

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances

Rapport de mission (synthèse)

Alain LAMBERT, ancien ministre, sénateur de l'Orne
Didier MIGAUD, député de l'Isère, questeur de l'Assemblée nationale

Le présent rapport fait suite à six mois de travaux sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), animés par la volonté de prolonger le consensus politique qui a permis la réforme en 2001, comme de témoigner de l'implication durable des parlementaires qui en sont à l'origine.

La mission a eu pour objectif d'apporter une double contribution à la mise en œuvre de la LOLF :

– s'assurer du respect des principes de la LOLF, liberté et responsabilité pour une plus grande efficacité de la dépense publique, puis formuler des recommandations ;

– donner du sens à un processus de changement très exigeant et assurer de notre confiance les acteurs chargés de sa mise en œuvre, tout en rappelant les intentions du Parlement à travers cette grande réforme.

La mission s'est donc insérée dans le processus d'animation de la réforme, piloté par la direction de la réforme budgétaire (DRB), pour que ses idées et ses messages soient bien pris en compte dans le processus décisionnel. Afin que ses propositions soient les plus opérationnelles possible, des notes d'étape ont été établies à l'attention du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

La mission a procédé à de très nombreuses auditions d'acteurs et d'observateurs de la LOLF, aux niveaux central et déconcentré et incluant, notamment, les organisations syndicales de la fonction publique, plusieurs services expérimentateurs de la LOLF et de nombreux responsables de programme.

Les observations de la mission

Le climat général de la réforme est favorable

1. Le climat qui entoure la mise en œuvre de la LOLF est favorable, malgré l'ampleur des changements et de la charge de travail qu'ils induisent, et malgré les difficultés du contexte budgétaire. Les attentes sont fortes vis-à-vis d'une réforme perçue comme moteur de la modernisation de l'action publique.

Les administrations centrales se sont fortement mobilisées, alors même que certaines devaient conduire plusieurs réformes de front, subissant ainsi un certain « embouteillage de la réforme ». La prudence les a souvent amenées à rester dans une posture assez centralisatrice vis-à-vis des services, mais la mission a constaté que la LOLF était presque partout l'occasion de réfléchir à la nature des missions exercées et à une meilleure organisation.

Pour leur part, les services déconcentrés et, en premier lieu les services expérimentateurs de la LOLF, sont entrés avec enthousiasme dans la logique de la LOLF, dans laquelle ils voient un moyen de redonner du sens à l'action publique et d'acquiescer plus d'autonomie de gestion.

Les organisations syndicales ont une approche globalement positive de la réforme, dont elles ne contestent pas les finalités. Leur principal sujet d'inquiétude est la gestion des ressources humaines (GRH) : elles craignent une mise en cause du statut général de la fonction publique, certaines allant jusqu'à accuser la LOLF d'être une « *machine à détruire des emplois* ». Plusieurs organisations cependant encouragent une réforme de la GRH qui renforcerait l'approche « métiers ».

La procédure budgétaire reste prisonnière du « jeu de rôle »

2. La réforme des procédures budgétaires, conforme aux principes de la LOLF en préparation comme en exécution, n'a pas encore permis de sortir du « jeu de rôle » qui entretient la méfiance entre les acteurs.

Mise en place pour la préparation du PLF 2006, la nouvelle procédure budgétaire s'inspire de principes cohérents avec la LOLF : un renforcement de la dimension collégiale des choix budgétaires et des arbitrages plus globaux, à même de renforcer la responsabilisation des acteurs ; un calendrier budgétaire avancé, réservant du temps à l'examen des questions structurelles.

Pourtant, le déroulement de la nouvelle procédure est apparu très décevant : plusieurs ministères ont critiqué l'absence d'évolution réelle des méthodes de la direction du budget ; celle-ci a relevé le caractère peu réaliste des demandes présentées par les ministères et a constaté que leur agrégation aboutissait à un dépassement de la norme d'évolution des dépenses, fixée en début d'année, supérieur de 40% à son niveau usuel.

La mission relève que, au delà des facteurs conjoncturels expliquant que la nouvelle procédure n'ait pas répondu à toutes les attentes, des facteurs plus structurels sont en cause : la norme de dépense, fixée globalement pour le budget de l'État, a été déclinée avec une précision insuffisante ; les décisions budgétaires gouvernementales ont été adoptées dans le cadre d'une collégialité encore limitée ; des incompréhensions ont été constatées sur la prise en compte de la performance pour la détermination du niveau des crédits ; « l'opération vérité » jugée parfois nécessaire en matière de budgétisation n'a pas eu lieu.

Le contrôle financier a été profondément réformé, avec une réduction du nombre d'actes soumis à visa, l'abandon du visa juridique et la réorientation du contrôle vers la sincérité et la soutenabilité budgétaire. Cette réforme, pleinement satisfaisante dans ses principes, souffre d'un retard de mise en oeuvre : le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie n'a pas encore publié les textes d'application, alors que les autres ministères n'ont pas encore réorganisé le circuit de la dépense.

La mission juge cependant que l'expérience d'une plus grande liberté en gestion sera de nature à faire évoluer dans le bon sens le « jeu de rôle » dénoncé par les acteurs.

La réforme porte déjà ses fruits : lisibilité, responsabilisation des acteurs

3. La réforme porte déjà ses fruits en matière de gestion publique, en termes de lisibilité et de responsabilisation des acteurs

Les constats sont plus encourageants en matière de dynamisation de la gestion publique.

La nouvelle structuration des politiques publiques en missions, programmes et actions a accru leur lisibilité ; la plupart des ministères sont bien entrés dans la logique de la réforme, en ne calquant pas cette structuration sur leur organisation administrative. La définition de quinze départements ministériels de rattachement pour les programmes a permis d'identifier un socle d'organisation destiné à servir de référence, quelles que soient les configurations gouvernementales.

Des difficultés de pilotage des missions ou des programmes pourraient cependant résulter du décalage entre le périmètre des attributions des responsables de programme et le périmètre de programmes, ou d'une coordination insuffisante des structures administratives. Près de 60% des responsables de programme ayant répondu au questionnaire élaboré par la mission considèrent que l'organisation et / ou les modes de gestion actuels de leur administration centrale ne sont pas adaptés à la bonne identification des responsabilités.

Les responsables de programme ont pris conscience de leur rôle et s'estiment plutôt bien préparés à l'exercice de cette nouvelle responsabilité, en matière de gestion financière, de gestion des ressources humaines et de pilotage par la performance. Leurs parcours sont cependant divers et 8% environ considèrent leur expérience comme non significative dans l'un de ces trois domaines. Le pilotage d'ensemble de la réforme a jusqu'ici été conduit par les directions des affaires financières ; les responsables de programme ont été en général plus impliqués dans la préparation des stratégies de performance que dans l'élaboration de leurs budgets. Le développement des secrétaires généraux, qui sont souvent chargés d'encadrer les fonctions support, permet cependant de renforcer la cohérence administrative.

La déconcentration des responsabilités des directeurs fonctionnels vers les responsables de programme est encore limitée par le poids conservé par les directeurs des affaires financières dans le pilotage de la procédure budgétaire, qui associent insuffisamment les responsables opérationnels aux décisions structurantes. Sauf exception, les directions chargées des ressources humaines n'ont pas encore pleinement intégré la démarche de déconcentration fonctionnelle, qui doit les conduire à se positionner en « prestataires de service » pour les responsables de programme.

La déconcentration administrative des responsabilités managériales, de l'échelon central vers l'échelon déconcentré, peut encore être améliorée.

La déclinaison des programmes en budgets opérationnels de programme (BOP) et la détermination des unités opérationnelles (UO) ont pris du temps : la cartographie des BOP a été difficile à établir. Laissez libres de leurs choix, dans le respect des règles générales élaborées sous l'égide de la DRB, les ministères ont pondéré de manière différente les logiques de programmation et de capacité opérationnelle. Le niveau régional a finalement été privilégié dans la majorité des cas. Certains choix peuvent susciter des interrogations, notamment les BOP départementaux et certains BOP centraux, qui révèlent une volonté d'éviter la déconcentration des moyens et des choix de gestion, en contradiction avec les principes de la LOLF. Les règles de gestion des programmes peuvent également limiter la déconcentration des responsabilités, en procédant par exemple à des mises en réserve de crédits de grande ampleur et libérées en toute fin d'année.

Les expérimentations locales ont été riches d'enseignements et ont permis d'illustrer les bénéfices d'un rapprochement entre les décisions d'allocation des moyens et les décisions opérationnelles : un dialogue de gestion plus nourri avec l'administration centrale, des évolutions de l'organisation et des méthodes de travail, l'expérience d'une autonomie de gestion qui permet d'optimiser la dépense et une prise de conscience accrue des contraintes budgétaires.

Enfin, la place des préfets comme garants de la cohérence territoriale, à travers l'examen des projets de BOP, a été confirmée et précisée, bien que des incertitudes demeurent encore sur les conditions d'exercice de leur contrôle. Ils peuvent s'appuyer sur les services des trésoriers-payeurs généraux, qui ont d'ores et déjà montré une très forte mobilisation.



Les recommandations de la mission

La première des recommandations de la mission est que **le texte organique ne doit plus subir aujourd'hui de modifications, mais être appliqué dans toutes ses dimensions** : la parenthèse du projet de loi organique modifiant la LOLF, finalement adopté en juillet, est désormais refermée. L'expérience dira, à l'issue d'une mise en œuvre complète, si des modifications s'avèrent nécessaires. Les propositions de la mission sont synthétisées en annexe au rapport.

Rénover les pratiques budgétaires

1. La mission recommande une rénovation des pratiques budgétaires, dans le cadre organique existant : **les lois de finances doivent désormais pleinement respecter le principe de sincérité et il faut faire évoluer les conditions d'élaboration de la loi de finances, encadrer le recours à la régulation des crédits, transformer le contenu du travail parlementaire sur les lois de finances.**

La mission insiste tout particulièrement sur les points suivants :

– Le respect du principe de sincérité doit se concrétiser dans les lois de finances par une plus grande étanchéité des exercices budgétaires : il faut proscrire les dispositions qui font du collectif de fin d'année un « match retour » du PLF, par le jeu des reports de crédits. Il impose aussi une meilleure évaluation des dépenses fiscales, qui doivent répondre aux objectifs définis pour les programmes auxquels elles sont rattachées ; leur existence doit se justifier par une efficacité plus grande du mécanisme fiscal par rapport à une intervention directe sous forme de dépense budgétaire et non par la volonté de contourner la norme de dépenses. La mission est opposée à l'idée d'instaurer un prélèvement sur recettes au profit des organismes de sécurité sociale, qui porterait atteinte à la spécialisation des lois de finances et des lois de financement et accroîtrait la complexité des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, tout en déresponsabilisant l'ensemble des acteurs.

– L'élaboration des lois de finances doit suivre une procédure plus collégiale, en instaurant notamment un séminaire gouvernemental chargé d'arrêter le montant des lettres-plafonds, sous l'autorité du Premier ministre. La direction du budget doit centrer ses travaux sur la recherche de la sincérité et de la soutenabilité des budgets proposés pour les missions et programmes, qui doivent eux-même s'inscrire d'emblée dans le cadrage initial défini également de manière collégiale.

– Encadrée désormais par une évaluation anticipée du volume des crédits mis en réserve, avec la définition dès le dépôt du PLF, d'un taux prévisionnel de mise en réserve forfaitaire uniforme applicable aux programmes, la régulation doit désormais être mise en œuvre de manière à respecter la responsabilisation des gestionnaires. Cela implique de privilégier un taux plutôt élevé, permettant de ne procéder qu'à une seule mise en réserve, en début d'année (sauf circonstances véritablement exceptionnelles), et de ne pas réguler les crédits reportés.

– Le contrôle de l'exécution doit être au cœur du travail parlementaire. Pour la mission, cela nécessite d'impliquer tous les ministres dans l'examen du projet de loi de règlement, de réserver une durée substantielle à la discussion de ce texte en séance publique (une semaine environ au lieu de la demi-journée actuelle) et de faire suivre cet examen par le débat d'orientation budgétaire. Certains ministres pourraient, à titre expérimental, participer dès cet automne à l'enrichissement du débat sur le projet de loi de règlement du budget 2004. Au-delà, il faut établir dès le prochain PLF les « bonnes pratiques » parlementaires : la discussion de seconde partie du projet de loi de finances doit être organisée autour des missions et les discussions générales par ministère doivent être absolument proscrites. 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 devrait être étudiée, pour donner du sens à la discussion des amendements.

Approfondir la modernisation de la gestion publique

2. La mission formule également des recommandations pour **poursuivre sur la voie de la modernisation de la gestion publique.**

Le volume global comme la structure des missions et des programmes, grille de lecture de la destination de la dépense, doivent être stabilisés à court et moyen termes, après un ajustement de la répartition des crédits entre certains programmes (crédits de personnel isolés dans des programmes support), de manière à faciliter la comparaison des budgets d'une année sur l'autre, donner du sens à la démarche de performance et permettre l'exercice de revue des programmes.

La cartographie des BOP doit évoluer, de manière à limiter le nombre de BOP et d'UO, à faire évoluer les BOP départementaux vers le niveau régional ou supra-régional, à déconcentrer certains BOP nationaux. Il s'agit à la fois de simplifier certaines cartographies et de créer les conditions de la responsabilisation de tous les gestionnaires.

Une structuration efficace de la chaîne de responsabilité de la gestion publique conduit la mission à formuler plusieurs recommandations, qui visent notamment à délimiter les responsabilités respectives du ministre et de son cabinet et du responsable de programme : resserrer le format du Gouvernement, ou à tout le moins limiter le nombre de ministres dotés de compétences budgétaires (dans la logique de la LOLF, un ministre sans programme n'est qu'un ministre sans portefeuille) ; réduire le format des cabinets ministériels, qui doivent redevenir des structures de conseil du ministre, plutôt que des conseils d'administration du ministère ; formaliser les rapports entre les responsables de programme et leurs ministres, par l'instauration systématique de lettres de mission et par l'affirmation du principe selon lequel le responsable de programme doit assurer la gestion courante du programme. Des mécanismes d'incitation doivent également être mis en place.

Le responsable de programme devra mener une concertation approfondie avec les responsables de BOP au moment de la construction du programme et des BOP. Des règles du jeu conformes à la logique de responsabilisation doivent être définies pour la gestion du programme, en particulier pour le calendrier de mise à disposition des crédits et pour la répartition des éventuelles marges de manœuvre dégagées en exécution. Il est essentiel que les gestionnaires soient intéressés à la bonne gestion, ce qui suppose également un dialogue de gestion approfondi qui permette de mettre en évidence l'origine des économies réalisées.

Enfin, le bon fonctionnement d'une programmation structurée au niveau régional ou interrégional suppose une association réelle et continue des chefs de service départementaux. S'il n'est ni réaliste ni souhaitable que les préfets examinent tous les projets de BOP exécutés localement, leur rôle est essentiel pour que les BOP prennent en compte l'impératif de cohérence territoriale et pour que se développe au plan local une culture de résultats fondée sur l'analyse de l'exécution et le suivi des résultats obtenus.

Deux facteurs-clés pour la réussite de la réforme nécessitent une attention et des efforts partagés : la modernisation des systèmes d'information et notamment la réussite du passage à CHORUS, au-delà du Palier 2006, d'une part, la modernisation de la GRH, d'autre part, qui suppose une importante déconcentration de la compétence managériale et une réflexion sur l'évolution des cadres statutaires. La mission souligne que le statut général de la fonction publique est totalement compatible avec la LOLF et qu'il offre certaines potentialités en matière de gestion qui gagneraient à être mieux utilisées.

La mission estime enfin que la mise en place d'une revue des programmes est nécessaire pour parachever la logique de la LOLF. Elle ne pourra être efficace que lorsque l'on disposera d'un recul suffisant sur l'exécution des programmes. Elle devra être conduite par un Gouvernement disposant d'une visibilité temporelle suffisante pour permettre, sur le fondement de cette revue des programmes, la mise en place de réformes structurelles. Le choix des programmes audités devra faire l'objet d'un arbitrage gouvernemental collégial, fondé sur des critères objectifs, dont certains peuvent être dégagés dès maintenant.

Étendre de façon progressive et adaptée les principes de la LOLF au-delà de l'État

3. L'étude de l'extension des principes de la LOLF au-delà de l'État donne des pistes de réflexion intéressantes, qui devront tenir compte des spécificités de chaque acteur de la sphère publique.

– Les opérateurs de l'État, qui mettent en œuvre des politiques définies par celui-ci, doivent impérativement être intégrés au pilotage par la performance. Il faut décliner strictement les objectifs et les indicateurs des programmes qui les financent, car la subvention reçue de l'État ne saurait servir à financer d'autres objectifs ou d'autres activités que ceux définis dans le cadre du programme. Mais au-delà des adaptations déjà introduites, il est essentiel de préserver l'autonomie de gestion des opérateurs. Ceci impose de réfléchir à un renouvellement de la tutelle, centrée sur les résultats, qui associe le responsable de programme. En matière de gestion des personnels, la mission considère que les opérateurs doivent avant tout recenser les personnels payés par l'État.

– La déclinaison des principes de la LOLF à la sécurité sociale vient d'être engagée par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Il convient d'appliquer cette nouvelle loi organique avant d'envisager d'autres réformes de même inspiration.

– Les collectivités territoriales sont indirectement concernées par la LOLF, à travers la référence au programme de stabilité et de croissance, d'une part, à travers les concours reçus de l'État, prélèvements sur recettes ou dépenses, d'autre part.

La mission propose que les associations représentatives des collectivités territoriales soient associées à l'État et à la sécurité sociale dans une conférence annuelle des finances publiques, dont l'idée a été avancée à plusieurs reprises, même si l'État ne peut leur fixer d'objectifs budgétaires, en vertu du principe constitutionnel de libre administration. Cette conférence devrait traiter notamment des choix nationaux ayant un impact budgétaire sur les collectivités.

Les outils budgétaires des collectivités territoriales pourraient également être améliorés grâce aux principes de la LOLF. Cela pourrait se faire, par exemple, au travers d'une présentation indicative du budget selon une nomenclature de type missions / programmes / actions, complémentaire de celle retenue pour les votes ou de l'ajout à toute présentation ou structuration à caractère fonctionnel d'un système d'objectifs et d'indicateurs. L'idée d'une certification des comptes des collectivités les plus importantes pourrait également être étudiée.