d'aubaine » lié à l'expérimentation, mais également des efforts propres réalisés en gestion, n'est possible que lorsque la budgétisation initiale de la masse salariale du BOP a été correctement calibrée.

Les responsables de BOP ont intégré dans leur pilotage la possibilité d'agir sur le volume de l'emploi effectif, afin de faire apparaître des excédents de crédits sur le titre II. Ces excédents ont été utilisés pour améliorer le cadre d'accueil du public ou les conditions de travail des agents, ou pour s'essayer à une politique indemnitaire locale. Les expérimentations 2004 et 2005 ont ainsi montré par l'exemple que l'assouplissement du cadre de gestion associé à la LOLF offre au gestionnaire de vraies opportunités, tant pour découvrir des marges que pour en décider l'utilisation.

Trois remarques doivent compléter l'éclairage d'une évolution ressentie comme très positive :

- la plupart des ministères n'ont pas voulu courir de risques excessifs avec leurs services expérimentateurs et les ont doté assez largement en crédits de personnel et en emplois. Un tel traitement ne sera pas généralisable lorsque l'ensemble des services de l'ensemble des ministères passera en régime de croisière à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ;
- sous la réserve précédemment énoncée, les marges proviennent généralement de la « capitalisation » des vacances d'emploi apparues en cours de gestion, ce qui traduit une utilisation judicieuse des opportunités offertes au gestionnaire, plutôt qu'une volonté *ex ante* d'ajustement ou de redéfinition des effectifs, qui pousserait la logique de « fongibilisation » des moyens à l'extrême. Même si elles sont le produit d'une approche quantitative et budgétaire, la mise en évidence et l'utilisation des marges de manœuvre ont cependant fait l'objet d'une démarche de gestion orientée vers l'intérêt du service, dans le cadre d'un dialogue social local jugé pertinent et efficace ;

- les marges de manœuvre ont le plus souvent été gérées directement au niveau local (le cas échéant, dans le cadre d'un dialogue de gestion avec le responsable de programme) et n'ont pas été « remontées » au niveau du responsable de programme. Ceci s'explique certainement par le champ encore limité des expérimentations et par le souci des responsables centraux d'accompagner les expérimentateurs locaux plutôt que de tester le fonctionnement du système global programme / BOP en vraie grandeur ;

Mais en régime de croisière, certaines instances supérieures de pilotage (responsables de programme et / ou directions des affaires financières) souhaiteront probablement centraliser les économies réalisées en gestion, pour atteindre une masse critique au niveau du programme et éventuellement augmenter la réserve pour faire face aux imprévus, plutôt que d'en laisser le bénéfice aux unités au sein desquelles ces économies sont apparues. Si cette démarche de centralisation ne doit pas être rejetée *a priori*, il convient cependant de préserver la logique d'un intéressement au moins partiel aux économies de gestion, afin de maintenir la motivation des services sur la recherche d'une meilleure efficacité.

#### *La mise en place des ETP apporte une meilleure visibilité de l'emploi*

Administrations centrales et services déconcentrés se rejoignent sur l'intérêt que représente le raisonnement en effectifs réels (ETPT) pour améliorer le pilotage de l'emploi public. En effet, les dotations des services en emplois budgétaires masquent la réalité des effectifs, tant en niveau (car il existe toujours des emplois budgétaires vacants et des personnes employées sur crédits) qu'en profil (par exemple, des emplois budgétaires vacants gagent des emplois non budgétaires ou des surnombres sur d'autres emplois budgétaires).

Les administrations centrales voient dans les ETPT le moyen de clarifier la répartition de l'emploi effectif entre les différentes structures locales, ce qui facilite le pilotage national de la ressource humaine, notamment son ajustement aux plans de charge des différentes unités. Les services déconcentrés voient dans les ETPT un instrument qui leur permet d'améliorer le dialogue avec leur centrale sur leurs besoins en personnels. Certes, les règles de l'ordonnance de 1959 n'empêchaient pas ce dialogue et la plupart des ministères avaient initié des démarches de « plans de charge » permettant de déterminer un objectif théorique de niveau d'emploi. Mais en règle générale, la référence demeurait l'emploi théorique et non l'ETPT, qui constitue un instrument de mesure plus transparent que l'emploi budgétaire, car il révèle le niveau effectif de la ressource dont dispose le service.

Par ailleurs, le remplacement du pyramidage budgétaire des emplois par une dotation globale en ETPT exacerbe, chez la plupart des gestionnaires locaux, le sentiment d'être confronté aux rigidités d'une gestion des ressources humaines encore trop centralisée. La déconcentration des actes, d'ailleurs inégale selon les ministères, porte en règle générale sur les actes de gestion des agents (la plupart du temps, pour les catégories B et C) et pas suffisamment sur les décisions structurantes pour le service. Les gestionnaires y voient un obstacle à leur mise en responsabilité et souhaitent une plus grande déconcentration de la GRH. Il faut cependant observer que :

- certains gestionnaires locaux, en revanche, ne sont pas demandeurs d'un accroissement de leurs responsabilités en matière de GRH. Il s'agit souvent de « petits » services, qui n'ont pas la capacité d'accueillir les compétences techniques nécessaires à une gestion locale des ressources humaines. Ce constat plaide pour la généralisation des démarches de type « centre de services partagés » permettant de mutualiser la compétence technique ;
- les gestionnaires ne contestent pas la nécessité de conserver un pilotage national.

*Les administrations centrales se trouvent confrontées à des rôles nouveaux*

• Les directions financières se sont trouvées en première ligne, les autres directions fonctionnelles (personnel, administration générale) étant, en général, plus en retrait. En effet, les directions financières ont été amenées à accompagner les expérimentations à travers :

– une plus grande attention portée aux besoins exprimés par les responsables de BOP, afin d'aboutir rapidement à une construction et un calibrage correct des BOP ;

– un travail commun avec les responsables de BOP autour de la construction des outils techniques nécessaires au pilotage des BOP (notamment le suivi de la masse salariale).

Ces évolutions peuvent préfigurer certaines des fonctions qui devront être assurées, en régime LOLF stabilisé, par les directions « support » des ministères. Certaines d'entre elles (par exemple au ministère de l'Intérieur) se positionnent désormais comme des prestataires de services qui doivent trouver une réponse aux demandes adressées par les services déconcentrés. Elles font également valoir leur capacité propre d'appréciation et d'arbitrage, exerçant ainsi une fonction de régulation essentielle à la bonne marche du ministère. Dans le cas du ministère de l'Intérieur, la régulation se veut à la fois économique (allocation des ressources en termes d'emplois et de masse salariale), juridique (régularité et cohérence de la gestion statutaire) et gestionnaire (définition du scénario de GRH pour les prochaines années).

• Les administrations centrales doivent également trouver avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 des réponses à des sujets induits par la LOLF. Par exemple, la suppression du pyramidage budgétaire des emplois (associé aux chapitres de rémunération des personnels) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 les oblige à définir elles-mêmes des règles pour la détermination des contingents d'agents susceptibles de bénéficier d'un avancement de grade. Les statuts particuliers des corps ne proposent pas nécessairement de règles de substitution et, de toute façon, des difficultés pourraient apparaître en cas de trop grand décalage entre le pyramidage statutaire et l'ancien pyramidage budgétaire.

Le Gouvernement a validé le principe d'une mise en œuvre généralisée d'un ratio promu / promouvables, sur le modèle de ce qui se pratique déjà pour quelques corps d'encadrement supérieur. La mécanique d'un ratio promu / promouvables est la suivante : les règles propres à chaque corps <sup>(1)</sup> déterminent un effectif susceptible d'être promu ; à cet effectif est ensuite appliqué un ratio promu / promouvables, ce qui détermine le plafond applicable aux promotions effectives <sup>(2)</sup>. Le dispositif suivant a été retenu :

– un décret cadre a été soumis au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, qui supprimerait l'ensemble des dispositions encadrant l'avancement de grade dans les statuts particuliers et soumettrait tous les corps de fonctionnaires de l'État à l'application d'un ratio promu / promouvables (sauf quelques corps de contrôle) ;

– il y aurait, pour chaque corps, des ratios distincts selon le mode d'avancement (examen professionnel ou tableau d'avancement) ;

– les ratios seraient fixés par des arrêtés ministériels, éventuellement tri-annuels. Cependant, pour la période de démarrage (2006-2007), ces arrêtés seraient interministériels.

---

(1) Les règles de promouvabilité peuvent faire référence à de multiples paramètres, comme la durée nécessaire pour atteindre un échelon déterminée de la grille indiciaire dans le grade de départ, une obligation de mobilité interne ou externe, l'ancienneté comptabilisée dans un échelon susceptible d'ouvrir droit à avancement de grade, etc.

(2) Les fonctionnaires n'ont, en effet, aucun droit acquis à avancer « au choix », ni au regard de leur situation individuelle, ni au regard du nombre d'emplois vacants.

De même, les notions de vacance et de surnombre changent de sens dès lors que l'on abandonne le cadre des emplois budgétaires au profit de celui d'un plafond d'ETPT recouvrant l'ensemble des corps gérés par un ministère, plafond décliné au niveau des programmes et des BOP. La vacance de poste s'inscrit désormais dans des choix de gestion, puisque le gestionnaire peut décider de laisser le poste vacant, de recruter sur un profil identique ou de redéployer le poste libéré vers un autre profil fonctionnel et statutaire, sans que ses décisions soient subordonnées à des créations, des transferts ou des transformations d'emplois budgétaires.

La nouvelle portée des vacances et des surnombres en régime LOLF, comme les garanties statutaires de réintégration des agents en mobilité supposent que soient définies rapidement des règles de comportement pour encadrer la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique : en effet, même à un stade avancé de l'année, une marge de manœuvre identifiée sur le titre II ne peut jamais être considérée comme acquise dès lors que des événements extérieurs à la volonté du gestionnaire peuvent à tout moment venir s'imputer sur elle.

Les organisations syndicales ont exprimé le souhait d'une clarification rapide des inconnues qui subsistent en matière de gestion statutaire dans la perspective du nouveau régime découlant de la logique de la LOLF. Il conviendra de répondre à cette attente légitime.

### **3. Le « grand soir » de la fonction publique n'est pas une condition du succès de la LOLF**

*Une réforme globale du statut général n'apparaît pas indispensable*

**La quasi-totalité des interlocuteurs de la mission a estimé que le statut de la fonction publique, pour gênantes que puissent être certaines des rigidités qu'il induit, n'est pas un obstacle à la logique de performance portée par la LOLF.** Cette dernière peut, justement, inciter à « revisiter » certaines règles du statut, qui donnent aux responsables des leviers d'action en matière de ressources humaines. De l'avis général, il y a, au sein même du statut, des règles insuffisamment exploitées qui permettraient d'insuffler une dynamique nouvelle à la gestion du personnel.

La notion de « *valeur professionnelle* » apparaît à plusieurs reprises dans le statut. Elle constitue la raison d'être de la notation et de l'évaluation des fonctionnaires (art. 17 de la loi du 13 juillet 1983), d'ailleurs récemment rénovées. Elle constitue le critère unique de l'avancement de grade au choix ou de la promotion interne par accès à un corps supérieur. Elle permet de déroger à la règle de l'avancement continu de grade à grade, l'accès à un grade plus élevé étant alors subordonné à un examen professionnel qui a vocation à apprécier le mérite et la compétence de l'agent.

Le statut ne prévoit pas que les primes sont attribuées de façon forfaitaire. Au contraire, la « *manière de servir* » sous-tend l'attribution des primes de rendement prévues par le décret du 6 février 1950 ou de certaines des indemnités attribuées sur le fondement de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983. D'autres indemnités peuvent être servies « *à raison des fonctions exercées* », ce qui permet également de tenir compte des caractéristiques des emplois occupés plutôt que de s'en tenir à une logique d'ancienneté.

La nécessité d'assurer le « *bon fonctionnement du service* » figure dans certaines dispositions encadrant des décisions relatives à la position des agents (notamment la mise à disposition ou le temps partiel) ou à leur affectation : ce n'est que « *dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service* » que les affectations prononcées doivent « *tenir compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille* ».

La « *distinction du grade et de l'emploi* », affirmée par l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, a été d'abord conçue comme une garantie contre le licenciement en cas de suppression d'emploi, par opposition aux règles

prévalant avant l'adoption en 1946 du premier statut général. Elle donne également aux gestionnaires la souplesse dont ils ont besoin pour assurer l'adéquation des personnes aux postes. Elle autorise donc le développement d'une approche fonctionnelle de l'emploi public, qui, comme la LOLF, met l'accent sur la finalité des actions plutôt que sur les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre.

Le développement des « statuts d'emploi », accordant à l'autorité gestionnaire une grande latitude en matière d'affectation, est jusqu'ici resté limité aux emplois de haut niveau (emplois de direction des services centraux et de la plupart des services déconcentrés) ; une extension de son champ d'application pourrait présenter de l'intérêt.

Il est clair qu'à *droit constant*, une pratique revivifiée des dispositions fondamentales inscrites dans le statut général de la fonction publique – une fois acquise la compréhension des organisations syndicales – permettra de dynamiser la gestion des ressources humaines, sans porter préjudice aux intérêts des agents, qui bénéficieront de garanties inchangées.

Mais si le statut général est parfaitement « LOLF-compatible », il n'est certainement pas « LOLF-optimal », notamment en raison de rigidités induites par certaines de ses caractéristiques, comme le cloisonnement entre les corps. D'où l'intérêt qui s'attache à toute initiative qui viserait à atténuer ces rigidités.

*Le projet de réforme des cadres statutaires présenté par le ministère de la fonction publique s'appuie sur un diagnostic peu contestable, partagé avec le Conseil d'État, qui vise à élargir les espaces statutaires ouverts aux agents et aux gestionnaires*

• Le Conseil d'État a consacré son rapport public pour 2003 à une réflexion prospective sur l'évolution de la fonction publique. Celle-ci doit faire preuve d'une efficacité accrue, compte tenu des critiques formulées à l'encontre d'une institution perçue comme corporatiste et voulant s'exonérer des impératifs de performance. De plus, la prospérité de la France est directement liée à la performance des services publics, qui est elle-même largement conditionnée par la bonne gestion des personnels

Selon le Conseil d'État, il convient d'adapter aux exigences de la gestion des ressources humaines une gestion de la fonction publique qui reste « *trop systématiquement normative, bureaucratique, égalitariste* » et néglige les approches personnalisées et la valorisation des compétences.

Les efforts réalisés ne doivent pas être sous-estimés (mise en place de référentiels d'emplois et de compétences ou « référentiels métiers » dans de nombreux ministères, définition de postes à profil, détermination de « parcours professionnels qualifiants »), mais ils sont encore insuffisants. Deux facteurs de blocage subsisteraient :

♦ des coutumes de gestion, qui font que les gestionnaires n'utilisent pas suffisamment les marges de manœuvre dont ils disposent (notation, places respectives du mérite et de l'ancienneté, modalités de répartition des primes, etc.) ;

♦ des facteurs institutionnels, notamment la déconnexion entre le niveau chargé de la gestion du personnel (en général, central) et le niveau chargé des responsabilités opérationnelles (en général, déconcentré), une dimension réglementaire pesante (qui limite la capacité managériale des responsables opérationnels, comme, d'ailleurs, celle des ministres)<sup>(1)</sup> et les rigidités entraînées par une gestion des fonctionnaires structurée autour de corps cloisonnés et nombreux ;

---

(1) C'est une conséquence directe de la volonté historique d'instituer une fonction publique protégée contre l'arbitraire du pouvoir.

La ligne directrice d'une éventuelle réforme consisterait à obtenir une plus grande adaptabilité de la fonction publique à ses missions : « *il faut moins de rigidités et de frontières, plus de souplesse et plus de fluidité, dans le respect bien sûr des valeurs fondatrices de la fonction publique* ».

- La DGAFP a commencé à formaliser son projet sur l'avenir de la fonction publique à partir du constat du Conseil d'État. L'organisation générale de la fonction publique doit permettre d'assurer la meilleure gestion possible des emplois et des carrières en répondant, à la fois, aux aspirations des personnels et aux attentes des usagers et des responsables de la gestion des services. Or, ces exigences sont très imparfaitement satisfaites :

- des inégalités existent en matière de rémunération, d'avancement, de durée de carrière, etc., qui ne sont pas nécessairement liées au métier ou au contexte professionnel ;

- stratifiée par l'histoire, la gestion des effectifs est devenue très complexe ;

- la mobilité – notamment fonctionnelle – demeure difficile notamment à cause des différences de rémunération ;

- la gestion de personnels exerçant des fonctions similaires ou faisant appel à des compétences comparables est excessivement segmentée ;

- la gestion des corps à faible effectif est difficile et mobilise des moyens importants pour un faible degré de satisfaction globale ;

- la gestion des corps à effectif important est trop souvent centralisée, ce qui conduit à un traitement « de masse » des dossiers et à l'absence de suivi individuel des carrières.

La DGAFP estime également que les règles d'avancement ne sont plus adaptées aujourd'hui, car les durées des carrières réelles et des carrières statutaires divergent, en raison de la saturation des emplois d'avancement. Ceci conduit à une faible visibilité et une faible motivation pour les agents et, souvent, à une crispation du dialogue social. Les voies de la promotion restent étroites, car les concours internes survalorisent les connaissances académiques et l'expérience professionnelle n'est pas suffisamment prise en compte. Les règles de mobilité n'intègrent pas suffisamment le besoin d'harmoniser les souhaits des agents et ceux des services.

Le système actuel serait ainsi « *à bout de souffle* », selon la DGAFP : la gestion actuelle de plus de deux millions de fonctionnaires en 900 corps obéit à une logique qui ne tient compte ni des besoins de l'employeur, ni des aptitudes professionnelles des agents et qui, outre les coûts de gestion qu'elle implique, conduit à une sous-utilisation des ressources humaines.

Le 18 avril dernier, M. Renaud Dutreil, alors ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, a présenté aux organisations syndicales un projet de réforme des cadres statutaires qui s'appuie sur le diagnostic partagé par le Conseil d'État et la DGAFP et vise à élargir les espaces statutaires ouverts aux agents et aux gestionnaires.

- Le diagnostic posé sur la gestion actuelle des ressources humaines conduit à définir un objectif de mise en place d'une gestion **fonctionnelle** centrée sur les notions d'emplois, de métiers et de compétences, donc donnant toute sa portée à la séparation du grade et de l'emploi.

Ainsi, la DGAFP propose de substituer à l'actuelle organisation de la fonction publique une organisation regroupant les 900 corps actuels en 28 « *cadres statutaires* ». Chaque cadre statutaire relèverait à la fois de l'une des six filières professionnelles : administration, formation et culture, administration financière, santé/social, technique et sécurité, et de l'un des

cinq niveaux de responsabilité : cadre dirigeant ou expert, cadre supérieur, cadre, assistant, adjoint. Le cinquième niveau de responsabilité (cadres de contrôle, d'expertise, de coordination et de conseil de l'État) serait transversal à l'ensemble de la fonction publique de l'État.

C'est cet édifice qui a été présenté aux syndicats et qui devrait constituer la base des discussions plus détaillées qu'il est prévu d'ouvrir dans les prochains mois, sans pour autant que le calendrier soit aujourd'hui définitivement arrêté.

- Une telle évolution ne mettrait pas en cause les règles de base de la fonction publique : les agents continueraient à bénéficier d'un grade dans lequel ils seraient titularisés ; il y aurait toujours séparation du grade et de l'emploi ; l'appartenance à un cadre garantirait aux agents des règles communes de déroulement de carrière et une vocation commune à occuper les emplois correspondant aux différents grades de ce cadre. **Cette évolution procurerait également de nombreux avantages**, qui répondent de façon harmonieuse aux principes généraux de liberté et de souplesse que la LOLF a voulu accorder plus largement aux gestionnaires, comme au souci des agents de trouver dans leur carrière une source de motivation et de satisfactions :

- le passage de 900 corps à 28 cadres statutaires permettrait de simplifier la gestion, grâce à l'unification de règles statutaires parfois disparates et à la réduction du nombre et de la complexité des procédures (p.ex. le champ de la procédure de détachement serait singulièrement réduit) ;

- la réforme renforcerait la logique d'emploi par rapport à la logique de statut : l'affectation des fonctionnaires au sein de cadres élargis ouvre les perspectives de mobilité fonctionnelle, puisque les emplois accessibles ne sont plus étroitement segmentés par les limites posées par les corps actuels ; elle élargit également le vivier au sein duquel les gestionnaires peuvent faire valoir les besoins qu'il leur faut satisfaire s'ils veulent remplir leurs objectifs ; elle facilite les réaffectations au sein des bassins d'emploi, ce qui contribue à nuancer le besoin d'une mobilité géographique forcée ;

- la réforme faciliterait la gestion des ressources humaines : une plus grande déconcentration est rendue possible par l'ampleur des effectifs des cadres statutaires ; la suppression des barrières formelles conduit à prendre mieux en compte les aptitudes professionnelles des agents pour définir leur affectation dans un emploi ; elle doit réduire, par ailleurs, les délais entre l'expression d'un besoin par un service et la satisfaction de ce besoin par affectation d'un agent sur le poste concerné ;

- la réforme pourrait également faciliter la rénovation du dialogue social, en donnant une ampleur nouvelle, peut-être moins fragmentée, aux débats sur la carrière et les statuts. Cela suppose de parvenir à susciter l'adhésion des organisations syndicales, en démontrant que la réforme ne se fera pas contre les agents mais également dans leur intérêt.

De nombreux sujets doivent encore être éclaircis, notamment :

- le périmètre de la déconcentration, qui devra être précisé car certains cadres, notamment ceux dont l'effectif restera faible ou dont les statuts prévoient une obligation de mobilité fonctionnelle et géographique, devraient rester gérés au niveau national ;

- la combinaison de la gestion ministérielle des effectifs avec la logique de filière, plus vaste. En particulier, il faudra éviter de restreindre les possibilités de mobilité des agents et de perturber le pilotage global de l'emploi au sein de la filière.

**Aux yeux de la mission, l'aboutissement de la réforme des cadres statutaires ouvrirait la perspective d'un profond renouveau de la fonction publique, qui permettrait à toutes les potentialités de la LOLF de se déployer pleinement.**

*La réforme des cadres statutaires ne peut être posée comme un pré-requis de la nouvelle GRH*

- Le projet de réforme suppose de surmonter deux obstacles délicats

Si l'architecture finale des cadres statutaires apparaît considérablement simplifiée par rapport à l'existant, c'est au prix d'une **complexité et d'une lourdeur importantes** du processus de réforme. Il faudrait, en effet, redéfinir certaines des règles fondamentales de gestion de la fonction publique pour les adapter à l'élargissement de l'espace statutaire qui résulterait de la réforme. On peut notamment évoquer les domaines suivants :

– le recrutement : le regroupement dans les cadres statutaires de qualifications différentes justifie l'organisation de concours distincts permettant de recruter selon des spécialités définies, à l'instar de ce qui se pratique dans la fonction publique territoriale ;

– l'avancement à l'intérieur d'un cadre statutaire : le projet de la DGAFP envisage d'instaurer une cadence unique d'avancement d'échelon, à l'ancienneté. La différenciation des rythmes de carrière se ferait à travers l'emploi et l'avancement de grade ;

– la mobilité : la DGAFP voudrait pouvoir donner corps au principe selon lequel tous les emplois d'un cadre statutaire seraient ouverts aux membres des autres cadres situés au même niveau ou au niveau immédiatement inférieur, dans le cadre d'une politique de promotion professionnelle, sous réserve de justifier des compétences nécessaires. Cette mobilité se réaliserait par un simple changement d'affectation et non pas, comme aujourd'hui, par une procédure de détachement.

Par ailleurs, on ne peut exclure que la réforme se heurte à une volonté de préserver le *statu quo*, sur laquelle pourraient se rencontrer l'administration et les organisations syndicales :

– la création des filières professionnelles remettrait en cause le primat du ministère comme cadre naturel des statuts particuliers ;

– la simplification de l'architecture statutaire bouleverserait le paysage des relations sociales et amènerait à « rebattre les cartes » de l'ordre établi. Il est également possible que les nouvelles règles de gestion conduisent à revisiter le rôle des instances paritaires et à déplacer le curseur des instances nationales vers les instances locales ;

– les craintes relatives à l'harmonisation des dispositions statutaires – y compris celles qui sont relatives aux rémunérations accessoires – dans un cadre global réduit à 28 « cases » pourraient constituer un frein dirimant, soit au motif que la direction du budget voit dans cette harmonisation une menace budgétaire, soit, au contraire, que les organisations représentatives du personnel redoutent que certaines catégories ne soient perdantes dans cette évolution.

En définitive, le projet de réforme des cadres statutaires est séduisant en ce qu'il se présente comme une réforme d'ensemble, porteuse d'une cohérence indéniable. Il est cependant fragile puisque cette réforme ne peut aboutir que si tous les partenaires s'accordent sur son principe comme sur ses modalités. Le risque est qu'un projet très ambitieux ne débouche *in fine* sur aucun résultat concret.

- Le contexte général n'apparaît pas propice à cette réforme

L'entrée en vigueur de la LOLF implique une profonde rénovation des modes de fonctionnement de l'administration. Les processus engagés pour préparer l'échéance 2006 ont dû être conduits parallèlement à de nombreux autres projets ayant un impact direct sur la charge de travail des services et sur le contexte de leur activité. De nombreux interlocuteurs ont mis en garde contre un « embouteillage » de la réforme et une certaine saturation des agents. Il serait judicieux de ne pas s'engager trop tôt dans la transformation du système des corps et de laisser à l'administration le temps d'asseoir les nouveaux modes de fonctionnement induits par la LOLF.

L'expérience, plus que le raisonnement *a priori*, montrera si certaines caractéristiques du statut sont effectivement en décalage avec la logique de la LOLF et si des améliorations substantielles peuvent être recherchées. Entre-temps, les efforts pourront s'orienter vers l'amélioration du système de performance, qui constitue, avec la rénovation de l'organisation des crédits, l'autre volet fondamental de la LOLF (définition des orientations stratégiques, affinement du système d'objectifs et d'indicateurs, articulation entre objectifs et indicateurs nationaux, locaux et opérationnels, généralisation et professionnalisation du contrôle de gestion, développement des dispositifs de *reporting*, etc.).

#### **4. Des pistes plus classiques peuvent être retenues à court terme**

Les réflexes culturels comme la configuration des « chaînes de production » incluant la DGAFP et les bureaux chargés des statuts dans les ministères en matière de modification de la gestion de la fonction publique amènent à recommander de faire porter les efforts de façon prioritaire dans un cadre ministériel.

Progresser vers les cadres d'emploi peut se faire en accélérant le processus déjà engagé de fusion des corps et en rapprochant peu à peu les conditions d'emploi des agents relevant de corps différents, mais susceptibles de s'intégrer à une même filière professionnelle.

Par ailleurs, la déconcentration de la gestion – pièce essentielle de la responsabilisation des gestionnaires – trouvera à s'épanouir préférentiellement dans une logique ministérielle. Les tentatives de développer une gestion déconcentrée interministérielle n'ont pas, jusqu'ici, connu de réalisations concrètes d'ampleur significative.

Enfin, la refonte des missions des administrations centrales – pendant de la déconcentration – suppose certainement une stabilité du cadre institutionnel. C'est à cette condition que les DRH pourront s'approprier leur nouveau rôle – et abandonner une partie de leurs actuelles fonctions aux responsables de programme et de BOP. Leur mutation vers un modèle de « DRH groupe », qui est inéluctable dans la logique des réformes induites par la LOLF, doit les conduire à prendre en charge des activités à forte valeur ajoutée, comme la gestion des cadres dirigeants, la définition des politiques globales éclairée par une GPEEC active, le pilotage et la régulation des aspects RH associés aux programmes et le soutien et conseil aux partenaires de gestion.

La mission est bien consciente que cette démarche n'est pas sans risque : le déploiement des mécanismes nouveaux de gestion publique dans un cadre ministériel renforce la légitimité de ce cadre et peut handicaper les évolutions souhaitables vers une plus grande interministérialité, dont les « cadres statutaires » ont vocation à devenir un élément. Mais il convient de retenir le levier le plus efficace, tout en agissant progressivement pour préserver la possibilité de décliner ultérieurement la réforme sur un registre plus ambitieux.

\*

\* \*

**La LOLF porte en elle un enjeu très fort : rénover profondément la gestion des ressources humaines, par le passage d'une démarche statutaire à une démarche d'emploi ou de fonction, tout en l'articulant avec une logique budgétaire forte, fondée sur un pilotage de la masse salariale.** A terme, on ne peut pas exclure que le renforcement de la GPEEC atténue la pertinence du plafonnement des emplois inclus dans l'autorisation budgétaire.

La LOLF implique clairement de faire prévaloir la logique d'emploi sur la logique de statut. Ceci ne veut pas dire que les garanties apportées par le statut perdent de leur portée : en revanche, celui-ci n'est pas le déterminant premier de la gestion des effectifs, mais le cadre juridique qui garantit le respect des principes fondamentaux de la fonction publique : égalité de traitement, mutabilité du service, fonction publique de carrière, etc. Ce changement de perspective ne peut être considéré comme une remise en cause, mais simplement comme un retour aux sources.

Les chantiers sont nombreux et lourds et doivent être hiérarchisés. Il faut donc :

– à très court terme (automne 2005 pour 1<sup>er</sup> janvier 2006) : clarifier les règles visant à pallier la suppression du pyramidage budgétaire des emplois ;

– à terme rapproché (dès maintenant, mais sans lien avec l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2006) :

- ♦ combler les besoins spécifiquement liés à la LOLF : muscler les fonctions budgétaires, managériales et de gestion des ressources humaines au service des responsables de programme et des responsables de BOP <sup>(1)</sup> ;

- ♦ définir des règles de comportement : mise en œuvre de la fongibilité asymétrique, marges de manœuvre indemnitaires ouvertes aux gestionnaires de programme (voire de BOP), relations réciproques entre fonctions support en centrale et services déconcentrés (développement de la logique donneur d'ordres / prestataire) ;

– à court et moyen terme : assouplir les contraintes opposables aux gestionnaires, à travers la simplification et le regroupement des corps, le développement des statuts d'emploi, la mise au point d'outils de gestion territorialisée de la ressource humaine, au moins dans certains domaines transversaux (dès lors que les ministères ont traditionnellement été peu demandeurs d'une « fusion territoriale » des corps déconcentrés) ;

– dès aujourd'hui, mais dans une perspective plus lointaine : faire mûrir le débat public et nourrir le dialogue social sur les perspectives de réforme de la fonction publique, autour du projet de cadres statutaires, car il ne faut pas attendre la réussite d'un dialogue global pour commencer à avancer).

**La modernisation de la fonction publique est la meilleure garantie que l'autorité politique peut offrir au statut général**, tout en satisfaisant aux objectifs poursuivis par la LOLF. Il faut faire vivre cette belle ambition.

---

(1) Cela ne veut pas dire que la réalisation des actes doit nécessairement être faite à leur niveau, mais que ces responsables doivent avoir la capacité de prendre des décisions de gestion éclairées, quitte à « sous-traiter » la réalisation de certaines d'entre elles à des instances mutualisées, mieux dotées en termes de compétences techniques.



ALAIN LAMBERT  
Ancien Ministre  
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission  
sur la mise en œuvre de la  
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGNAUD  
Député de l'Isère  
Questeur de l'Assemblée nationale

### Note relative à l'extension éventuelle des principes de la LOLF aux collectivités territoriales

La présente note s'inscrit dans la réflexion conduite sur « *la possibilité d'étendre les principes de la LOLF au-delà du périmètre de l'État aux opérateurs de l'État, aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale [...]* » (point 5 de la lettre de mission).

Elle traite des collectivités territoriales.

Il convient de distinguer deux questions : l'insertion des finances publiques locales, éventuellement contraignante, au sein des engagements de la France au titre du pacte de stabilité et de croissance ; l'amélioration des outils budgétaires et comptables des collectivités en vue d'une gestion publique plus performante. Les deux sujets sont liés, mais pas confondus, car le premier met en jeu le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Sur le premier sujet, évoqué récemment à travers l'idée d'une conférence annuelle des finances publiques, **il apparaît que les règles budgétaires actuelles préviennent les collectivités territoriales contre un risque de déficit trop important**. S'agissant de l'évolution des recettes et des dépenses, la liberté de choix des collectivités ne doit pas être mise en cause, sous réserve du respect des règles budgétaires et des compétences qui leur sont dévolues. En revanche, si l'État voulait agir sur les concours qu'il verse aux collectivités, en rapprochant leur évolution de la norme qu'il fixe à ses propres dépenses, il ne pourrait le faire qu'à la condition que les choix nationaux ne conduisent pas à une dynamique des dépenses locales supérieure à la norme retenue, et que le respect de cette condition puisse être incontestablement démontré. Au-delà, **l'association des collectivités territoriales aux décisions structurantes en matière de finances publiques doit être encouragée**.

Sur le second sujet, le droit applicable aux collectivités est déjà assez proche des principes de la LOLF. **La piste la plus novatrice serait une extension aux collectivités territoriales de la gestion orientée vers les résultats** (missions, programmes, indicateurs, projets de performance) et un enrichissement du débat d'orientation budgétaire. Il ne paraît pas souhaitable d'organiser autour de ces outils la structure des autorisations budgétaires : une présentation en missions et programmes pourrait venir éclairer le budget des collectivités les plus importantes mais n'aurait pas vocation à se substituer aux formes actuelles. En revanche, on pourrait envisager que toute présentation fonctionnelle du budget soit obligatoirement assortie de projets de performance, d'objectifs et d'indicateurs. Ils viendraient en complément des dispositifs de contrôle interne de gestion que les grandes collectivités ont bien souvent déjà mis en place. Les normes budgétaires et comptables actuellement applicables sont récentes. Elles sont susceptibles d'améliorations mais pas d'une réforme en profondeur. Il paraît néanmoins souhaitable d'envisager qu'à terme, les comptes des collectivités les plus importantes soient certifiés, dès lors que l'arbitrage coûts / avantages d'une telle démarche aurait été explicité.

La question de l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales est légitime. Elle avait d'ailleurs été posée, par voie d'amendement, par le sénateur Michel Charasse lors de la discussion de la LOLF. Le droit budgétaire et comptable de l'État est modernisé : ne peut-on en tirer des enseignements pour les collectivités territoriales ?

Cette question recouvre deux enjeux :

- la conduite de la politique budgétaire au sens large : comment les collectivités territoriales s'insèrent-elles dans les choix de finances publiques du pays ?
- les outils budgétaires et comptables des collectivités : peut-on les améliorer en vue d'une gestion publique plus efficace ?

Ces deux enjeux sont essentiels, mais il ne faut pas les confondre : la LOLF vise à rendre la gestion publique moins coûteuse et plus efficace, mais elle ne prédétermine aucun choix de politique budgétaire (niveau de déficit, niveau de dépenses, taux des prélèvements obligatoires). Pour autant, la LOLF renforce la capacité de la discussion budgétaire à évoquer les finances publiques dans leur globalité, que ce soit au travers du débat d'orientation budgétaire, du rapport du Gouvernement sur les prélèvements obligatoires ou du rapport économique, social et financier joint au PLF, dont le contenu a été précisé par l'article 50 du texte organique.

***1. L'enjeu de politique budgétaire : associer les collectivités territoriales aux grands choix de finances publiques.***

Le Traité de Maastricht et le pacte de stabilité de croissance, signé à Amsterdam en juin 1997, créent un cadre européen pour la politique budgétaire du Gouvernement, qui présente deux caractéristiques principales :

- une perspective pluriannuelle, avec la recherche d'une situation à moyen terme « proche de l'équilibre ou excédentaire »,
- surtout, une vision globale, consolidée, des finances publiques concernant l'État, la sécurité sociale, mais aussi les collectivités territoriales.

Dans le programme de stabilité, le Gouvernement doit donc s'engager, à trois ans, sur les finances locales, qui forment 11% environ du PIB. Cependant, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales fait obstacle à ce que le Gouvernement pilote les objectifs financiers de celles-ci.

L'approche du problème doit être différenciée selon deux points de vue, qui n'impliquent pas l'État au même degré :

- celui des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, qui intéressent directement la loi de finances ;
- celui des politiques budgétaires des collectivités territoriales (elles sont aussi nombreuses qu'il existe de collectivités), qui ont un impact sur le programme de stabilité et concernent l'État, dès lors que celui-ci ne peut se désintéresser de l'évolution de la pression fiscale globale et qu'il est comptable devant les institutions communautaires du respect des engagements pris par la France.

*a) Les relations financières État/collectivités territoriales*

L'État verse chaque année environ 61 milliards d'euros aux collectivités territoriales, ce qui représente un gros tiers de leur budget.

En pratique, le Gouvernement ne fait pas obéir ces versements à la norme d'évolution des dépenses budgétaires, pour plusieurs raisons :

- 45,7 milliards d'euros (2005) ont la nature de prélèvements sur recettes, qui ne sont pas des dépenses à proprement parler, même s'ils constituent une charge de l'État ;
- 43,7 milliards d'euros (2005) forment l'enveloppe normée du « contrat de croissance et de solidarité ». Cette somme ne coïncide pas avec la précédente, car environ 5 milliards d'euros de cette enveloppe sont des dépenses couvertes en très grande majorité par des crédits du ministère de l'intérieur. Par « pacte » puis « contrat », instauré en 1996 et reconduit depuis, l'enveloppe normée est indexée, actuellement sur la hausse prévisionnelle des prix et sur un tiers de la croissance prévisionnelle (soit + 2,87% en 2005) ;
- hors enveloppe normée, sous forme de prélèvements sur recettes ou de dépenses, de nombreuses dotations sont régies par des critères d'évolution propres. Ainsi, la dotation de développement rural (120 millions d'euros en 2005) est indexée sur la FBCF des administrations publiques (+3% en 2005). Certaines d'entre elles dépendent des décisions prises au niveau local : le FCTVA (3,8 milliards d'euros en 2005, + 2,2%) dépend des dépenses d'investissement engagées par les collectivités deux ans plus tôt (un an pour les groupements de communes à fiscalité propre) ; les dégrèvements législatifs (8,6 milliards d'euros en 2005) dépendent en grande partie des choix fiscaux des assemblées délibérantes.

De fait, et à structure constante, la loi de finances pour 2005 a prévu des concours aux collectivités locales en augmentation de 2,16% (61,4 milliards d'euros)<sup>(1)</sup>, alors que les dépenses de l'État augmentent de 1,8% (norme « zéro volume »).

**L'essentiel de la discordance entre la norme « zéro volume » et l'évolution d'ensemble des concours de l'État aux collectivités locales provient, compte tenu de sa taille, de l'enveloppe normée, qui obéit quant à elle à une norme « 1/3 du PIB en volume ».**

#### *b) Les politiques budgétaires locales*

S'agissant de l'impact des choix budgétaires locaux sur les engagements des programmes de stabilité successifs, il convient de distinguer deux sujets :

- celui du solde des collectivités territoriales ;
- celui du niveau de leurs recettes et de leurs dépenses.

• En ce qui concerne le solde, l'apparition d'un déficit de 0,1% du PIB en 2004 ne doit pas masquer que, sur une longue période, les collectivités territoriales restent excédentaires ou très proches de l'équilibre, avec un excédent chaque année de 1996 à 2003. Cette situation contraste avec celle de la sécurité sociale et de l'État, dont le solde est beaucoup plus sensible aux effets d'une dégradation de la conjoncture.

La raison de cette proximité permanente de l'équilibre est simple : les principes budgétaires applicables aux collectivités locales y conduisent. Deux règles sont particulièrement efficaces, et contrôlées avec soin par les préfets et les chambres régionales des comptes, à partir de critères de réalisme et de sincérité :

---

(1) Source : jaune budgétaire.

- l'obligation d'équilibrer la section de fonctionnement : elle est donc, en pratique, toujours excédentaire et les collectivités dégagent une épargne brute positive qui leur permet d'autofinancer partiellement leurs équipements) ;
- l'obligation de financer le remboursement des emprunts par des recettes d'investissement propres, définitives et non affectées.

Certes, les collectivités locales peuvent emprunter pour investir, ce qui explique qu'elles peuvent connaître parfois un besoin de financement. Mais ce besoin de financement ne peut être que marginal, car les collectivités doivent financer les intérêts de leur dette sur leur épargne brute (section de fonctionnement) et le remboursement du capital sur recettes définitives (section d'investissement). Par ailleurs, de multiples règles prudentielles (notamment sur les garanties d'emprunt qu'elles accordent), étoffées au fil du temps, garantissent la soutenabilité de leur dette.

La mission considère que ces règles sont suffisantes, et **elle ne propose pas de les durcir**. Le seul moyen d'éviter tout besoin de financement des collectivités serait de leur interdire d'emprunter davantage qu'elles ne remboursent. Une telle solution briderait complètement leurs possibilités d'investir, au moment où la décentralisation réaffirme les collectivités territoriales comme moteur de l'investissement public et où la mise au point du dispositif des partenariats public-privé leur facilite le financement d'équipements nouveaux.

- En ce qui concerne le niveau des recettes et des dépenses, il est bien certain que les choix d'évolution des assemblées délibérantes peuvent aller dans un sens contraire à ceux que le Gouvernement effectue pour l'État. Mais, d'une part, le principe constitutionnel de libre administration laisse les collectivités libres de leurs choix en ce domaine, sous réserve du respect des règles budgétaires applicables (qui les contraignent le cas échéant à assumer immédiatement leurs choix dépensiers par des augmentations d'impôt, contrairement à l'État). D'autre part, le pacte de stabilité et de croissance ne fixe aucune norme d'évolution du poids des recettes et dépenses publiques dans le PIB des États membres.

*c) Quelles recommandations ?*

Trois enseignements peuvent être tirés de ce qui précède :

- les règles budgétaires actuellement en vigueur (et le contrôle de leur respect par les chambres régionales des comptes) préviennent le risque d'un déficit local important ;
- vouloir brider les choix budgétaires des collectivités locales irait à l'encontre des grands principes de la décentralisation reconnus par la Constitution ;
- en revanche, il est légitime que l'État souhaite ne pas voir sa situation financière se dégrader du fait de ces choix <sup>(1)</sup>.

L'idée d'une **conférence annuelle des finances publiques**, émise pour la première fois par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie en octobre 2004, est une piste intéressante, mais elle doit respecter le principe de libre administration. De ce point de vue, aucune association représentant les collectivités locales ne saurait engager chacune d'elles en particulier. Cette conférence ne pourra donc pas être décisionnelle. Elle permettrait en revanche de mettre en évidence la part prise par chacune des catégories de collectivités publiques (État, collectivités territoriales, mais également organismes de sécurité sociale et organismes divers d'administration centrale) dans le niveau du déficit et de la dette publics. Elle constituerait également un lieu où pourrait être discutée la trajectoire d'ensemble des finances publiques.

---

(1) Le cas du financement des transferts de compétences est un autre sujet puisque les choix locaux ne sont pas en cause au moment des transferts.

La mission souhaite donc faire **deux recommandations pragmatiques**, qui pourraient, le cas échéant, nourrir la conférence annuelle :

- **associer les associations représentatives des différentes catégories de collectivités territoriales et de leurs établissements publics aux choix nationaux ayant un impact budgétaire sur elles**, tels que les négociations salariales dans la fonction publique, ou le niveau et la politique d'ensemble des prestations sociales qu'elles financent (comme le RMI ou l'APA), ou encore les normes techniques, notamment environnementales ayant pour effet d'augmenter les coûts (eau, assainissement, déchets, transports...);
- fixer à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », au programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »<sup>(1)</sup> et, éventuellement, aux prélèvements sur recettes des **objectifs et indicateurs d'efficience** en vue d'améliorer l'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'un des objectifs des concours financiers de l'État aux communes (prélèvements sur recettes) prévu dans la maquette budgétaire associée au DOB pour 2006 est d'achever la couverture du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre. Cet objectif gagnerait à être complété par un **suivi de l'évolution des budgets consolidés** des périmètres intercommunaux (EPCI à fiscalité propre et communes membres). Sans négliger la difficulté technique de la tâche, cet exercice permettrait de vérifier, sur moyenne et longue période, que l'efficience budgétaire est bien au rendez-vous de l'intercommunalité.

Il serait également très utile que soit menée une **réflexion sur les dégrèvements d'impôts locaux**, en vue d'éviter qu'ils ne constituent une prime aux collectivités dont les taux d'imposition sont les plus élevés, ou qui augmentent plus vite que la moyenne de ceux des collectivités placées dans une situation analogue<sup>(2)</sup>.

Une éventuelle **extension de l'enveloppe normée à de nouvelles dotations ou subventions** peut être mise à l'étude, en vue d'étendre la normalisation des concours de l'État aux collectivités locales, mais elle devrait s'accompagner d'une remise en cause des facteurs propres d'évolution des dotations qui composent l'enveloppe. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement, qui forme plus de 85% de l'enveloppe, évolue plus vite qu'elle (hausse des prix + 50% de la croissance). L'ensemble ne fonctionne que par l'existence d'une variable d'ajustement, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, en voie de réduction rapide.

La question de savoir si une telle approche permettrait de réduire l'indexation de l'enveloppe normée à la seule inflation peut se poser. **Mais il ne pourra y être répondu par l'affirmative que s'il est bien démontré qu'aucun des choix effectués au niveau national n'est susceptible de faire évoluer la dépense locale plus rapidement que cette enveloppe.**

Du point de vue du pacte de stabilité et de croissance et, de manière générale, de l'évolution des finances publiques, transférer une partie du déficit de l'État sur les collectivités territoriales ne présente aucun avantage.

## ***2. L'amélioration des outils budgétaires et comptables à disposition des collectivités territoriales***

L'amélioration des outils de gestion financière locale peut contribuer à réduire le coût des politiques décentralisées et à en améliorer l'efficacité. Ce type d'objectif justifie la décentralisation elle-même.

---

(1) Un suivi des impacts économiques et sociaux des dégrèvements ne serait pas superflu. Ils sont extrêmement coûteux, et on ne connaît pas leurs effets.

(2) On notera toutefois que plusieurs mesures ont été prises sur ce point, au cours des dernières années, afin de neutraliser l'effet taux dans le calcul des dégrèvements d'impôts.

Il convient toutefois d'observer que les règles actuellement applicables aux collectivités locales sont en règle générale cohérentes avec celles qui seront l'an prochain applicables à l'État du fait de la LOLF <sup>(1)</sup> : comptabilité d'exercice inspirée du plan comptable général de 1982, budgétisation fonctionnelle, prise en compte de la pluriannualité, principe de sincérité budgétaire et comptable. En outre, les grandes collectivités se sont dotées depuis plusieurs années de moyens modernes de gestion : logiciels intégrés de gestion budgétaire et financière, programmation pluriannuelle des investissements, contrôle de gestion, évaluation des politiques publiques...

Il est néanmoins envisageable d'essayer d'aller plus loin. On peut distinguer trois sujets :

- les outils budgétaires ;
- les outils comptables ;
- l'évaluation et le contrôle.

*a) Les outils budgétaires*

Une réforme profonde des nomenclatures budgétaires locales, qui sont récentes et parfois encore expérimentales, n'est pas à l'ordre du jour. Toutefois la piste d'une utilisation des objectifs et des indicateurs, c'est à dire la recherche de la performance, peut être explorée.

**Le reproche principal pouvant être adressé à la présentation des budgets locaux est en effet de ne pas correspondre à une gestion orientée vers les résultats.**

La présentation par nature distingue deux sections budgétaires : l'une pour le fonctionnement, l'autre pour l'investissement (comprenant les remboursements d'emprunt, contrairement à l'État). A l'intérieur de chaque section, les chapitres et articles sont présentés par nature comptable de dépenses (et de recettes). Le principal avantage de cette présentation est de présenter une homothétie totale entre le budget et les comptes.

Il existe également une présentation fonctionnelle, qui classe les dépenses selon leur destination (en dix fonctions), tout en préservant la distinction entre section de fonctionnement et section d'investissement. La présentation par nature est privilégiée, car les communes de moins de 10.000 habitants doivent voter leur budget par nature. Toutefois, les communes de plus de 3.500 habitants et les autres collectivités doivent également réaliser une présentation croisée par fonction. Seules les grandes collectivités ont le choix de voter effectivement leur budget par fonction : les communes de plus de 10.000 habitants, les départements et les régions. Ces collectivités doivent en ce cas réaliser une présentation croisée par nature. Seule une minorité de collectivités territoriales a fait le choix du vote par fonction (3% des communes de plus de 10.000 habitants, 20% des départements en 2004).

---

(1) Même si certaines sont d'application récente : la norme comptable M 71 applicable aux régions n'est en expérimentation que depuis 2005.

La présentation fonctionnelle, dont la philosophie se rapproche d'une nomenclature en missions et programmes, n'est guère satisfaisante. Elle est contraignante pour les collectivités au stade de l'exécution, car les passages de crédits d'une rubrique à une autre sont moins aisés que dans la présentation par nature, les dépenses étant en quelque sorte « fléchées » par opération. De ce fait, les collectivités ont tendance à charger la fonction 0 « services généraux » dont la sous-fonction 01 « opérations non ventilables » et la sous-fonction 02 « administration générale » permettent d'éviter de trop s'engager. Elle présente également l'inconvénient de rompre l'homothétie entre budget et comptes, ces derniers étant nécessairement tenus selon la nomenclature par nature. Et malgré ces inconvénients, elle ne présente pas l'avantage d'être un instrument de gestion orientée vers les résultats, car elle n'est assortie ni d'objectifs, ni d'indicateurs, ni de projets annuels de performance, ni de fongibilité d'exécution (maintien de la distinction fonctionnement-investissement). Le groupe de travail du Comité des finances locales sur la réforme de la M 14 <sup>(1)</sup> (norme applicable aux communes et à leurs groupements) propose d'ailleurs de simplifier la présentation croisée par fonction pour les communes de moins de 10.000 habitants, car la contrainte qu'elle représente est supérieure à son intérêt pratique.

Une **présentation des budgets locaux en missions et programmes** pourrait être envisagée, mais sous les réserves suivantes :

- il faut la réserver aux **grandes collectivités** (par exemple communes de plus de 10.000 habitants, communautés d'agglomération et communautés urbaines, départements, régions), compte tenu de la complexité d'une présentation matricielle ;
- à moins de réformer profondément l'actuelle présentation fonctionnelle pour la rendre assimilable à une présentation en missions/programmes, elle ne doit pas former l'autorisation budgétaire. Elle ne serait donc conçue que comme une présentation complémentaire ;
- la fongibilité des crédits **ne doit pas aller jusqu'à la remise en cause de la distinction des sections de fonctionnement et d'investissement**, gage fondamental de la saine gestion des collectivités <sup>(2)</sup> (le groupe de travail du CFL suggère seulement d'assouplir dans certains cas l'interdiction de remonter les excédents de la section d'investissement en section de fonctionnement).

**On peut en revanche concevoir que les collectivités présentant, à titre indicatif, leur budget organisé en missions et programmes soient obligées de les assortir de projets de performance, d'objectifs et d'indicateurs.** Elles pourraient le faire par extension des méthodes de contrôle de gestion qu'elles pratiquent déjà.

On peut ajouter que **le groupe de travail du comité des finances locales (CFL) a conclu à la nécessité de poursuivre des travaux sur la présentation par fonction**, en vue éventuellement de la réformer. Cette démarche doit être encouragée, et il peut être suggéré que cette nouvelle réflexion creuse la piste d'une extension aux collectivités des outils de la gestion orientée vers les résultats.

---

(1) Groupe de travail chargé de l'adaptation et de la simplification de l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et à leurs établissements publics, présidé par Jean-Claude Frécon- décembre 2004- Ses conclusions sont transcrites dans l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, J.O 27 août, relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés.

(2) Ce principe est d'ailleurs qualifié de « règle d'or ».

Le groupe de travail du CFL suggère également l'extension de la **pluriannualité** aux communes et à leurs EPCI s'agissant des dépenses de fonctionnement (autorisations d'engagement), et la suppression du seuil de 3.500 habitants en deçà duquel il est interdit d'utiliser les outils budgétaires de la pluriannualité (autorisations de programme, autorisations d'engagement). La mission souscrit à ces recommandations.

Enfin, un **enrichissement du débat d'orientation budgétaire** autour d'une présentation des crédits par destination, orientés vers les résultats, pourrait, *a minima* et pour les plus grandes collectivités, constituer le support d'une meilleure connaissance de la dépense locale.

#### *b) Les outils comptables*

La comptabilité des collectivités locales est une **comptabilité d'exercice**, cherchant à retracer fidèlement et exhaustivement les flux financiers et le patrimoine des collectivités.

Contrairement à celle de l'État, **cette comptabilité n'a donc pas besoin d'une réforme de ses principes, mais d'améliorations techniques** auxquelles travaillent actuellement le Comité des finances locales (à propos des seules communes, sur la M14) et la direction générale de la comptabilité publique. Sur ce point, la mission adhère à cette démarche et aux propositions qui se dégagent des travaux en cours.

On peut insister sur quatre recommandations particulières :

- **l'amélioration du provisionnement** (particulièrement pour les communes), en supprimant les provisions réglementées obligatoires au profit d'un système généralisé de provisions en fonction des risques effectifs ;
- une mise en avant de la notion d'**image fidèle de la situation des collectivités**, en améliorant la présentation du patrimoine (notamment en simplifiant ou supprimant la budgétisation de certaines opérations d'ordre patrimoniales) et en clarifiant la présentation des états de dette en vue de mettre en évidence les risques courus (soutenabilité) ;
- l'opportunité de créer un outil de **consolidation effective de l'ensemble des budgets d'une collectivité** (budget principal, budgets annexes, établissements publics locaux) ;
- l'amélioration de la **sincérité budgétaire et comptable** en permettant aux assemblées délibérantes de prendre en fin d'exercice des décisions de rattachement de charges par ouverture de crédits (sorte de « décision modificative de fin d'année » évitant la « cavalerie » faute de crédits suffisants par rapport aux engagements).

#### *c) L'évaluation et le contrôle*

Les améliorations en matière de contrôle financier des collectivités locales sont en cours. Les contrôles internes se développent, notamment le contrôle de gestion.

S'agissant des contrôles externes, la mission encourage le processus visant à **compléter les contrôles de régularité formelle** qui restent indispensables, notamment pour garantir la sincérité des comptes, par des contrôles de performance, sorte de contrôles externes de gestion, effectués davantage dans un but de conseil que de sanction <sup>(1)</sup>.

---

(1) Didier Migaud-« Nous avons des comptes à rendre », *Revue française des finances publiques*, n°85-février 2004.

Les **comptables publics** disposent désormais, avec le progiciel HELIOS, d'un dispositif de détection automatisée des anomalies dans la prise en charge des recettes et des dépenses, qui doit les aider à exercer un contrôle formel plus efficace. En complément, ils peuvent développer un contrôle dit « partenarial », hiérarchisant les sujets selon leur importance, et développant le conseil. Ce processus les oriente vers un véritable contrôle de sincérité. Il doit être déployé rapidement et s'accompagner des évolutions de compétence nécessaires.

Les **chambres régionales des comptes** peuvent s'orienter vers un contrôle de même nature, s'agissant des ordonnateurs des collectivités locales. Les observations de gestion, sans être des contrôles d'opportunité, peuvent devenir des contrôles de performance : il ne s'agit pas de remettre en cause le but poursuivi, mais l'efficacité et l'efficience des moyens mis en œuvre pour y parvenir.

Enfin, la principale extension des principes de la LOLF pouvant être explorée en matière de contrôle des collectivités territoriales est la **certification des comptes locaux, qui relèverait naturellement des chambres régionales des comptes**<sup>(1)</sup>. Cette recommandation exige probablement au préalable une étude de faisabilité concernant tant les comptes locaux eux-mêmes que les chambres régionales. On pourrait aussi concevoir que seules certaines collectivités voient leurs comptes faire l'objet d'une certification.

\*

\*            \*

En conclusion, si la LOLF peut inspirer certaines dispositions d'amélioration de la gestion des collectivités territoriales, elle ne saurait ni être transposée, ni susciter un mécanisme de contrainte sur leurs finances. Reste l'évolution des concours de l'État à ces collectivités, qui constitue sans doute une question politique importante, au sujet de laquelle on peut d'ailleurs constater que l'opposition demande toujours davantage de dotations puis se ravise lorsqu'elle accède à la majorité...

---

(1) Alain Lambert-« *Les chambres régionales des comptes doivent aussi devenir des acteurs de la modernisation ?* », Luc Saïdj-« *La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 sur les lois de finances : Quels enseignements pour les collectivités locales ?* », RFFP op.cit.





ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre  
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission  
sur la mise en œuvre de la  
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGAUD

Député de l'Isère  
Questeur de l'Assemblée nationale

**Note sur la discussion des lois de finances au Parlement**

La présente note s'inscrit dans la réflexion conduite sur « *l'adaptation du travail gouvernemental aux nouvelles procédures qu'a adoptées le Parlement pour examiner et voter les lois de finances et pour s'assurer de leur bonne exécution avec, en particulier, la place nouvelle des lois de règlement* » (point 3 de la lettre de mission).

Elle traite plus particulièrement des modalités de discussion des crédits dans la deuxième partie du projet de loi de finances et du calendrier des lois de finances ; de ce point de vue, il est naturellement apparu important de traiter directement de l'organisation des travaux du Parlement, sans empiéter sur les prérogatives des commissions des finances. La mission a par ailleurs consulté les présidents des commissions des finances des deux assemblées.

La LOLF conduit à placer l'exécution budgétaire au cœur des débats, en relativisant l'intérêt porté aux intentions affichées lors de la présentation du budget. Il convient donc de créer les conditions d'un très fort accroissement de l'intérêt porté à la loi de règlement, pour qu'elle devienne un vrai moment de vérité. Elle doit être l'occasion pour chaque ministre de rendre compte de la gestion des crédits alloués à ses programmes, au moyen d'une présentation du projet de loi faisant apparaître une comparaison de l'exécution de chaque programme au regard de ses crédits initiaux, et par une discussion renouvelée mettant en présence les ministres (et pas seulement celui chargé du budget) et les parlementaires.

Il est également essentiel de rénover en profondeur le débat sur le projet de loi de finances, en vue d'en changer complètement l'esprit, par l'introduction d'une culture du résultat, dès cet automne. La mission, et non plus le ministère, doit devenir l'élément central des travaux préparatoires et du débat. Les parlementaires doivent être mis en situation de pouvoir proposer des amendements sur les programmes. Ainsi, en étant calée sur la nomenclature budgétaire prévue par la LOLF, la discussion parlementaire deviendra un véritable examen de choix orientés vers les résultats.

La mission considère comme essentiel que le Parlement accompagne et favorise la modernisation de la gestion publique par des pratiques renouvelées de discussion des lois de finances. Elle précise toutefois qu'elle n'entend pas, bien entendu, se substituer aux commissions des finances, dont les prérogatives dans l'élaboration des modalités de discussion ont été réaffirmées et précisées lors de l'adaptation à la LOLF des règlements des deux assemblées. Ces commissions feront cet automne des propositions précises aux conférences des présidents sur le calendrier et le déroulement de la discussion du projet de loi de finances pour 2006.

Les recommandations qui suivent portent essentiellement sur les modalités d'examen des crédits, en prévision comme en exécution, les autres domaines n'appelant pas de commentaire particulier.

Il convient d'observer que la LOLF ne s'appliquera à l'ensemble des débats parlementaires qu'à compter de l'année 2007, lorsque sera déposé le premier projet de loi de règlement portant sur le premier budget voté en mode LOLF, celui de 2006. Le Parlement connaîtra donc une situation transitoire jusqu'à l'été 2007. Ce n'est qu'alors que se mettra en place une année budgétaire parlementaire entièrement cohérente. Cette situation rend délicate la négociation de ce « virage », qui ne verra la LOLF se mettre que progressivement en place dans les débats. C'est une raison supplémentaire pour veiller à ce que ne se créent pas des précédents, qui pourraient perdurer et seraient contraires à l'esprit de la LOLF <sup>(1)</sup>.

### ***1. En régime de croisière : placer l'exécution budgétaire au centre de l'intérêt des parlementaires***

#### *a) L'enjeu du contrôle de l'exécution*

À la liberté accrue des gestionnaires doit correspondre une plus grande responsabilité manifestée par des comptes rendus et des contrôles. Le Parlement doit lui aussi, impérativement, s'inscrire dans cette logique.

Les deux innovations majeures de la LOLF, en matière de gestion publique, sont la mise en place d'une gestion plus libre et orientée vers les résultats et d'une comptabilité d'exercice permettant de donner une image fidèle du patrimoine de l'État et de sa situation financière. La LOLF invite donc, d'une part, à rapprocher les intentions exprimées par le Gouvernement dans le PLF des résultats réellement obtenus par lui en fin de gestion, et, d'autre part, à compléter et éclairer l'examen du budget par celui des comptes.

Le Parlement doit s'emparer de ces nouveautés essentielles, qui permettent de placer la réalité des politiques publiques telles qu'elles ont été effectivement mises en oeuvre, ainsi que la situation financière de l'État réellement constatée, au cœur du débat parlementaire. **C'est au Parlement, qui a autorisé les crédits, qu'il revient de « boucler la boucle » en examinant les résultats et les comptes.**

#### *b) Deux recommandations pour revaloriser l'examen de la loi de règlement*

Le moment privilégié de ce débat doit être la discussion du **projet de loi de règlement**, dont la revalorisation par la LOLF, souvent évoquée, doit devenir une réalité. A cette fin, la mission formule deux recommandations pratiques :

**1. La première est de réserver au projet de loi de règlement une durée de débat assez substantielle**, par exemple d'une semaine, précédée d'un travail en commission également substantiel et nourri des auditions des responsables de programmes réalisées tout au long de l'année par les rapporteurs spéciaux ou les commissions.

---

(1) On peut rappeler que c'est la discussion du projet de loi de finances pour 1960, le premier en application de l'ordonnance de 1959, qui avait vu se mettre en place une discussion par ministère et par titre, au lieu de la discussion « par titre et par ministère » prévue par l'ordonnance. Les conséquences de ce précédent ont été capitales, avec une disparition totale de la portée politique de la distinction des titres, et l'émergence définitive du ministère comme unité de discussion.

Le but est de permettre au gouvernement de rendre compte dans le détail de la gestion des missions, à la fois en termes d'exécution (gestion et mouvements de crédits) et en termes de performance (rapports annuels de performance comparés aux projets annuels de performance). **Les ministres devront rendre compte eux-mêmes de la gestion de leurs programmes**, ce qui est la conséquence logique du principe de liberté/responsabilité du gestionnaire prévu par la LOLF et qui, au niveau politique, doit se traduire par un compte rendu fait par les ministres à la représentation nationale. Les ministres devront également rendre compte de la fiabilité des résultats affichés. Pour qu'il en soit ainsi, des conditions doivent être remplies en amont et dans le débat lui-même :

- l'ampleur des travaux préparatoires conduits par les commissions des finances doit être encore élargie ;

Il est raisonnable de penser qu'un examen exhaustif des programmes doive être effectué, qui serait éclairé par des « **rapports d'exécution** » établis par les **rapporteurs spéciaux**. Ces rapports formeraient une procédure de contrôle systématique des missions et programmes. En contrepartie, les rapports relatifs au projet de loi de finances pourraient être allégés, en mettant l'accent sur les mesures prises dans le projet de budget pour tenir compte des constats de la loi de règlement <sup>(1)</sup> ;

- la configuration des débats en séance publique doit évoluer.

Il semble essentiel que soit respectée une **homothétie entre la loi de règlement et la loi de finances**, pour faciliter les comparaisons. Mais contrairement à la loi de finances, qui fait de la mission l'élément central du débat (voir *infra*), l'examen de l'exécution place plutôt le programme au centre, comme objet d'exercice de la responsabilité ministérielle. En effet, si la logique de responsabilité conduit à mettre le ministre au premier plan, le débat ne doit pas pour autant être « confisqué » par une logique ministérielle : il doit porter sur le couple programme – ministre. Il sera donc peut-être nécessaire de prévoir que le débat en séance publique porte sur un périmètre déterminé de programmes – par exemple identifié lors des travaux préparatoires des commissions des finances – sans pour autant priver les parlementaires de leur pouvoir d'évocation. Seule l'architecture globale des débats serait organisée autour des missions.

L'adoption du projet de loi de règlement est traditionnellement considérée comme un acte de pure constatation. Il est vrai que la portée des votes émis par le Parlement n'est pas la même que celle des votes portant sur le projet de loi de finances de l'année. Pour donner du lustre à la discussion du projet de loi de règlement, il sera donc nécessaire d'établir une « connexion » forte avec le PLF suivant, qui répondra à la logique du « chaînage vertueux » mise en place par la LOLF. Le débat devra s'efforcer de mettre en évidence les réussites, les difficultés et les pistes de progrès qui peuvent être envisagées, tous éléments sur lesquels le ministre sera attendu lors du PLF à venir et qui pourront alors, le cas échéant, donner lieu à amendements.

Le renforcement du caractère politique de la loi de règlement et de sa vocation à préparer la discussion du projet de loi de finances de l'année suivante pourrait également trouver sa traduction dans une implication des commissions sectorielles, jusqu'ici totalement absentes des débats sur le projet de loi de règlement, à l'exception de celle de la défense à l'Assemblée nationale. Désormais, elles pourraient se saisir pour avis de certains programmes, idéalement, en liaison avec les commissions chargées des finances : les effets attendus du « chaînage vertueux » que la mission appelle de ses vœux seront d'autant plus forts que le Parlement dans son ensemble, et non les seules commissions chargées des finances, s'intéressera à la discussion du projet de loi de règlement.

---

(1) Cette procédure conduirait inévitablement à alourdir le travail global des commissions des finances, avec toutefois une charge répartie de manière plus équilibrée entre la fin de session et le début de la session suivante.

Il reviendra au ministre chargé du budget d'exposer le contexte économique de l'année écoulée, de présenter les données générales de l'exécution budgétaire et de la situation financière de l'État, éclairée par les comptes joints au projet de loi, et d'expliquer les grandes lignes selon lesquelles le Gouvernement a piloté l'exécution, en justifiant notamment l'écart éventuel avec les prévisions.

2. La seconde recommandation porte sur le **calendrier parlementaire**, qui doit tenir compte de ce recentrage des débats sur l'exécution budgétaire.

**Le projet de loi de règlement de l'année  $n-1$  devrait faire l'objet d'une discussion en juin.**

Cette discussion (même inachevée, car le PLR n'est pas enserré dans des délais d'adoption définitive) doit trouver un **débouché naturel dans le débat d'orientation budgétaire**, qui devrait se tenir « dans la foulée », ou peu après, et tirer les conséquences des constatations réalisées, s'agissant tant de l'architecture des missions et des programmes que du niveau prévisionnel de leurs crédits.

Ce nouveau calendrier doit être mis en oeuvre le plus vite possible et de préférence dès le printemps 2006 (même si la loi de règlement portera alors encore sur un budget voté sous le format de l'ordonnance de 1959).

Enfin, à l'automne, le débat sur le projet de loi de finances de l'année  $n+1$  sera l'occasion d'articuler les enseignements tirés de l'année écoulée et les orientations débattues au début de l'été avec les décisions et autorisations relatives à l'année à venir. Il s'agirait de mettre en place concrètement le « chaînage vertueux » souhaité par le législateur organique.

*c) La réussite de cette évolution passe par un accroissement de l'attention portée par les commissions des finances à l'exécution tout au long de l'année*

**À une responsabilisation accrue des ministres sur leur gestion budgétaire devant le Parlement, doit correspondre une attention encore approfondie des commissions des finances au contrôle de l'exécution.** La capacité des assemblées à débattre de façon pertinente du projet de loi de règlement en dépendra. Les séries d'auditions de responsables de programmes, et l'augmentation du nombre des contrôles accomplis par les rapporteurs spéciaux, assistés pour certains par la Cour des comptes, que les commissions des finances ont entrepris, doivent donc être encouragés.

De même, il est indispensable que les commissions des finances soient au rendez-vous des nouveaux pouvoirs qui leur sont confiés par les articles 13 et 14 de la LOLF, et qu'elles soient en particulier en mesure de rendre, dès la première occurrence, **un avis sur les projets de décret d'avance**.

*d) Le « chaînage vertueux » suppose que le collectif de fin d'année  $n$  n'interfère pas avec le PLF*

La mission s'est interrogée par ailleurs sur un **éventuel changement de calendrier du projet de loi de finances rectificative de fin d'année**, traditionnellement délibéré en conseil des ministres en novembre.

Il ne lui est pas apparu possible d'avancer significativement la date d'examen du collectif, car d'une part, ce texte doit coller au plus près de l'exécution budgétaire de l'exercice en cours, et d'autre part, l'ordre du jour est chargé de nombreux « passages obligés » en cette période : projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de finances. Le collectif contient également des dispositions permanentes de deuxième partie n'ayant pas d'effet sur les recettes, les dépenses ou le solde, mais que le Gouvernement n'a pas eu le temps de mettre au point avant le dépôt du projet de loi de finances. S'agissant des dispositions permanentes, l'existence simultanée de deux véhicules législatifs à caractère financier peut également présenter un intérêt pratique au cours des débats.

En revanche, la mission insiste sur le fait que **le collectif de fin d'année ne doit plus être considéré comme une « session de rattrapage » de la loi de finances** : les deux textes portent sur des exercices distincts et il ne serait pas conforme au principe de sincérité budgétaire, désormais consacré dans la LOLF, de voter en collectif des crédits nécessairement reportés sur l'année suivante.

## ***2. Une phase transitoire à mettre à profit pour rénover le débat budgétaire et appliquer d'emblée les principes portés par la LOLF***

Les années 2005 et 2006 seront des années de transition avant la mise en place d'une année budgétaire cohérente au Parlement :

- en 2005, la loi de règlement 2004 et le collectif de fin d'année restent soumis à l'ordonnance de 1959, mais la discussion du projet de loi de finances pour 2006 sera organisée en fonction des dispositions de la LOLF ;
- en 2006, la loi de règlement 2005 restera soumise aux dispositions de l'ordonnance de 1959.

Cette transition rend d'autant plus indispensable la mise en place d'une discussion budgétaire conforme à l'esprit et à la lettre de la LOLF dès cet automne, car avec la transformation radicale des conditions de présentation, de discussion et de vote du budget, le risque existe de prendre d'emblée certaines mauvaises habitudes, de créer ces fameux « précédents », fâcheux et ensuite souvent immuables.

### *a) Ne pas négliger l'examen de la loi de règlement dès cette année*

Dès cet automne, certains ministres pourraient être invités à participer, à titre volontaire, à une **rénovation des modalités de discussion du projet de loi de règlement**.

Ils pourraient ainsi être auditionnés par les commissions des finances, voire participer à la séance publique, pour rendre compte de leur gestion, même s'il sera, en fait, impossible de comparer l'exécution 2004 aux prévisions contenues dans le document joint au projet de loi de finances pour 2005, qui présentait, à titre indicatif, les crédits du budget général « *selon les principes retenus par la loi organique* », donc structurés en missions et programmes. Si un débat sur le niveau d'exécution et les modalités d'emplois des crédits en 2004 par rapport à la prévision restera possible, un débat centré sur la performance ne le sera pas.

Cet obstacle pourrait d'ailleurs inciter à diriger les discussions vers une comparaison entre les orientations et engagements annoncés par ces ministres lors du débat sur le PLF 2005, à l'automne 2004, et les résultats qu'ils auront finalement obtenus. L'acclimatation d'un débat orienté vers les résultats en sera facilitée.

*b) Placer les missions et programmes au cœur de la discussion budgétaire et rééquilibrer le temps de parole entre discussion générale et débat d'amendements*

L'examen du projet de loi de finances pour 2006 devra marquer une rupture avec les réflexes anciens, pour créer les conditions d'un changement culturel indispensable : un « bon budget » ne doit plus être un budget qui augmente plus que la moyenne, quels que soient ses objectifs et quel que soit le réalisme des prévisions de dépenses, mais un budget qui est orienté vers des résultats déterminés, qui fait l'objet d'une allocation des moyens rigoureuse et sincère et qui est géré de façon à optimiser l'emploi des crédits.

Pour cela, il convient de **proscrire absolument les discussions générales par ministères**, ou regroupant plusieurs missions.

**La discussion devra être structurée par mission**, les ministres participant à autant de discussions que nécessaire. À *chaque* mission devrait donc correspondre un « débat budgétaire » complet : présentation du ou des rapports, examen des crédits, vote des amendements. Pour la discussion des missions interministérielles, la façon dont le Gouvernement décidera d'être représenté devra tenir compte du fait que les éventuels amendements pourront modifier la répartition des crédits entre programmes relevant de deux ministres différents. Au demeurant, une plus grande collégialité dans la discussion budgétaire au Parlement serait le pendant naturel de la plus grande collégialité dans les choix budgétaires gouvernementaux, que la mission appelle par ailleurs de ses vœux. Elle démontrerait également tout l'intérêt de la définition d'une stratégie commune à l'ensemble de la mission, qui ne soit ni la simple superposition des stratégies de programme, ni la stratégie du (ou des) seul(s) programme(s) principal(aux), ni celle du ministère principal.

Enfin, la gestion orientée vers les résultats doit se fonder sur une justification précise, programme par programme, des crédits demandés. Or l'expérience a montré que les ministres ne se livrent complètement à cette justification que dès lors que leurs crédits sont examinés dans le détail, à l'occasion de l'examen des propositions d'amendements parlementaires. La discussion générale, par définition, ne conduit pas à entrer dans le détail de chacune des options retenues.

Par conséquent, il paraît nécessaire d'inverser les habitudes : par le passé, l'essentiel (voire la quasi-totalité), des temps de paroles étaient utilisés dans les discussions générales. **Il conviendra de rééquilibrer la répartition des temps de parole au profit du vote des missions et au profit d'éventuels amendements sur les programmes**, car les amendements sur les crédits sont facilités par la LOLF. Sous les réserves exprimées ci-dessous, la rénovation du débat parlementaire en mode LOLF implique de laisser se déployer l'initiative des députés et sénateurs sur les crédits, de façon à rendre le débat plus vivant et le budget plus transparent.

*c) Créer les conditions d'un réel débat sur les amendements parlementaires*

La possibilité d'amender les crédits des programmes, à condition de ne pas dépasser le plafond proposé pour les crédits de la mission, ouvrira aux parlementaires d'importantes possibilités d'amendement, d'autant qu'un même amendement pourra porter sur plusieurs programmes à la fois, en supprimer et même en créer.

Pour que la discussion parlementaire des missions devienne opérationnelle, il convient en premier lieu que les **commissions (des finances, et pour avis) fassent « coller » la structure de leurs rapports budgétaires à la nomenclature des missions**. Un parlementaire qui ne rapporterait que sur un programme ne pourrait, à défaut d'une coordination approfondie avec les rapporteurs des autres programmes de la mission considérée, que proposer un amendement de réduction de crédits, puisque pour augmenter les crédits d'un programme, il faut réduire ceux d'un ou de plusieurs autres au sein d'une même mission. Un rapporteur sur une mission entière sera en mesure de proposer les « arbitrages » que permet la LOLF au sein de cette mission. En outre, l'un des principaux défauts de la structure des rapports sous l'empire de l'ordonnance était d'être éloignée de la nomenclature budgétaire. Ceci empêchait les rapporteurs de faire d'autres propositions que l'adoption ou le rejet, au contenu normatif d'ailleurs assez vague compte tenu de périmètres de crédits mal définis.

En second lieu, il apparaît nécessaire que les assemblées se dotent d'une « **boîte à outils** » de l'**amendement de crédit**, qui facilite l'exercice du droit d'amendement dès la première discussion budgétaire en mode LOLF. Cette boîte à outils doit être assortie de recommandations (par exemple sur l'exposé des motifs de l'amendement), permettant d'éviter le dépôt d'amendements irréalistes ou sans effet réel, ou uniquement destinés à prolonger un temps de discussion, comme cela pouvait s'observer à propos de certains amendements portant sur les titres. Les amendements portant sur les programmes devront former un tout cohérent (par exemple une augmentation de crédits effectivement réalisable permise par une économie elle-même faisable). Il serait cependant illusoire de croire que disparaîtront comme par enchantement les amendements « d'appel » ou visant à allonger la discussion.

#### *d) Organiser la discussion des emplois*

Enfin, il est nécessaire de prévoir les conditions dans lesquelles seront articulées la discussion des crédits et la discussion des emplois. En effet, la LOLF prévoit un vote unique sur les plafonds d'emplois, ce qui s'explique par le découplage entre l'unité de spécialité des crédits (le programme), votée avec d'autres au sein d'une mission, et l'unité de spécialité des plafonds d'emplois (le ministère) : le périmètre des missions ne coïncide pas avec celui des plafonds d'emplois, notamment en raison de l'existence de missions interministérielles.

Pour autant, il serait peu logique de dissocier le débat portant sur les moyens alloués à une politique publique, l'un portant sur les crédits, l'autre sur les emplois :

- un amendement modifiant la répartition des crédits du titre 2 entre deux programmes d'une mission interministérielle relevant de deux ministères différents doit avoir une répercussion sur les plafonds d'emplois de ces deux ministères ;
- il pourrait se produire un décalage fâcheux entre le résultat des votes sur les crédits (implicitement représentatifs, pour le titre 2, de l'adoption des emplois sous-jacents) et le résultat d'un vote, émis un ou plusieurs jours après, sur les emplois.

La LOLF n'empêche pas que le Parlement puisse prendre deux décisions contradictoires, soit que l'équilibre des forces dans l'hémicycle soit différent entre les deux débats, soit qu'un défaut de coordination empêche de répercuter correctement sur les emplois les conséquences d'un amendement portant sur les crédits.

Cette difficulté n'existait pas sous le régime de l'ordonnance de 1959, puisque les tableaux d'emplois étaient associés aux chapitres budgétaires et que la modification des crédits emportait la modification des emplois correspondants, cette dernière étant explicitée dans l'exposé des motifs.

Il faudra donc étudier la possibilité de mettre en discussion à la fois les crédits des programmes d'une mission et les plafonds d'emplois des ministères qui y sont représentés. Bien entendu, les votes porteraient, pour les crédits, sur les amendements puis sur le montant final des programmes et, pour les emplois, sur les seuls amendements, afin de respecter les dispositions de la LOLF qui prévoient un vote unique sur les plafonds d'emplois en deuxième partie du projet de loi de finances.

\* \* \*

Ces quelques recommandations devraient permettre de faire passer la discussion budgétaire d'une litanie orientée vers les moyens, à un examen systématique de choix orientés vers les résultats. Le Parlement sera ainsi à la hauteur des enjeux de la réforme dont il est à l'origine.

Récapitulation de l'agenda budgétaire « optimal » devant chaque assemblée

Période	Texte	Durée d'examen
mai-juin	Projet de loi de règlement $n - 1$	environ une semaine
juin	Débat d'orientation budgétaire	une demi-journée
octobre	Éventuellement, débat prélèvements obligatoires	une demi-journée
octobre-décembre	Projet de loi de finances $n + 1$	dans les limites constitutionnelles
octobre-novembre	Projet de loi de financement de la sécurité sociale $n + 1$	dans les limites constitutionnelles
novembre-décembre	Projet de loi de finances rectificative $n$	deux ou trois jours



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre  
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission  
sur la mise en œuvre de la  
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGNAUD

Député de l'Isère  
Questeur de l'Assemblée nationale

### Note sur les contours de la responsabilité des responsables de programmes

La présente note s'inscrit dans le cadre des travaux relatifs à « *la nouvelle gestion publique dans le cadre de la LOLF* », à propos de laquelle les parlementaires doivent veiller à ce que la LOLF « *soit correctement déclinée dans les ministères et à ce que soient définies la place et la mission des responsables de programme* ». Elle constitue un document essentiellement prospectif, visant à identifier les écueils comme les pistes de réflexion, afin de mieux définir le champ de la responsabilité des responsables de programme. Pour l'ensemble des acteurs, il est essentiel de sortir de la confusion actuelle des responsabilités et d'être en mesure d'identifier avec précision ce qui relève de la compétence du ministre et de son cabinet et de celle du responsable de programme : l'imputabilité des décisions constitue le fondement de la mise en œuvre d'une responsabilité pleinement assumée par l'ensemble des acteurs.

La LOLF n'évoque explicitement ni la responsabilité, ni les responsables de programmes. Pourtant, le thème de la responsabilité et le personnage du responsable de programme se sont imposés comme des figures de référence de la réforme. La définition du programme, prévue par le I de l'article 7 du texte organique et la constitution du programme en quasi unité de gestion autonome (il regroupe tous les crédits, quelle qu'en soit la nature, qui concourent à une action ou un ensemble cohérent d'actions) portaient implicitement ces sujets ; le processus de mise en œuvre de la réforme les a révélés. D'ailleurs, les travaux préparatoires de la LOLF montrent bien le souhait du législateur organique de pouvoir identifier un responsable pour chaque programme.

Jusqu'à ces derniers mois, les réflexions ont peu porté sur la question du contenu et du périmètre de la responsabilité des nouveaux managers publics, l'attention étant davantage focalisée sur la dimension plus strictement budgétaire de la réforme. Un rapport d'information de la commission des finances du Sénat avait relevé la nécessité de mieux distinguer responsabilité politique et responsabilité de gestion et de réduire le rôle des cabinets ministériels dans la gestion quotidienne des programmes. Le forum des responsables de programmes du 14 avril 2005 a retenu comme thème principal « *Le rôle du responsable de programme dans ses relations avec son ministre et avec le Parlement* ». La restitution des débats qui se sont tenus à cette occasion constitue, avec les réponses apportées par les responsables de programmes au questionnaire envoyé par la mission parlementaire, une source précieuse d'information sur la conception que ceux-ci ont de leur propre rôle.

On soulignera la très grande hétérogénéité des réponses au questionnaire susmentionné : si certains responsables ont une vision claire et « volontariste » de leur positionnement vis-à-vis des différents acteurs, d'autres – parfois, il est vrai, en raison de la nature particulière de leur programme – semblent ne pas percevoir toutes les dimensions de leur fonction, estiment ne pas disposer d'assez d'éléments pour répondre à l'heure actuelle, ou indiquent attendre des instructions de leur ministre quant à leur positionnement. Ces dernières réponses traduisent une conception attentiste, voire défensive, du rôle du responsable de programme et, parfois, une certaine appréhension ; elles sont souvent assorties d'une forte demande d'explications. Globalement, les résultats du questionnaire montrent que la clarification des concepts doit être approfondie.

La question de la responsabilité en matière de gestion publique peut s'analyser selon plusieurs axes :

- **L'axe des rapports avec les autorités politiques** (ministre, cabinet ministériel et Parlement) : le responsable de programme est celui qui reçoit une mission et qui rend compte de son exécution. Le rôle de chacun dans la définition de la stratégie, dans l'arrêté des choix budgétaires et dans le pilotage de l'action publique doit être précisé, ce qui amène à s'interroger sur l'intervention des cabinets ministériels dans la gestion quotidienne de l'administration ;
- **L'axe des leviers d'actions** : le responsable est celui qui dispose des leviers nécessaires pour remplir la mission qui lui est confiée ; en particulier, il dirige et évalue ses personnels, et pilote la dépense budgétaire. Cet axe renvoie aux libertés de gestion offertes par la LOLF, notamment en matière financière et de ressources humaines, donc à la capacité des responsables de programmes de mobiliser les chefs des directions transversales, « fonctions support » des ministères ;
- enfin, **l'axe des modes d'évocation de la responsabilité**, qui ouvre la question des incitations (sanctions ou récompenses) des responsables de programmes, en fonction de leur contribution à la performance de l'action publique. À cet axe doit être associée une réflexion sur la façon dont pourrait être gérée la ressource humaine spécifique que constituent les responsables de programmes : modalités de nomination, établissement d'un lien entre la rémunération et la performance, introduction éventuelle d'une logique de « contrat » à durée déterminée...

Il faut donc s'interroger sur les métamorphoses attendues de l'action administrative : les responsables de programmes constituent-ils une catégorie de hauts fonctionnaires « à part », appelée à une autonomie croissante ? Comment mieux distinguer la responsabilité politique et celle du responsable de programme ?

La responsabilité s'exprimera vis-à-vis de plusieurs acteurs : ministre, Parlement, Cour des comptes, autres fonctionnaires (notamment les directeurs d'administration centrale). La présente note s'organise autour des relations avec chacun de ces acteurs. L'enjeu sous-jacent est la question cruciale de la répartition des champs de compétences entre le gestionnaire et le politique, c'est-à-dire, pour l'essentiel, entre le responsable de programme d'une part, et le ministre et son cabinet, d'autre part.

### **1. Les relations du responsable de programme avec le ministre et son cabinet**

- La reconnaissance d'un domaine partagé de responsabilité, qui devrait être centré sur la stratégie du programme

La restitution du forum des responsables de programmes du 14 avril 2005 commence par le diagnostic selon lequel le couple responsabilité politique / responsabilité de gestion ne suffit pas à décrire le partage des rôles entre ministre et responsable de programme : *« Il n'est aujourd'hui pas facile d'identifier clairement la frontière entre les responsabilités politique et de gestion. Si la responsabilité politique repose de manière prioritaire sur le ministre, il n'est pas le seul à la porter ni à en répondre devant le Parlement. De manière symétrique, le ministre intervient dans la gestion et oriente l'exécution des politiques par ses directions, dont elles sont de ce fait les premières – mais pas les seules – responsables. (...) »*

*« Constaté qu'un terrain partagé entre politique et gestion existe n'équivaut pas à dire que tout est politique, ni que tout relève de la gestion. Il s'agit au contraire d'identifier quels sont les domaines de responsabilité « exclusive », politique ou de gestion, et quel est en revanche ce nouveau domaine où la responsabilité ne peut qu'être partagée. La substitution de la responsabilité personnelle à l'anonymat promue par la LOLF appelle une identification plus claire et plus fine des domaines de responsabilité, dans un contexte où les résultats comptent davantage que les règles et les procédures ».*

Même si un domaine partagé des responsabilités entre le gestionnaire et le politique existe à l'évidence, concernant la définition de la stratégie et des objectifs de performance du programme, la responsabilité du gestionnaire commence tout de même là où s'arrête complètement celle du politique ; le champ du « domaine partagé » est nécessairement dominé par le ministre, qui a autorité sur ses fonctionnaires. Or, actuellement, aucune limite claire n'est posée quant au champ d'intervention du ministre, ni, surtout, à celle de son cabinet, dans l'action de l'administration. En effet, si le ministre, « patron » de son administration, dispose toujours d'un pouvoir d'évocation plein et entier, il peut arriver que les membres de son cabinet en tirent argument pour intervenir à tout propos dans la gestion courante de l'administration, sans qu'il n'y ait de limite au champ de ces interventions.

La relation du responsable de programme avec le ministre et son cabinet est donc au cœur de la question de la responsabilité. C'est aussi la problématique qui semble la plus complexe : les responsables de programmes ont en effet sur ce sujet des visions très hétérogènes.

La plupart des responsables de programmes reconnaissent l'ambivalence de leur nouvelle mission et se considèrent à la fois comme l'échelon supérieur de mise en œuvre de la politique impulsée par le ministre et comme une force de proposition pour définir et ajuster les orientations fondamentales de cette politique.

Cette double fonction implique un travail commun entre le responsable de programme et le ministre au stade de la définition de la stratégie du programme : le forum des responsables de programmes du 14 avril a montré que l'on attendait du responsable de programme qu'il définisse et propose au ministre les éléments de la politique faisant l'objet du programme. Il s'engage donc avec le ministre sur la stratégie du programme. Parallèlement, *« les discussions ont fait émerger une demande forte des responsables de programmes pour un rôle politique et d'impulsion clair de la part de leurs ministres : il est demandé au politique d'exprimer ses orientations dans une stratégie formalisée, clairement affichée et concertée avec les responsables de sa mise en œuvre ».*

Le responsable de programme proposera au ministre des évolutions en matière de dispositifs d'intervention ou d'organisation des services publics couverts par le programme. Il aura également un rôle d'alerte : il doit avoir « *des liens directs et forts avec le directeur de cabinet* » afin d'évoquer avec lui les sujets sensibles qui nécessitent une intervention de l'autorité politique et parfois, un arbitrage du Premier ministre. Le ministre et ses responsables de programmes sont enfin conjointement appelés à garantir la cohérence entre les objectifs stratégiques de chaque programme et les autres initiatives ministérielles : lois d'orientation, évolutions législatives diverses ou réformes internes.

L'élaboration de la stratégie relève à l'évidence du « *domaine partagé* » évoqué plus haut. Elle appelle une forte implication des ministres et une concertation poussée avec les responsables de programmes, ce qui traduit la nécessité d'afficher désormais des ambitions politiques dans le cadre de l'élaboration du budget, en garantissant leur réalisme et leur faisabilité. Les responsables de programmes demandent que les ministres marquent de leur empreinte la stratégie du programme : des objectifs clairement définis et assumés politiquement sont indispensables à la bonne orientation de leur gestion au cours de l'exercice.

- La revendication d'une forte autonomie dans la gestion des moyens, qui devrait être étroitement formalisée

**Plusieurs responsables de programmes insistent sur l'importance de consentir de réelles délégations de responsabilités pour permettre le pilotage des programmes**, tant vis-à-vis du ministre que des autres acteurs du programme, notamment les services déconcentrés et les opérateurs de l'État : comme le note un responsable de programme, « *la LOLF offre un cadre de dialogue tant à l'échelon politique qu'avec les opérateurs ; un nouveau mode relationnel se bâtit avec ces derniers en termes de contrats d'objectifs (...)* ».

Un responsable de programme considère que « *compte tenu de la responsabilité politique de la mission, relevant du seul ministre, il est inévitable et nécessaire de prévoir des liaisons avec le cabinet, mais de permettre néanmoins au responsable de programme d'avoir une réelle autonomie sur l'adaptation des moyens alloués aux objectifs assignés, sur une période pluri-annuelle de préférence, afin de réaliser une véritable conduite du changement lui permettant notamment la constitution d'équipes opérationnelles à l'administration centrale* ».

Un autre responsable indique qu'il conçoit son positionnement vis-à-vis du ministre et de son cabinet « *comme un rôle de pleine responsabilité, c'est-à-dire comme devant rendre des comptes au ministre et assurer le respect des objectifs fixés mais en ayant, en contrepartie, la pleine maîtrise des moyens assignés à cette fin* ».

De nombreux responsables de programme se montrent également sensibles aux répercussions possibles d'un interventionnisme politique trop insistant dans le domaine de la gestion courante : ils ne souhaitent pas être tenus pour responsables de décisions de gestion qui leur seraient imposées par le ministre ou par son cabinet.

Comme l'indiquait un participant au forum des responsables de programmes du 14 avril, « il est important que les responsables de programmes ne se trouvent pas en position de subir des décisions dont ils ne sont pas responsables et qui impactent directement la gestion de leur programme ». Un autre soulignait : « il faut que le Parlement puisse mesurer dans quels cas le responsable de programme a les moyens d'exercer cette responsabilité, et les cas dans lesquels le responsable de programme les a moins ». Un autre affirmait : « Je me considère comptable des moyens qui m'ont été alloués et du respect des priorités fixées par la représentation parlementaire, en toute transparence. Ce qui implique également de pouvoir informer, si nécessaire, le Parlement des difficultés de mise en œuvre rencontrées et du décalage qui peut exister entre le budget voté en loi de finances et le budget disponible (...) ».

Afin de clarifier le champ des responsabilités respectives du responsable de programme et du ministre, deux options peuvent être envisagées.

La première consisterait à **exclure toute intervention du ministre et de son cabinet dans la gestion du programme**, une fois définis sa stratégie et ses objectifs et sans préjudice de l'évaluation des résultats obtenus par le responsable, à l'occasion du compte rendu annuel de performance. Ce modèle correspond à une autonomie très forte du responsable de programme, et tend vers un modèle d'agences, qui s'est développé dans plusieurs pays de l'OCDE <sup>(1)</sup>. **Il paraît peu réaliste** de le transposer en France aujourd'hui. Cela supposerait d'ailleurs que les programmes correspondent à une entité institutionnelle véritablement autonome. Quand bien même une telle évolution apparaîtrait souhaitable, l'importance des changements structurels induits par la LOLF rend celle-ci impossible à brève échéance

La seconde consisterait à **formaliser strictement les rapports entre le responsable de programme et le ministre et son cabinet**. Cette solution se traduirait par **un principe** : le responsable de programme doit assumer la gestion courante et en est responsable devant le ministre, et **une forme contraignante** des cas où le ministre souhaite intervenir directement : l'obligation d'adresser sous forme écrite les instructions exceptionnelles du ministre ou du cabinet, cette forme écrite étant seule à même d'offrir au responsable de programme la garantie incontestable que sa responsabilité propre de gestionnaire pourra être précisément circonscrite. Un responsable de programme serait alors en mesure d'indiquer au Parlement, le cas échéant, les contraintes qui ont pu résulter, dans sa gestion, de l'intervention directe de l'autorité politique.

**De surcroît, un tel formalisme constituerait certainement un frein efficace au comportement souvent « envahissant » des cabinets ministériels vis-à-vis de l'administration**, qui ont des rapports réguliers non seulement avec les directeurs d'administration centrale, mais le plus souvent, avec les chefs de bureaux.

---

(1) Ce système est particulièrement abouti en Nouvelle-Zélande. M. Patrick Gibert considérait ainsi que « la banalisation du fonctionnement en agence (par exemple en Nouvelle-Zélande) avec l'instauration d'une séparation de principe entre un ministère dirigé par un homme politique et élaborateur de politique et une agence dirigée par un manager et metteur en œuvre traduit le renoncement du politique à vouloir maîtriser l'ensemble de la chaîne de l'action publique. Elle revient fondamentalement à limiter le champ de la rationalité politique en restreignant – en principe – l'interface entre celle-ci et la rationalité managériale au choix du dirigeant de l'agence, à son cahier des charges ainsi qu'au contrat passé entre l'agence et le ministère » (« Management public, où est le problème ? », in *La jaune et la rouge* (mars 2004).

Les cabinets devraient voir leur champ d'action en matière de gestion restreint à la définition des grandes options politiques et stratégiques, à la réorientation de certaines d'entre elles en cours d'année et à la supervision des comptes rendus destinés au Parlement. Ils retrouveraient ainsi leur rôle originel de conseil du ministre et ne seraient plus, comme c'est trop souvent le cas, le « conseil d'administration » du ministère. Une procédure de compte-rendu régulier serait mise en place, avec le responsable de programme, ou éventuellement, avec la nomination de correspondants du cabinet au sein des programmes, chargés d'informer celui-ci sur l'évolution des conditions de gestion. Cela reviendrait à prendre le contre-pied de la pratique actuelle de certains ministères, qui voit les grandes directions « placer » des représentants au sein du cabinet du ministre.

La mission considère donc qu'**une réduction des effectifs des cabinets ministériels est le corollaire logique de la diminution de l'interventionnisme politique dans la gestion courante des programmes**, à partir du moment où les objectifs sont définis par le ministre. **L'édiction d'une règle interministérielle plafonnant les effectifs des cabinets ministériels serait de nature à conforter le respect de ce principe** et constituerait un signal fort adressé aux responsables de programmes.

Comme l'indiquait un participant au forum des responsables de programmes du 14 avril dernier, « *le cabinet n'est là que pour préparer les décisions du ministre, qui assure trois fonctions essentielles : le rôle d'arbitrage, le rôle d'impulsion politique et le rôle de représentation vis-à-vis de l'opinion publique et du Parlement. Le rôle d'arbitrage étant progressivement assumé par le secrétaire général et/ou par les directeurs du ministère, l'intervention du ministre et du cabinet dans la gestion quotidienne du ministère est en diminution ; l'action se recentre en revanche sur l'impulsion politique* ». Il convient de souligner l'importance nouvelle des secrétaires généraux des ministères, dont certains peuvent intervenir comme instance d'arbitrage administrative. Cette évolution contribue à « éloigner » les cabinets ministériels de la gestion quotidienne des programmes.

## ***2. La responsabilité des responsables de programmes vis-à-vis du Parlement et de ses commissions chargées des finances***

Les responsables de programmes expriment une attente très forte vis-à-vis du Parlement. Elle a d'ores et déjà trouvé quelques réponses, notamment avec l'implication des commissions des finances dans les différentes étapes de la mise en œuvre de la LOLF, leur contribution à l'élaboration du guide sur la performance ou la participation de parlementaires aux forums des responsables de programmes. Pour sa part, la mission s'est efforcée de nouer un dialogue riche et confiant avec les responsables de programme.

La responsabilité des responsables de programmes vis-à-vis du Parlement s'exprimera toutefois dans la durée. Déjà, les commissions des finances ont commencé à modifier leurs pratiques, avec le développement des contrôles budgétaires, un recours plus fréquent à l'assistance de la Cour des comptes, l'audition de responsables de programmes et secrétaires généraux sur des problématiques de gestion, etc.

Les réponses au questionnaire envoyé par la mission révèlent que les responsables de programmes ont conscience que le Parlement jouera un rôle renforcé et que cela aura des répercussions sur leur mission : rendre compte de la performance à travers les PAP et les RAP, expliciter les décisions de gestion, développer la transparence... peu de responsables de programmes expriment des réserves sur ces sujets. Deux inquiétudes sont cependant récurrentes.

La première inquiétude concerne l'importance du travail supplémentaire qui découlerait d'un contrôle parlementaire accru. Il est clair que les contrôles effectués par le Parlement, et en premier lieu, ses commissions chargées des finances, devront être réguliers et porter tout autant sur la gestion que sur la stratégie ou sur la performance. Ils devront prendre plus qu'aujourd'hui la forme d'auditions, qui pourront concerner les ministres comme les responsables de programme. Dans cette perspective, ceux-ci considèrent souvent que les questionnaires budgétaires devraient voir leur volume considérablement réduit.

Certains responsables de programme estiment que le dialogue budgétaire renforcé avec le Parlement ne devra pas pour autant conduire à une immixtion trop importante de celui-ci dans la gestion courante. Une réponse au questionnaire indique par exemple que, *« chargé du suivi des programmes, le Parlement doit cependant laisser suffisamment d'autonomie au responsable de programme. Il faudra notamment veiller à ce que ce dernier ne soit pas placé en situation « défensive » face à des revendications sectorielles, émanant de quelques agents du programme, qui « remonteraient » aux parlementaires. La vision globale du programme est en effet pour le Parlement une donnée indispensable, qui implique l'audition de l'ensemble des acteurs. Il convient d'observer que dans l'hypothèse où la fréquence de ces auditions ou leur caractère technique impliquerait une préparation importante, la mise en place d'une structure spécifique, placée auprès du responsable de programme, deviendrait nécessaire ».*

Cette réponse témoigne à la fois de la volonté d'être jugé de manière impartiale et du souci de voir le Parlement se comporter en contrôleur, garant de l'intérêt général, et non en relais de groupes d'intérêts.

La seconde inquiétude, plus essentielle, concerne les positionnements respectifs du responsable de programme et de son ministre vis-à-vis du Parlement. À ce sujet, un responsable de programme indique qu'il *« essayera d'être le plus transparent possible »* vis-à-vis du Parlement. Cette mention, à première vue anodine, traduit déjà un conflit potentiel entre la responsabilité du responsable de programme et celle de son ministre, donc un besoin de clarification.

Un responsable de programme souligne ainsi que *« le dialogue entretenu au titre de la fonction de responsable de programme avec les interlocuteurs parlementaires ne doit pas interférer avec le débat politique entre le ministre et le Parlement ».*

*« La distinction délicate, ténue, entre les deux types de dialogue peut être opérée en réservant au ministre les échanges sur les orientations politiques, les équilibres budgétaires, les choix faits entre les différents responsables de programmes ainsi que sur le degré d'atteinte des objectifs (préalablement déterminés avec son responsable de programme et reconnus par le Parlement). Les échanges avec le responsable de programme doivent se situer sur un plan plus fonctionnel ; explicitation des résultats (attendus / réalisés), de leurs conditions de réalisation voire d'amélioration, des marges de manœuvre utilisées, créées, des principaux leviers d'action utilisés ».*

Un autre responsable de programme considère enfin que sa relation avec le Parlement *« dépendra du rôle que les ministres et leurs cabinets entendront voir jouer à leurs responsables de programmes ».* Dans cette conception, les relations entre le responsable de programme et le Parlement demeureront pleinement soumises au contrôle de l'autorité ministérielle.

On peut distinguer deux conceptions de la responsabilité du responsable de programme.

Elle peut n'être pas fondamentalement différente de celle des hauts fonctionnaires aujourd'hui, c'est-à-dire à « géométrie variable », en fonction de l'espace que lui concède son ministre. Dans ce cadre, la responsabilité managériale n'a guère de consistance, puisqu'elle n'a pas de périmètre défini. Le responsable de programme joue sans doute plus facilement le rôle de « fusible » pour préserver l'autorité politique en cas de crise, puisque celle-ci peut décider, au coup par coup, de le « couvrir » ou au contraire, d'en faire un « bouc émissaire ». En revanche, la gestion quotidienne du responsable de programme, même défaillante, est peu sanctionnée : dans ce système de confusion des responsabilités, la responsabilité managériale consiste ainsi essentiellement à pallier l'absence de responsabilité politique.

Le principal défaut de cette conception réside donc dans l'absence de distinction entre une responsabilité de nature politique et une responsabilité de nature managériale, qui nous paraît devoir appeler une clarification.

Dans une seconde hypothèse, la répartition des rôles et des responsabilités des acteurs politiques et administratifs devant le Parlement est clairement définie. **La transparence complète des compétences et des actes imputables aux différents acteurs qui doit en résulter constitue la clef du succès de la responsabilisation des responsables de programmes.**

### ***3. La responsabilité du responsable de programme vis-à-vis de la Cour des comptes***

- Les responsables de programme et la Cour des comptes ont une approche différente de leurs relations respectives

- Les responsables de programmes semblent avoir connaissance des nouvelles missions confiées à la Cour des comptes et de leur impact, mais n'attendent pas pour autant de changement majeur dans leurs rapports avec la Cour des comptes.

Ils considèrent généralement que leur responsabilité devant la Cour des comptes sera plus immédiate, et qu'il leur faudra mettre en place un contrôle interne rigoureux pour répondre aux exigences liées à la certification des comptes de l'État : les concepts de transparence, d'auditabilité des comptes, des indicateurs et de leur processus de fabrication sont cités régulièrement. Un responsable de programme indique ainsi que *« la transparence doit être totale. La LOLF confiant à la Cour des comptes une mission de certification des comptes, le responsable de programme doit tenir à sa disposition tous les documents nécessaires et pouvoir expliquer les choix de gestion qui relèvent de sa responsabilité »*.

*« Les échanges avec la Cour sur les incidences financières des choix stratégiques et politiques arrêtés par le ministre (choix qui engagent évidemment le responsable de programme) me semblent relever du cadre habituel d'intervention de la Cour des comptes »*.

Un autre responsable de programme considère que *« l'évolution de la Cour des comptes (...) impliquera vraisemblablement des contrôles plus fréquents et plus poussés. Il faudra veiller à bien distinguer la régularité de l'opportunité, laquelle relève de l'autonomie du directeur du programme et de son ministre dans la conduite de sa politique, afin d'atteindre les objectifs qui auront été définis »*.

➤ La conception développée par la Cour des comptes s'écarte assez nettement de celle qui a été exposée ci-dessus. **Pour elle, la responsabilité des ordonnateurs devrait être davantage sanctionnée dans le cadre d'une nouvelle répartition des responsabilités avec le comptable public**, ce qui impliquerait, une plus grande activité de la Cour de discipline budgétaire et financière. Mme Hélène Gisserot, alors procureur général, constatait, à l'occasion du colloque « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme », organisé le 5 avril 2005 par la Cour des comptes, que la responsabilité des ordonnateurs n'était que très rarement mise en œuvre au plan juridictionnel, compte tenu notamment de la solennité et de la lourdeur des procédures suivies devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Elle s'interrogeait sur un rapprochement des régimes de responsabilité du comptable et de l'ordonnateur, mais relevait que la responsabilité des responsables de programme était essentiellement managériale et s'interrogeait sur la place à réserver à la « faute de gestion » et sur une éventuelle évocation de la responsabilité des responsables de programmes sur le fondement de dépenses excessives, d'un mauvais rapport coût/avantage ou d'écarts « anormaux » entre les objectifs attendus et obtenus.

La diminution du champ de la responsabilité (personnelle et pécuniaire) du comptable public paraît être une conséquence logique du passage d'un contrôle exhaustif des dépenses à un contrôle hiérarchisé et partenarial. La Cour des comptes envisage de compenser le « vide » ainsi créé par un accroissement du champ et des modalités de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs.

- La responsabilité managériale des responsables de programme ne peut pas être absorbée par la responsabilité juridique des ordonnateurs

Il ne faut pas faire fausse route : la mission considère en premier lieu qu'il est essentiel de distinguer la responsabilité du haut fonctionnaire en tant qu'ordonnateur, qui découle d'obligations juridiquement définies, et celle qui résultera de son rôle de responsable de programme, qui est d'essence managériale. Les responsables de programmes et les ordonnateurs de la dépense ne constituent d'ailleurs pas deux ensembles strictement identiques.

Partagée entre tous les ordonnateurs, la première dimension de la responsabilité, à caractère juridictionnel, a vocation à être évoquée devant une Cour de discipline budgétaire et financière plus efficace, peut-être de façon plus systématique qu'aujourd'hui en cas de « faute lourde ». Ces progrès sont toutefois indépendants de la mise en œuvre de la LOLF.

Spécifique aux responsables de programme, la seconde dimension de la responsabilité, à caractère managérial, a vocation à être évoquée en premier lieu par le ministre et, le cas échéant, par le Parlement. Dans ce domaine, le champ d'intervention de la Cour des comptes doit être limitée à l'appréciation de la performance, dans le cadre de ses missions traditionnelles de contrôle du bon emploi des fonds publics. Il revient ensuite au politique seul d'en tirer d'éventuelles conclusions, car l'appréciation du caractère excessif des dépenses, du rapport coût/avantages des politiques publiques ou des écarts entre résultats attendus et obtenus est d'abord de nature politique. Au demeurant, les modalités de contrôle résultant de la mise en œuvre de la LOLF (contrôles internes, contrôle de soutenabilité budgétaire ou contrôle parlementaire) devraient apporter des garanties suffisantes face aux risques de dérive que semble craindre la Cour des comptes.

Ériger la Cour des comptes en juge – au sens propre – de la qualité de gestion serait enfin un très mauvais signal adressé aux responsables de programme. Comment les mobiliser sur la recherche de modes de gestion innovants ou sur la mise en place d'un système de performance qui n'est pas – et ne sera jamais – un outil de science exacte si, dans le même temps, on fait peser sur eux la menace d'une sanction juridictionnelle pour des « écarts » de gestion dont la substance ne peut être définie avec précision ? Le sentiment est déjà fort parmi les responsables de programme que les marges de manœuvre effectivement offertes par la LOLF ne seront pas à la hauteur de la liberté qui avait été annoncée. L'instauration d'une responsabilité juridictionnelle des responsables de programme serait le meilleur moyen de tuer l'esprit d'initiative et de perpétuer les comportements antérieurs : prudence excessive de la gestion, maintien d'une tutelle forte de la part des directions administratives et financière, recherche systématique d'une « couverture » par l'autorité politique...

#### **4. Les outils de mise en œuvre de la responsabilité du responsable de programme**

Les outils de mise en œuvre de la responsabilité des fonctionnaire vis-à-vis de la Cour des comptes et du Parlement sont prévus par la législation en vigueur : auditions, missions de contrôle sur pièces et sur place pour le Parlement, contrôles et certification des comptes pour la Cour des comptes.

En revanche, les instruments de la responsabilité vis-à-vis du ministre restent à construire, notamment pour définir son contenu dans chaque cas d'espèce et pour instaurer des mécanismes d'incitation – positive ou négative – pour les responsables de programmes.

- Le support de la responsabilité : une lettre de mission plutôt qu'un statut

L'encadrement des responsables de programmes par une lettre de mission provenant de leur ministre permettrait d'explicitier les objectifs qui leur sont fixés et les moyens qui leur sont alloués, et de disposer d'éléments concrets pour conduire *ex post* l'évaluation pluriannuelle de leurs performances. M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget, à la réforme budgétaire et à la réforme de l'Etat, a évoqué cette piste lors du colloque précité du 5 avril 2005, en précisant que les lettres de mission pourraient s'inscrire dans le cadre d'un code de bonnes pratiques, permettant d'en harmoniser au moins partiellement le contenu entre les différents ministères.

Les lettres de mission pourraient être communiquées au Parlement, soit de manière systématique, soit à la demande des rapporteurs spéciaux compétents, afin que celui-ci puisse être pleinement informé des conditions de gestion de chaque programme.

À titre d'illustration, le cas de la Grande-Bretagne a été évoqué lors du forum des responsables de programmes du 14 avril 2005. Pour l'ensemble des administrations et selon un format partagé dans ses grands principes au niveau interministériel, une charte définit de manière simple et explicite les rôles de chaque acteur et le déroulement de leur dialogue. La démarche interministérielle britannique reconnaît la spécificité de chaque administration : c'est la raison pour laquelle ce qui est élaboré au niveau interministériel n'est qu'une structure (les chapitres qu'il serait opportun de retrouver dans chacune des chartes) et une sorte de feuille de route au service des gestionnaires. Le contenu de ces chartes est éclairant s'agissant de la problématique française :

- le ministre fixe les objectifs stratégiques, la programmation à moyen long terme, les objectifs annuels budgétaires et de performance dont il répond devant le Parlement ; en règle générale, il n'est pas impliqué dans la gestion quotidienne du programme ;

- le responsable de programme répond devant son ministre de la conduite de son programme et des objectifs atteints ; il détermine l'organisation des services ainsi que le nombre et la structure des emplois du programme ; il est responsable de la gestion quotidienne du programme ; il alerte le ministre ou son équipe de tout problème significatif ayant un impact sur l'atteinte de ses résultats ;
- le ministre détermine les modalités de coordination nécessaires pour répondre aux demandes formulées par le Parlement ; le responsable de programme est l'interlocuteur naturel du Parlement pour les questions concernant la gestion quotidienne du programme.

Ce partage de rôle nécessite un dialogue régulier entre ministre et responsable ; il est recommandé de programmer au moins une fois par an une session consacrée à la stratégie du programme, à sa performance et à la gestion des risques ; par ailleurs, le responsable de programme a un accès direct à son ministre en cas de besoin ;

Si, dans la pratique, le contact direct entre ministre et responsable de programme ne suffit pas aux besoins de coordination entre programme et environnement ministériel, le ministre devrait identifier un correspondant auprès de lui chargé des relations avec le programme ; son rôle consiste notamment à tenir au courant le responsable de programme de toute décision politique susceptible d'impacter le programme.

Ces solutions pourraient être assez facilement transposées à la situation des responsables de programme en France.

**La mission considère donc que l'émergence d'une nouvelle fonction au sein de l'appareil de l'État, le responsable de programme, n'appelle pas la création d'un statut spécifique** qui en ferait une catégorie à part de hauts fonctionnaires. Une telle logique conduirait à créer de nouveaux clivages et, probablement, à rigidifier les conditions de nomination des responsables de programmes. Une approche contractuelle permet au contraire de concilier la diversité des missions et des parcours des responsables de programme avec la clarté nécessaire dans l'énoncé de leurs moyens, de leurs objectifs et de leurs conditions de travail.

À terme, d'ailleurs, des modalités spécifiques de gestion de la ressource humaine particulière que constituent les responsables de programmes pourraient se développer.

On peut imaginer, par exemple, que la lettre de mission porte sur une durée déterminée – par exemple, deux ou trois ans – et qu'à l'issue de cette période, le ministre décide de prolonger ou d'interrompre la mission du responsable de programme. Sans que cette lettre de mission constitue un contrat d'un point de vue juridique, elle aurait alors une portée similaire : le responsable de programme disposerait de trois ans pour remplir sa mission, avec une possibilité de prolonger celle-ci, à la demande du ministre.

Cette évolution, qui placerait le responsable de programme dans un cadre quasi-contractuel à durée déterminée, pourrait toutefois se heurter à un obstacle. Les responsables de programmes actuels sont quasiment tous, en quelque sorte « es qualités », des directeurs d'administration centrale, donc nommés en Conseil des ministres. Or la logique de la lettre de mission à durée déterminée pourrait contraindre, en cas de non-renouvellement d'un responsable de programme, nécessitant le choix d'une autre personne, à une décision collégiale du Gouvernement et ne reposerait pas en priorité sur le seul ministre concerné. On notera que cette difficulté disparaît avec la désignation de fonctionnaires qui ne sont pas directeurs d'administration centrale ou de personnes étrangères à l'administration. Tel n'a toutefois pas été le choix du Gouvernement pour la « première génération » de responsables de programmes.

- Des mécanismes incitatifs qui pourraient reposer sur une logique contractuelle

L'évaluation annuelle de la performance des programmes, effectuée tant par le Parlement que par le ministre et, le cas échéant, par la Cour des comptes, devra pouvoir donner lieu, le cas échéant, à une sanction ou récompense du responsable de programme. La principale modalité semble être la modulation de la rémunération en fonction des résultats obtenus, sous la forme de primes de performance, piste également évoquée par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget, à la réforme budgétaire et à la réforme de l'État, lors du colloque précité. La possibilité pour ces primes d'atteindre environ 20 % de la rémunération totale des managers devrait permettre de rendre celles-ci réellement incitatives. L'absence de prime ou sa diminution par rapport à l'année précédente constituerait, dans un tel schéma, un premier échelon de sanction. Celle-ci pourrait également, en cas d'échec patent, se traduire par le remplacement du responsable de programme.

D'autres pistes consisteraient à tenir compte de la performance d'un gestionnaire dans la définition de la suite de sa carrière. Une telle prise en compte nous paraît toutefois devoir s'inscrire, sans appeler d'évolutions particulières, dans le cadre de la pratique actuelle : les résultats obtenus par un responsable de programme, dont la qualité peut dépendre de facteurs largement extérieurs à sa volonté, ne sauraient en effet constituer qu'un paramètre dans l'évaluation de la manière de servir qui permet d'apprécier l'efficacité individuelle d'un agent. **Aucun lien mécanique ne doit exister entre les résultats obtenus et les mécanismes d'incitation**, car cela serait extrêmement réducteur, et injuste pour un grand nombre de responsables de programmes.

\* \* \*

### **Conclusion**

La responsabilité politique, incarnée essentiellement par le ministre vis-à-vis du Parlement, se distingue de la responsabilité de gestion, incarnée essentiellement par le responsable de programme vis-à-vis de son ministre, du Parlement et de la Cour des comptes, sans cependant que cette distinction soit totalement étanche.

**Dans le cadre nouveau de gestion défini par la LOLF, il conviendra que le ministre et son cabinet assument toute leur responsabilité politique (à défaut, le responsable de programme ne disposerait pas d'orientations suffisamment claires sur la stratégie des programmes), mais rien que leur responsabilité politique (à défaut, le responsable de programme n'aurait pas suffisamment d'autonomie pour mettre à profit les marges de manœuvre offertes par la LOLF).** La responsabilité des gestionnaires ne pourra donc pleinement s'épanouir que grâce à une discipline accrue du pouvoir politique, qui devra s'accompagner d'une grande précision et d'une grande clarté dans la définition des orientations politiques.

Le rôle des cabinets ministériels devra impérativement évoluer : les ministres seront entourés, si la réforme porte pleinement ses fruits, de cabinets plus restreints et « politiques », dont les relations avec les gestionnaires seront strictement formalisées dès lors qu'il s'agira d'imposer une contrainte ou une décision non choisie par le responsable de programme. En tout état de cause, il faudra mettre fin à l'ingérence des cabinets dans la gestion quotidienne de l'administration.

Le positionnement des responsables de programme par rapport aux cabinets ministériels sera mieux assuré dès lors que sera définie de façon claire l'étendue de leur droits et de leurs obligations. Pour ce faire, il convient de **mettre en place rapidement des lettres de mission**, véritables chartes ou conventions de gestion, afin de mieux formaliser le cadre d'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

Il faut également **motiver les responsables de programme en créant des mécanismes d'incitation à la performance**. Compte tenu des incertitudes, voire des inquiétudes, qu'expriment les responsables de programmes à ce stade de la mise en œuvre de la LOLF, il semble préférable d'aborder les nouvelles responsabilités qui leur sont confiées sous l'angle d'une charge ayant pour contrepartie une éventuelle récompense (donc comme une opportunité personnelle) plutôt que comme la contrepartie d'une liberté nouvelle, qui se traduirait par un risque de sanction accru. La mise en place d'une rémunération fondée en partie sur les résultats atteints doit donc être étudiée, éventuellement sur la base du volontariat, dans un premier temps.

Vis-à-vis du Parlement, les responsables de programmes ne doivent pas être mis en situation de devoir assumer une responsabilité politique qui est du seul ressort du ministre : leur responsabilité relève essentiellement de la nécessité de rendre compte de l'action qui a été conduite et de justifier *ex post* les choix de gestion qui ont été retenus.

**La mission considère que la clarification de la responsabilité des responsables de programmes constitue un élément essentiel à la réussite de la nouvelle gestion publique. Si elle est appelée à se développer dans la durée, elle doit néanmoins être ancrée dès les premières années de mise en œuvre de la LOLF sur des règles et des principes forts, pour rassurer les responsables de programmes et conforter leur positionnement vis-à-vis du pouvoir politique.**