



DOCUMENTS :

- Les mots clefs de la LOLF
- OLIVA E., « La structure de la LOLF », *in Finances Publiques*, Aide-Mémoire, Sirey, 2008, p.108
- DOUAT E., « Réflexions sur la réforme du budget de l'Etat », *La Revue du Trésor*, n°7, juillet 2006, pp.412-418
- JOSSE P., « Nouvelle architecture budgétaire et démarche de performance », *La Revue du Trésor*, n°7, juillet 2006, pp.431-432
- HURSTEL X., « La performance dans le cadre de la LOLF » *La Revue du Trésor*, n°7, juillet 2006, pp.446-449
- LACOMBE M., « La LOLF et le Parlement », *La Revue du Trésor*, n°7, juillet 2006, p.425
- PARIENTE A., « La démarche de performance issue de la LOLF : quelles perspectives ? », *RDP*, n°1, 2006, p.37
- MORDACQ A., « Premier Bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », *RFFP* nov. 2011, n° 116, p. 83
- PARIENTE A., « La réforme de l'Etat en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence », *RFFP* nov. 2018, n° 144, p. 185

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES :

- BOUVIER M., « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *LPA*, 26 novembre 2001, pp. 4-7
- CAMBY J.-P., *La réforme du budget de l'Etat. La loi organique relative aux lois de finances*, LGDJ, coll. Systèmes, Paris, 2002, 411 pages.
- CRUCIS H.-M., « La loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relatives aux lois de finances », *JCP*, n°42, p.1641

DIRECTIONS D'ETUDE :

- Pourquoi la LOLF ?
- Synthétisez la philosophie de la LOLF.
- Peut-on dire que la LOLF a modifié en profondeur le paysage budgétaire français ?
- Y a-t-il un lien possible entre la LOLF et le consentement à l'impôt vu en séance 1 ?

DISSERTATION :

En quoi la LOLF a-t-elle réformé l'Etat ?
(copies attendues avant le 6 novembre 2020 à 17H)

Equipe pédagogique :

Madame le Professeur Laurence WEIL
Monsieur Sébastien AVALLONE – Chargé de Travaux Dirigés

Les mots clés de la LOLF

LEXIQUE BUDGÉTAIRE

Action : selon l'article 7 (I-6° alinéa) de la LOLF, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Une action est la composante d'un programme. Les projets de loi de finances présentent les crédits en missions, détaillées en programmes, eux-mêmes composés d'actions. A la différence des titres et des catégories qui indiquent la nature de la dépense, une action identifie sa destination : elle peut rassembler des crédits visant un public particulier d'utilisateurs ou de bénéficiaires, un service ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Au sein d'un programme, au moment de l'autorisation, la répartition des crédits entre les actions est indicative sous réserve de la couverture des dépenses obligatoires. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire. La plupart des actions correspondent à des éléments de politique. En complément, certaines actions supportent des moyens de pilotage, de soutien ou polyvalents et contribuent par là même à plusieurs programmes. Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme.

Analyse des coûts : la comptabilité d'analyse du coût des actions est destinée à compléter l'information du Parlement en fournissant une mesure des moyens budgétaires affectés directement ou indirectement à la réalisation des actions de politique prévues au sein des programmes. Elle contribue également à la mesure de la performance des administrations. Cette comptabilité ne doit pas être confondue avec une comptabilité analytique.

Annualité du budget : principe selon lequel le budget est voté pour un an.

Article d'équilibre : placé en clôture de la première partie du projet de loi de finances (relative aux recettes), l'article d'équilibre regroupe les ressources du budget de l'État évaluées au sein de l'état A annexé, fixe les plafonds de dépenses et détermine le solde général. A compter du PLF pour 2006, il comprend en outre les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier ainsi que le plafond d'autorisation d'emploi rémunérés par l'État

Autorisations d'engagement : voir « Crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement) »

Budget de l'État : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ; ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'État.

Budget économique : compte prévisionnel, présenté en annexe du projet de loi de finances de l'année, retraçant les données prévisibles de l'activité économique au cours de cette même année.

Budget général, budgets annexes et comptes spéciaux :

o **Budget général** : Il retrace toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État, à l'exception des recettes affectées par la loi de finances à certaines dépenses. (budgets annexes et comptes spéciaux) ;

o **Budget annexe** : budget retraçant les dépenses et les recettes d'un service de l'État dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement. Ils constituent des missions et sont spécialisés par programme ;

o **Comptes spéciaux** : comptes distincts du budget général, retraçant des dépenses et des recettes de l'État entre lesquelles on veut établir un lien, soit que l'on veuille affecter certaines recettes à la couverture de certaines dépenses, soit que l'on veuille faire apparaître une sorte de bilan entre des opérations qui sont en étroite corrélation (compte de prêt par exemple).

Budget opérationnel de programme (BOP) : le budget opérationnel de programme regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département,...). Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

Catégorie : voir « Titre et catégorie » ;

Catégorie d'emploi : les catégories d'emploi constituent une nomenclature de description des emplois rémunérés par l'État. Ces emplois sont présentés par corps, métier ou type de contrat (art. 51 de la LOLF).

CHORUS : CHORUS est le nom du futur système d'information budgétaire, financière et comptable de l'État. Application commune aux administrations centrales et déconcentrées, CHORUS sera déployé à partir de 2008 et gèrera la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État.

Collectif : voir « Loi de finances rectificative ».

Comptes de la nation : comptes présentés en annexe au projet de loi de finances de l'année, fournissant les données chiffrées de l'activité économique nationale au cours des années précédentes.

Contrôle financier : la mise en oeuvre de la LOLF a induit la nécessité de rénover en profondeur l'institution du contrôle financier. Désormais, le contrôle financier est chargé de veiller au caractère soutenable, tant des documents prévisionnels de gestion élaborés par les responsables de crédits que des actes de dépense les plus importants pris par les ordonnateurs. La prévention du risque budgétaire constitue donc le coeur du nouveau contrôle financier.

Crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement) : l'article 8 de la LOLF prévoit que les crédits sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. La mise en place d'une double autorisation à l'ensemble des dépenses de l'État est une conséquence logique de la fongibilité des crédits au sein des programmes. L'autorisation parlementaire encadre les deux extrémités de la chaîne de la dépense que sont l'engagement juridique, par lequel naît la dépense en créant une obligation vis-à-vis d'un tiers et le paiement, par lequel est dénoué ledit engagement juridique. A la différence du régime de l'Ordonnance de 1959, les autorisations d'engagement ne sont plus valables sans limitation de durée contrairement aux autorisations de programme et leur champ est étendu aux dépenses autres que celles d'investissement. L'annualité des autorisations d'engagement en fait un support de l'engagement juridique par lequel naît la dépense et non un support de programmation comme l'étaient les autorisations de programme.

o Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.

o Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

o Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

Crédit évaluatif : A compter du PLF 2006, les crédits évaluatifs sont réduits à des dépenses limitativement prévues à l'article 10 de la LOLF. Par rapport à l'article 9 de l'ordonnance de 1959 qui laissait aux lois de finances la possibilité de définir la liste des chapitres dotés de crédits évaluatifs, l'article 10 de la LOLF ne reconnaît que trois types de crédits évaluatifs qui doivent être ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs : les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État ; les remboursements, restitutions et dégrèvements ; la mise en jeu des garanties accordées par l'État. Les chapitres évaluatifs qui figuraient à l'état F des précédentes lois de finances sont supprimés et répartis sur des programmes de crédits limitatifs. Pour les crédits qui restent évaluatifs, ils sont inscrits dans des programmes évaluatifs dont les montants de crédits inscrits dans la loi de finances n'ont pas, comme c'est le cas ordinaire, le caractère d'un plafond mais d'une simple évaluation pouvant être dépassée sans autorisation préalable du législateur. A titre d'exemple, le programme « Appels en garantie

de l'État » ou le programme « Charges de la dette et trésorerie de l'État » sont des programmes de crédits évaluatifs.

Crédits limitatifs : montant plafonné d'une somme inscrite dans le projet de loi de finances que les administrations ne peuvent pas dépasser durant la période d'exécution du budget, telles les dépenses de personnel ou de fonctionnement. Sauf exception, les programmes sont dotés de crédits limitatifs et constituent des plafonds de dépenses.

Comptes spéciaux : voir « Budget général, budgets annexes et comptes spéciaux ».

Débat d'orientation budgétaire (DOB) : Conformément à l'article 48 de la LOLF, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session parlementaire ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport peut donner lieu à un débat d'orientation budgétaire (DOB) à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le tome 1 du rapport présente une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire du Gouvernement au regard des engagements européens de la France, une évaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'État ainsi que quelques développements sur un aspect particulier des finances publiques (dette publique, pilotage des finances publiques par exemple). Le tome 2 contient par ailleurs la liste des missions, des programmes, des objectifs et des indicateurs de performances envisagés pour le PLF de l'année suivante.

Décret de répartition : dès la promulgation de la loi de finances, le décret de répartition fixe par programme ou par dotation les crédits ouverts en distinguant les dépenses de personnel (titre 2).

Déficit budgétaire : excédent des charges sur les recettes pour l'ensemble des opérations du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Dans une loi de finances, le déficit est indiqué au niveau du « solde budgétaire ».

Dépense fiscale : les dépenses fiscales s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en oeuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français. Leur périmètre actuel, limité aux impôts affectés au budget de l'État, exclut donc les mesures dérogatoires concernant la fiscalité locale, la fiscalité sociale et les cotisations sociales. Conformément à l'article 51-4° de la LOLF, les dépenses fiscales continueront à figurer au sein des prévisions de recettes, dans le tome 2 du bleu « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances. De plus, l'article 51-5° prévoit qu'une évaluation des dépenses fiscales sera désormais présentée au sein des projets annuels de performances auxquels elles sont associées.

Dette publique : ensemble des dettes de l'État résultant des emprunts que ce dernier a émis ou garantis.

Document de politique transversale (DPT) : un document de politique transversale est un document qui complète le projet de loi de finances et qui présente, pour une politique concernant plusieurs programmes, des objectifs coordonnés figurant sur les projets annuels de performances de ces différents programmes concourant à des finalités partagées et définies par un chef de file. Le programme du chef de file peut comporter des objectifs plus globaux traduisant l'incidence globale des différents objectifs poursuivis par les programmes partenaires. Ainsi, à titre d'exemple, le DPT « Sécurité routière » coordonne des objectifs qui figurent sur les projets annuels de performances des programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » ou « Réseau routier national ».

Dotations (dotations des pouvoirs publics : dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ; dotation pour mesures générales en matière de rémunération) : selon l'article 7 de la LOLF, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics (dont les crédits sont imputés sur le titre 1 – dotation des pouvoirs publics). Chaque pouvoir public fait l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, la mission « Provisions » regroupe les crédits de deux dotations particulières : la dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ; la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. Les documents budgétaires par mission, les bleus budgétaires, développent le montant des crédits par dotation pour l'année en cours et l'année

considérée, mais la loi organique ne prévoit pas de projet annuel de performances à l'appui de la présentation des dotations. Pour ce qui relève des pouvoirs publics, des éléments d'information complémentaires figurent dans deux annexes « jaunes » au projet de loi de finances : le rapport relatif aux budgets des pouvoirs publics (hors assemblées parlementaires) qui regroupe les éléments relatifs aux dotations accordées à la Présidence de la République, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République et le rapport relatif aux budgets des assemblées parlementaires.

Effort social de la nation : intitulé d'un document présenté en annexe du projet de loi de finances retraçant, pour les trois années précédant le dépôt du projet, l'ensemble des prestations sociales et des charges qui en découlent pour l'État, les collectivités territoriales, les employeurs, les assurés et les contribuables.

Fascicules budgétaires : terme générique désignant l'ensemble des annexes adressées aux parlementaires. Pour les fascicules liés aux crédits, on distingue traditionnellement :

- o les annexes explicatives « bleues » dont la couverture bleue en fait des annexes au PLF soumises au délai de dépôt sur le bureau des assemblées du 1er mardi d'octobre (les bleus budgétaires par mission qui développent les crédits de la mission et qui comprennent les projets annuels de performances, les Voies et moyens, le Rapport économique, social et financier, etc.) ;
- o les documents informatifs « jaunes » qui doivent être déposés et distribués au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture des recettes ou des crédits auxquels ils se rapportent.

Fonds de concours : fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public ; produit de legs ou de dons attribués à l'État ou à une administration publique. Le rattachement des fonds de concours est régi par l'article 17-II de la LOLF. Ils sont directement portés en recette au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré et un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée. Désormais, les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par le projet de loi de finances. En exécution, l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante.

Fongibilité asymétrique : caractéristique des crédits dont la destination (action) ou la nature (titre) figurant lors de la présentation du programme peuvent être librement modifiées en gestion sous réserve de la couverture des dépenses obligatoires et du caractère soutenable dans la durée des choix de gestion. La fongibilité laisse donc la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses au sein d'un programme pour en optimiser la mise en oeuvre. La fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépense (fonctionnement, intervention, investissement, ...), l'inverse n'est pas permis. De ce fait, le montant des crédits de personnel voté pour chaque programme est limitatif.

Indicateur : voir « Objectif et indicateur ».

Justification au premier euro des crédits : Avec l'abandon de la distinction « services votés-mesures nouvelles », les crédits du budget de l'État sont examinés et votés au premier euro ce qui nécessite la mise en place, dans les documents budgétaires, d'une justification au premier euro (JPE) des crédits et des effectifs demandés. La JPE développe le contenu physique et financier des programmes et explique les déterminants de la dépense (nombre d'utilisateurs, volume d'activité, superficie des bâtiments, déterminants de la masse salariale, coûts unitaires des dispositifs d'intervention, etc.). La justification au premier euro est un élément essentiel de la bonne information du Parlement qui peut ainsi mieux appréhender le contenu des programmes et la sincérité du projet de loi de finances. Les éléments figurant au titre de la JPE ont également vocation à renouveler les termes du dialogue de gestion entre le responsable de programme et ses responsables de BOP ou encore du dialogue budgétaire entre les ministères et le ministre chargé du budget. Ainsi, à titre d'exemple, l'approche par les déterminants de la masse salariale d'un programme doit se substituer à la discussion des emplois budgétaires.

Loi de finances initiale : loi prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Le projet de loi, qui doit être voté avant le début de l'année à laquelle il se rapporte, comprend deux parties distinctes :

o Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier. Cette partie s'achève par l'article d'équilibre.

o Dans la seconde partie, il fixe pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, le montant des crédits des programmes ou des dotations, en autorisation d'engagement et en crédits de paiement en précisant, le cas échéant, le montant limitatif de leurs dépenses de personnel.

Loi de finances rectificative (« collectif ») : loi de finances modifiant en cours d'exercice les dispositions de la loi de finances initiale de l'année. Le contenu et la structure des lois de finances rectificatives est défini par l'article 35 de la LOLF.

Loi de règlement : la loi de règlement est une loi de finances qui arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Le contenu des lois de règlement est défini par l'article 37 de la LOLF et leur structure à l'article 54. En particulier, sont joints aux projets de loi de règlement les rapports annuels de performances faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, les résultats en matière de performance, de dépenses constatées et de gestion des autorisations d'emplois. Selon un principe de « chaînage vertueux », le projet de loi de règlement doit être déposé le 1er juin et le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances (art.41).

Mission : une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Selon l'article 7-I de la LOLF, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères. La mission peut donc être soit infraministérielle (ex. mission « Gestion et contrôle des finances publiques »), soit ministérielle (ex. mission « Outre-mer »), soit interministérielle (ex. mission « Sécurité »). La mission constitue également l'unité de vote des crédits et les parlementaires ont la possibilité de modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission. En revanche, en raison de l'article 40 de la Constitution, le montant global des crédits de la mission ne peut, en revanche, être accru par le Parlement.

Non-affectation des recettes : règle d'application du principe de l'universalité selon lequel, sauf exceptions expressément prévues (budgets annexes, comptes spéciaux, attributions de produits, rétablissements de crédits et fonds de concours) qui permettent une affectation de recette sur un programme du budget de l'État, une recette particulière ne peut être affectée à une dépense particulière, mais fait partie de la masse des recettes permettant l'exécution de l'ensemble des dépenses de l'État.

Objectifs et indicateurs de performance : les projets annuels de performances des programmes comportent des objectifs qui expriment les priorités stratégiques de chaque programme. Les objectifs sont mesurés au moyen d'indicateurs de performance. On distingue trois types d'objectifs :

o Les objectifs d'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen) qui portent sur les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen (par exemple : réduire la pratique du tabagisme).

o Les objectifs de qualité de service (point de vue de l'utilisateur) qui cherchent à améliorer le service rendu à l'utilisateur (par exemple : réduire le délai de réponse judiciaire).

o Les objectifs d'efficience (point de vue du contribuable) qui portent sur l'optimisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus aux ressources consommées.

Opérateurs de l'État : il s'agit des organismes distincts de l'État, de statut juridique public ou privé, auxquels sont confiés une mission de service public de l'État, c'est-à-dire qu'il leur revient d'exécuter la totalité ou une part significative de la politique d'un programme. Les opérateurs sont dotés de la personnalité morale, ils sont placés sous le contrôle direct de l'État, ils exercent une activité majoritairement non marchande et ils contribuent à la performance des programmes. Les opérateurs peuvent recevoir des subventions pour charge de service public (crédits du titre 3, catégorie 2). On retrouve parmi les opérateurs notamment les grands établissements publics : universités, Météo France, ANPE, CNRS, INSERM...

- o L'analyse des coûts des actions afin de montrer l'ensemble des moyens affectés directement ou indirectement à une politique.

Programme : le programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Le programme est l'unité de spécialité des crédits et le niveau de l'autorisation de la dépense. Les programmes succèdent ainsi aux 850 chapitres budgétaires. Le programme constitue le cadre de la gestion opérationnelle des politiques de l'État. La plupart des programmes correspondent directement à des politiques. En complément, certains programmes supportent des moyens de pilotage, de soutien ou polyvalents et contribuent par là même à plusieurs politiques. Le responsable de programme a la faculté d'utiliser librement les crédits du programme autorisés par le Parlement sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emploi, de couvrir en priorité les dépenses obligatoires et de gérer ses moyens de façon soutenable dans la durée.

Provisions : voir « dotations ».

Rapports annuels de performances (RAP) : les rapports annuels de performances, établis pour chaque programme, sont annexés au projet de loi de règlement. Ils expriment notamment les performances obtenues par rapport aux objectifs, indicateurs et valeurs cibles qui figuraient dans le projet annuel de performances relatif au même exercice. Les premiers RAP prévus pour le printemps 2007 (annexes au projet de loi de règlement 2006) seront présentés selon une structure identique à celle des projets annuels de performances afin de faciliter les comparaisons. Selon l'article 54 de la LOLF, le RAP fait connaître, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

- o Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;
- o La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;
- o La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues à l'article 51 de la LOLF, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures.

Rapport économique, social et financier : annexe du projet de loi de finances initial qui analyse la situation économique et présente les hypothèses et la politique dans lesquelles s'inscrit le projet de loi de finances.

Recevabilité des amendements : l'article 40 de la Constitution établit que les parlementaires ne peuvent prendre des initiatives qui conduiraient à des dépenses nouvelles ou à des diminutions de recettes, que ces initiatives prennent la forme du dépôt d'une proposition de loi ou d'un amendement à un projet gouvernemental. L'article 47 de la LOLF précise que la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Ainsi, alors que, sous le régime de l'Ordonnance de 1959, en matière de dépenses, les amendements visant à accroître ou à créer une charge publique étaient irrecevables, la LOLF autorise les parlementaires à modifier la répartition des crédits entre programmes d'une même mission. Pour être recevable, tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. En matière de ressources, la LOLF ne modifie pas le régime de recevabilité : la limitation de l'initiative financière s'apprécie au niveau de l'ensemble des ressources ce qui autorise des amendements gagés par des augmentations de ressource à due concurrence.

Régulation budgétaire : instrument de maîtrise de l'exécution des dépenses utilisé par le gouvernement pour s'assurer du respect du plafond de dépenses du budget général voté par le Parlement en loi de finances initiale et prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances (article 14 de la LOLF). Les crédits ainsi « mis en réserve » ne peuvent pas faire l'objet d'engagement de la part des ministères. La loi organique relative aux lois de finances prévoit en son article 51, aliéna 4bis, dès le projet de loi de finances initiale, l'information du Parlement sur les mesures envisagées pour assurer la maîtrise de l'exécution et le taux de régulation prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui pour les crédits ouverts sur les autres titres.

Pacte de stabilité et de croissance : le Pacte de stabilité et de croissance a été adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam en 1997 et réformé en mars 2005. Il est constitué :

- o d'une résolution concernant les objectifs à moyen terme des États membres ;
- o d'un règlement instituant la surveillance multilatérale des politiques économiques ;
- o d'un règlement clarifiant la procédure de déficit public excessif.

Palier 2006 :

o **Le projet Palier 2006** consiste à adapter les systèmes d'information financière existants aux principales dispositions de la LOLF pour la gestion 2006, avec pour objectif d'appliquer les nouvelles modalités de gestion et de passer à une nouvelle comptabilité. Le Palier 2006 est un projet interministériel qui concerne l'ensemble des acteurs de la dépense et de la comptabilité de l'État (gestionnaires et comptables) des services centraux et déconcentrés, soit environ 30 000 agents.

o **Accord LOLF** est une application de gestion unique de la dépense qui sera partagée par les gestionnaires et les comptables des administrations centrales à partir de 2006. Cette version adaptée aux principales dispositions de la LOLF dans le cadre du Palier 2006 est issue de la version Accord 1 bis.

Plafond d'autorisation d'emploi : les crédits ouverts sur le titre 2 des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds d'emplois, qui se substituent aux emplois budgétaires de l'ordonnance organique de 1959, encadrent l'emploi de tous les personnels rémunérés par l'État, quel que soit leur statut. Ils sont exprimés en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT), ce qui signifie qu'un agent est comptabilisé au prorata de ses horaires de travail (temps partiel, temps plein, etc.) et de sa durée de travail dans l'année (en fonction de la date du recrutement, par exemple). Tous les personnels sont décomptés selon cette même modalité, y compris les agents occasionnels ou saisonniers. Ces plafonds sont fixés au niveau du ministère et déclinés à titre indicatif par programme et par catégorie d'emplois. La consommation des ETPT fait l'objet d'un compte-rendu dans les rapports annuels de performances.

Programme de stabilité : voir « Programme pluriannuel de finances publiques ».

Programme pluriannuel de finances publiques : il s'agit d'une esquisse du programme de stabilité français, qui est communiquée au Parlement chaque année dans le rapport économique, social et financier, comme stipulé par l'article 50 de la LOLF. Tous les membres de l'Union Européenne transmettent chaque année à Bruxelles, avant décembre, un programme de stabilité (ou programme de convergence pour les états non membres de la zone Euro). Institués par le Pacte de stabilité et de croissance comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques, ces programmes existent depuis 1999 et projettent l'état des finances publiques sur cinq ans. Ainsi, le programme de stabilité qui sera transmis en décembre 2006 portera sur les années 2008-2010.

Projet annuel de performances (PAP) : les projets annuels de performances sont des parties des bleus budgétaires par mission qui développent le montant des crédits et des éléments d'information. En particulier, les PAP de chaque programme comprennent :

- o La présentation du programme incluant sa stratégie, ses actions, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
- o L'évaluation des dépenses fiscales ;
- o La justification au premier euro des crédits et des effectifs avec la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;
- o L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- o Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante.
- o Des éléments d'information relatifs aux opérateurs du programme, c'est-à-dire aux organismes bénéficiant de subventions de l'État pour charges de service public.

Responsable de programme : le responsable de programme est désigné par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun des services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services. Il rend compte de sa gestion et des résultats obtenus dans le rapport annuel de performances.

Sincérité du budget : l'article 32 de la LOLF précise que les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Spécialité : principe selon lequel les crédits ouverts en loi de finances le sont pour un objet déterminé. L'unité de spécialité désigne le niveau de l'autorisation de dépense que le Parlement donne au Gouvernement. La LOLF prévoit que l'unité de spécialité est le programme (ou la dotation). L'unité de spécialité (le programme ou la dotation) se distingue de l'unité de vote (la mission).

Subventions pour charges de service public : voir « Opérateurs des politiques de l'État ».

Stratégie : la stratégie est la réflexion d'ensemble qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performances. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de la même mission, des attentes exprimées et des moyens disponibles. La stratégie du programme est présentée de manière synthétique dans le projet annuel de performances, en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent.

Titre et catégorie : l'article 5 de la LOLF dispose que les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants : les dotations des pouvoirs publics ; les dépenses de personnel ; les dépenses de fonctionnement ; les charges de la dette de l'État ; les dépenses d'investissement ; les dépenses d'intervention ; les dépenses d'opérations financières. Ces 7 titres de dépenses sont décomposés en 18 catégories de dépenses. Par exemple, les dépenses d'intervention se décomposent en transferts aux ménages (catégorie 1), aux entreprises (catégorie 2), aux collectivités territoriales (catégorie 3), aux autres collectivités (catégorie 4) et les appels en garantie (catégorie 5).

Unité du budget : principe selon lequel le budget rassemble, dans un document unique, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État.

Universalité du budget : principe selon lequel le budget doit rassembler en une seule masse l'ensemble des recettes publiques et imputer sur cette masse l'ensemble des dépenses publiques.

Valeur ciblée ou cible de résultat : une valeur ciblée désigne la valeur définie ex ante que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé de un à cinq ans pour attester de la réalisation d'un objectif que l'on s'est fixé dans un projet annuel de performances.

Voies et moyens : le tableau des Voies et moyens du projet de loi de finances évalue les recettes de l'État. L'annexe bleue intitulée « Évaluation des voies et moyens » détaille et justifie l'évolution de ces recettes.

- OLIVA E., la structure de la loi de finances publiques
Les 8.

106 > L'autorisation : le droit budgétaire

Titre 1 ^{er} : Des lois de finances (article 1 ^{er})
Comporte un seul article (l'article 1er) énonçant l'objet et les différentes catégories des lois de finances.
Titres 2 : Des ressources et des charges de l'État (Articles 2 à 31)
Comporte cinq chapitres : <ul style="list-style-type: none">• Chapitre 1 : Des ressources et des charges budgétaires : définit les ressources (art. 2, 3 et 4) et les charges (art. 5) budgétaires de l'État ainsi que le budget de l'État (art. 6).• Chapitre 2 : De la nature et de la portée des autorisations budgétaires : définit les crédits ainsi que leur spécialisation (missions, programmes, dotations) et les modalités suivant lesquelles le pouvoir exécutif peut modifier les autorisations budgétaires.• Chapitre 3 Des affectations de recettes : précise les modalités suivant lesquelles certaines recettes peuvent être affectées à des dépenses particulières (fonds de concours, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor).• Chapitre 4 : Des ressources et des charges de trésorerie : définit les ressources et les charges de trésorerie (par exemple les emprunts et dettes) ainsi que les règles qui les régissent.• Chapitre 5 : Des comptes de l'État : définit les règles applicables à la comptabilité de l'État.
Titre 3 : Du contenu et de la présentation des lois de finances (Articles 32 à 37)
Ce titre comporte deux chapitres : <ul style="list-style-type: none">• Chapitre 1 : Du principe de sincérité : définit le principe sincérité et les modalités de son respect.• Chapitre 2 : Des dispositions des lois de finances : détermine l'objet et le contenu des différentes lois de finances.
Titre 4 : De l'examen et du vote des projets des lois de finances (Articles 38 à 47)
Ce titre compte trois chapitres : <ul style="list-style-type: none">• Chapitre 1 : Du projet de loi de finances de l'année et des projets de lois de finances rectificatives : définit les procédures applicables aux projets de loi de finances initiale et rectificative.• Chapitre 2 : Du projet de loi de règlement : précise les modalités de dépôt du projet de loi de règlement.• Chapitre 3 : Dispositions communes : définit la notion de charge au sens de l'article 40 de la Constitution.
Titre 5 : De l'information et du contrôle sur les Finances publiques (Articles 48 à 60)
Ce titre comporte deux chapitres : <ul style="list-style-type: none">• Chapitre 1 : De l'information : détaille les documents d'information mis à la disposition des parlementaires lors de l'examen des différentes lois de finances.• Chapitres 2 : Du contrôle : définit les modalités suivant lesquelles le Parlement assure le contrôle sur les Finances publiques (Commissions des finances, assistance de la Cour des comptes).
Titre 6 : Entrée en vigueur et application de la loi organique (Article 61 à 68)
Précise les modalités d'entrée en vigueur de la loi organique ainsi que l'abrogation à compter du 1 ^{er} janvier 2005 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

Réflexions sur la réforme du budget de l'Etat

La réforme du budget de l'Etat pose de très nombreuses questions car elle implique une modernisation des services. Ces réflexions se limiteront à répondre à trois questions principales :

- ▶ Pourquoi fallait-il réformer le budget de l'Etat ?
- ▶ Comment allons-nous réformer le budget de l'Etat ?
- ▶ Comment a-t-on renforcé les pouvoirs du parlement ?

Pourquoi fallait-il réformer le budget de l'Etat ?

Pourquoi ?

La réforme de l'Etat est un thème qui date des années 1990. Pourtant il aura fallu attendre 2001 pour qu'une nouvelle constitution financière soit adoptée en vue d'impulser une véritable dynamique de modernisation. Entre 2001 et le premier choc pétrolier, 27 années ont passé. La réforme était devenue inéluctable pour deux raisons : d'abord, le texte de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relatif aux lois de finances était devenu totalement inadapté, ensuite sur un plan comparatif, la France était en retard par rapport aux autres grands pays développés.

L'inadaptation de l'ordonnance du 2 janvier 1959

L'ordonnance souffrait de nombreux défauts : suspicion d'illégitimité, source de difficultés juridiques et décalage avec le droit communautaire.

Un texte suspect d'illégitimité

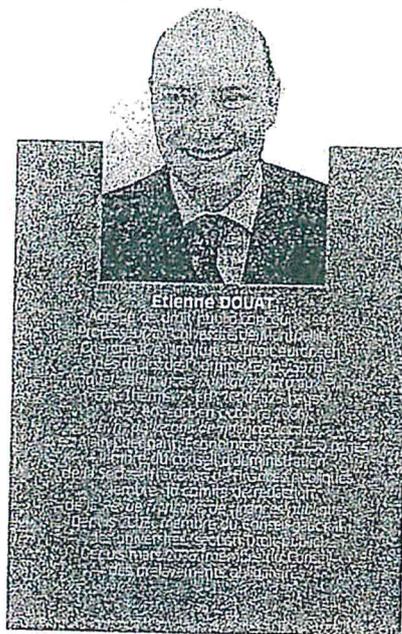
L'ordonnance de 1959 était un texte rédigé par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances. S'agissant d'une ordonnance, il n'y a pas eu de contrôle de constitutionnalité. L'ordonnance donnait le beau rôle au Gouvernement et faisait du Parlement une simple chambre d'enregistrement. Le texte n'a connu que deux réformes mineures : en 1971 (à la demande des sénateurs pour obtenir 5 jours de plus) et en 1995 (pour la révision constitutionnelle pour la session unique). La seule fois que cette réforme avait été demandée avec de sérieuses raisons par les parlementaires (en 1992), le Gouvernement a refusé.

Un texte source de difficultés juridiques

Ces difficultés venaient de contradictions entre l'ordonnance et la Constitution ainsi que de dispositions contredites par la pratique.

▶ Certains articles de l'ordonnance de 1959 étaient contraires à la Constitution. En voici deux exemples :

- l'ordonnance de 1959 instituait une nouvelle catégorie de prélèvements : « les taxes parafiscales » (en contradiction avec l'article 34 de la Constitution car elles auraient dû relever du domaine de la loi). Normalement, le Parlement était compétent pour fixer les règles de ces prélèvements qui ressemblaient aux impôts sans en avoir les caractères juridiques (art. 4 de l'ordonnance de 1959). Qu'étaient les taxes parafiscales ? Les taxes parafiscales étaient instituées par le pouvoir réglementaire et bénéficiaient à des personnes morales de droit public ou privé autres que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics. Les bénéficiaires étaient donc des organismes parapublics qui bénéficiaient de ressources décidées par l'Etat mais qui n'étaient pas comptabilisées avec les ressources du budget de l'Etat. Cette nuance a permis à ces taxes d'exister jusqu'au



31 décembre 2003 en totale contradiction avec l'article 34 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel aurait pu s'opposer à cette violation de l'article 34 de la Constitution, mais il ne l'a pas fait pour laisser le champ libre au Gouvernement ;

- pour le Conseil constitutionnel, certains articles de l'ordonnance contredisaient la Constitution et devaient par conséquent être assouplis. L'article 40 de la Constitution était contredit par l'article 42 de l'ordonnance, ce qui aboutissait à une situation difficile en matière de contrôle des irrégularités financières. Le Conseil constitutionnel a fait prévaloir l'article de la Constitution sur celui de l'ordonnance de 1959. Pratiquement, l'interdiction faite aux initiatives parlementaires de compenser les recettes de la loi de finances, a pu ainsi être contournée.

▶ Contradiction de l'ordonnance de 1959 par la pratique : certains articles de l'ordonnance ont donné lieu à une interprétation *contra legem* par la pratique gouvernementale. Pourtant le Conseil constitutionnel n'a pas souhaité empêcher le Gouvernement de contredire les textes. Ainsi, l'inversion de l'ordre des votes entre les services votés et les mesures nouvelles a pu être autorisée en violation de l'ordonnance. Le texte de l'ordonnance avait prévu de voter d'abord les services votés et ensuite les mesures nouvelles, ce qui était logique et cohérent. C'est le contraire qui a été fait par le Gouvernement afin de réduire le pouvoir de contrôle des parlementaires sur les dépenses. Le résultat a été de voter en premier les mesures nouvelles (spécialisées par ministère et par titre ce qui représentait moins de cent votes) et en dernier les services votés (votés de façon globale alors que leur masse totale représentait plus de 95 % des crédits du budget général).

▶ Obsolescence de certaines dispositions de l'ordonnance de 1959 : certaines dispositions de l'ordonnance n'ont pas été appliquées, en particulier l'évaluation des ressources d'emprunts. Ceci a conduit à donner au Parlement un rôle partiel, un rôle tronqué ce qui n'était pas très démocratique dans un domaine pourtant essentiel à la transparence des finances publiques. Il en allait de même pour les créations et transformations d'emplois. L'article premier de l'ordonnance n'a pas toujours été

La France était en retard par rapport aux autres pays développés

Depuis le traité de Maastricht, les Etats européens ont été contraints par le droit communautaire à respecter des critères de convergence. Ils ont dû réduire leur déficit et limiter leur niveau d'endettement. Leur budget doit se rapprocher le plus possible de l'équilibre. Cet effort oblige les Etats à réfléchir aux priorités budgétaires car il n'y a plus assez d'argent public pour satisfaire toutes les demandes. Par ailleurs, la France était en retard par rapport aux autres démocraties modernes qui se sont engagées dans un système de gestion de la performance (SGP). En février 2000, un rapport de l'Inspection générale des Finances a été remis au ministre des Finances. Il effectuait une comparaison des 8 pays suivants : Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Danemark, Finlande et Suède. On remarque l'absence de l'Allemagne qui n'était pas dans le champ de cette étude en raison de sa spécificité politique : elle doit effectuer sa réunification et donc elle ne peut être un exemple à suivre. Le Japon a été exclu de cette étude pour des raisons géographiques (trop loin) et financières (c'est un mauvais exemple). Mais, mis à part ces deux contre-exemples, nos autres partenaires peuvent servir de modèle à la France.

L'exemple des autres pays

Aux Etats-Unis, en 1949, la commission Hoover a mis au point un premier système de gestion de la performance qui sera appliqué à partir de 1950 (mise en place de budgets de performance). Puis, en 1960, a commencé une nouvelle méthode appelée le *Planning programming budgeting system* (PPBS). On a voulu réaliser des économies d'échelle. Dans les années 1970, le budget fédéral américain développait le management par objectif et le budget base zéro. Un grand texte de loi sera adopté en 1990, le *Chief Financial Officers Act* (loi de modernisation de la gestion financière de l'Etat). Cette loi prévoyait que les ministères et les agences devaient produire des comptes comme les sociétés, qu'un audit annuel des comptes et des procédures devait être mis en place de même que la comptabilité analytique afin de connaître les coûts. Il y a eu de gros progrès sur le plan de la gestion des finances publiques fédérales, mais cela n'a pas abouti à une véritable réforme du budget de l'Etat. Au Danemark, tout est parti d'une réforme de décentralisation au cours de laquelle, l'Etat a réussi à réduire le nombre de communes et de comtés (années 1970 à 1982). La réforme budgétaire a été effectuée en 1984 : chaque ministre recevait une enveloppe globale. Il se trouvait limité par une somme fixe. A l'intérieur de son enveloppe, il disposait d'une grande liberté. A partir de 1992, des contrats de gestion ont été signés entre les ministères et les agences. En 1993, une décentralisation intégrale de la gestion du personnel a été décidée. On rémunérait même le personnel fonctionnaire au rendement. Plus on était rentable pour l'Etat, plus on était payé. Les fonctionnaires performants étaient donc bien récompensés. Au Royaume-Uni, sous l'impulsion de la pétulante Margaret Thatcher (Premier ministre de 1979 à 1990), un programme d'économies a été lancé pour réduire les coûts des achats publics. On voulait que l'Administration achète aux plus bas prix. Puis à partir de 1982, les services ont été obligés d'identifier des objectifs et des gestionnaires responsables. On a mis en place un système d'information sur les coûts. En 1988, le système s'est perfectionné : on va séparer les fonctions d'orientation et les fonctions exécutives. On a créé des agences et des documents cadres entre les agences et les ministères. En 1991, on a développé les privatisations et les externalisations et en 1998, la réforme budgétaire a été décidée. Elle a été marquée par un contrôle total des finances publiques de l'Etat. Le Gouvernement est passé entre les mains des travaillistes (Tony Blair) mais la réforme s'est poursuivie dans la continuité. En Suède, la réforme a commencé à partir des années 1980 avec une grande modification des structures publiques. On a effectué une fusion des différentes agences. A partir de 1988, la gestion de la performance a été érigée en règle d'or des agences. La réforme budgétaire a lieu en 1995-1996. Elle a été marquée par une programmation triennale, un plafond de

correctement appliqué car le Gouvernement pouvait parfaitement violer l'ordonnance, ce qui pouvait ne pas être sanctionné par le juge administratif dès lors que le recours pour excès de pouvoir est limité par un délai de deux mois. Les contrôles ont montré que le Gouvernement a transformé des emplois sans respecter les règles de l'ordonnance, des cas plus rares existaient aussi de créations d'emplois par le pouvoir réglementaire ce qui n'était pas prévu par les textes.

► Enfin, de nombreux articles de l'ordonnance de 1959 étaient rétrogrades. Ainsi, les articles 3, 6, 15 et 30 instituait la distinction entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie. Cette distinction a permis au Gouvernement de réaliser de nombreuses opérations financières sans avoir à demander l'autorisation parlementaire. Ainsi, en 1993, le Gouvernement a-t-il racheté la dette de la Sécurité sociale, qui s'élevait pourtant à 110 milliards de francs, et cette reprise de dette était considérée comme une simple opération de trésorerie. De la même façon, la distinction entre opérations définitives et temporaires n'était pas toujours respectée. Ainsi, des opérations retracées par les comptes spéciaux du Trésor auraient dû l'être dans des budgets annexes ou des comptes d'affectation spéciale.

L'ordonnance était en décalage avec le droit communautaire

Cette critique peut s'appuyer sur deux exemples concrets.

► Le prélèvement sur recettes destiné au budget communautaire : ce prélèvement existe depuis 1971. Il permet de ponctionner les recettes brutes du budget de l'Etat pour financer les ressources propres du budget communautaire. Depuis le traité de Maastricht, les parlementaires français ont présenté des propositions pour adapter le texte de l'ordonnance de 1959 à la construction européenne. Toutes ces propositions ont été refusées par le Gouvernement qui a seulement accepté de modifier la procédure mais pas les textes. La pratique s'est établie d'organiser chaque année un débat et un vote concernant le prélèvement sur recettes destiné à alimenter le budget européen. Mais cette procédure ne dépendait que du « bon vouloir » du Gouvernement. Depuis 1992, on trouve dans la première partie de la loi de finances de l'année, un article qui récapitule le montant du prélèvement sur recettes destiné à l'Europe (budget général de l'Union européenne). De plus, la construction communautaire a donné une nouvelle définition des finances publiques : les finances publiques ne sont plus seulement les finances de l'Etat mais aussi celles des budgets locaux (finances locales) et celles des administrations de Sécurité sociale (finances sociales). Cet élément ne figurait pas dans l'ordonnance.

► Le décalage des procédures européennes : à l'automne 1994, le Parlement français a reçu notification du déficit public français en plein milieu de la procédure budgétaire. Les parlementaires français ont donc demandé aux institutions communautaires de modifier le calendrier. Désormais, depuis la mise en place de la monnaie unique le droit communautaire oblige chaque année le Gouvernement à fournir au mois de décembre aux institutions européennes un programme pluriannuel des finances publiques. Le Gouvernement a rendu sa copie à Bruxelles sans informer le Parlement français. La procédure européenne ne cadrerait donc pas avec le calendrier parlementaire situé à l'automne. Le Parlement était coupé de cette procédure européenne et ne recevait pas les informations au bon moment. Un débat d'orientation budgétaire a donc été organisé au printemps pour que le Gouvernement s'explique sur ses intentions et qu'il y ait discussion au Parlement. Pourtant, le programme pluriannuel des finances publiques n'était envoyé par le Gouvernement qu'à Bruxelles sans aucune information du Parlement national. Tout cela devait donc donner lieu à une refonte d'ensemble pour une meilleure cohérence. Par ailleurs, à la suite de la crise institutionnelle qui a conduit la commission européenne à démissionner collectivement en mars 1999, une nouvelle présentation budgétaire par activités politiques et par programme a été mise en œuvre dès le budget communautaire de l'année 2000. Le budget français était donc en décalage non seulement avec le budget général de l'Union européenne mais également avec les budgets des autres Etats.

Politiques budgétaires

dépenses globalisées et une plus grande autonomie donnée à chaque ministre. Les résultats ont été assez spectaculaires, le déficit était à 6 % du PIB entre 1987 et 1991, actuellement, la Suède dégage des excédents supérieurs à 1 % du PIB chaque année.

Synthèse des efforts accomplis

Dans tous les pays, les mouvements de réforme ont poursuivi trois grands objectifs :

- maîtrise des dépenses et des déficits publics : c'est l'idée libérale d'inverser la tendance. Ainsi, au Canada, le déficit public était de 8 % en 1992 et 9 % en 1993, après une réforme budgétaire très sérieuse et honnêtement comprise (1994), les excédents budgétaires sont arrivés à partir de 1998. Pendant cette période, les dépenses publiques sont passées de 50 à 37 % du PIB. Il a fallu faire des choix pour réduire les dépenses. À titre d'information, en deux ans, les effectifs de fonctionnaires ont baissé de 20 %. Les résultats du Canada ont été spectaculaires, par exemple l'endettement est passé de 70 % du PIB en 1995 à 25 % en 2005. En Italie, le traité de Maastricht (février 1992) a été un choc. Au cours de l'été, à la suite de spéculations sur les marchés monétaires, la lire italienne est sortie du système monétaire européen. Sa réforme budgétaire a été effectuée en 1997. Elle a facilité la qualification de l'Italie pour la monnaie unique européenne. En effet, la dette publique italienne, bien que réduite, est demeurée à un niveau toujours supérieur à 100 % du PIB ;

- amélioration de la qualité des services publics : on veut, par là, améliorer l'efficacité des politiques publiques. L'Etat doit être efficace pour le citoyen. Le citoyen sait qu'il n'y a pas beaucoup d'argent public donc l'Etat lui doit un service au meilleur rapport qualité/prix. Le slogan de cette réforme a été au Royaume-Uni *Value for Money*. Cela signifie que toute dépense publique doit avoir une qualité aussi bien pour le citoyen (celui qui est titulaire de droits politiques), pour le contribuable (celui qui finance les dépenses publiques en payant ses impôts) que pour l'utilisateur des services publics ou bénéficiaire). Le droit anglais va développer la notion d'*accountability* signifiant responsabilité, fiabilité et responsabilité des gestionnaires. Aux États-Unis, une réforme de ce type a été entreprise au cours des années 1990, ce qui a abouti à des excédents budgétaires à partir de 1996. La Suède a également pu réduire ses dépenses publiques entre 1993 et 2002 de 67 à 52 % du PIB. Au-dessus de 50 % du PIB, on ne trouve dans le monde que trois pays : La Suède, le Danemark et la France. La Suède était en déficit en 1993 à hauteur de 12 %. Depuis 1998, la Suède dégage des excédents budgétaires. Depuis 1997-1998, tous les déficits des Etats européens vont être réduits en raison de la meilleure gestion des services publics... sauf en France et en Italie ;

- volonté de rendre plus transparente l'action de l'exécutif par rapport au Parlement : on recherche un modèle ouvert et démocratique dans lequel les choix importants du Gouvernement sont validés par les représentants de la Nation. Le Parlement va développer le contrôle et l'évaluation à tous les stades de la dépense publique. Les gestionnaires des dépenses publiques vont devenir de plus en plus responsables de leurs actes et pourront être récompensés pour leur bonne gestion ou sanctionnés en cas d'erreurs. Cette dimension signifie une plus grande transparence des finances de l'Etat non seulement pour le Parlement mais aussi pour le citoyen.

En somme, la réforme budgétaire a été causée par l'inaptitude de l'ordonnance de 1959 à correspondre aux besoins des Finances publiques, ce qui a causé un décalage avec les grands Etats développés. Par ailleurs, les membres du Parlement français ont réfléchi avec soin à leurs pouvoirs effectifs. La loi et la Constitution sont de plus en plus conditionnées et déterminées par le droit communautaire. Par conséquent, le pouvoir législatif s'est déplacé à Bruxelles. Il restait donc au parlement français à voter le budget et à contrôler le Gouvernement. Ces deux compétences devaient être développées pour que le système politique se modernise. Sinon le parlement français risquait de ne plus exercer le moindre pouvoir et perdre toute utilité réelle sur le plan politique. On le voit très clairement, la réforme budgétaire a été un peu comme une dernière chance pour le parlement français qui

a voulu reprendre une place importante dans le système politique très fortement marqué par une crise de la représentation. Nous comprenons mieux le pourquoi de la réforme, essayons de découvrir ensemble comment elle fonctionne.

Comment allons-nous réformer le budget de l'Etat ?

Comment

Jusqu'en 2005, le budget de l'Etat était organisé en ministères, les ministères divisés en titres et les titres en chapitres (1650 chapitres au total pour le budget de l'Etat). Ces chapitres permettaient de regrouper les crédits soit par nature soit par destination. Les crédits étaient obligatoirement annuels, d'autant plus que chaque chapitre était spécial et la somme inscrite correspondait à une limite. L'idée maîtresse du nouveau texte est d'assouplir un principe : la spécialité budgétaire. L'objectif étant de responsabiliser les gestionnaires en les débarrassant des contraintes inutilitaires. Sous la V^e République, le budget a toujours obéi à la règle du parlementarisme rationalisé. On fait intervenir le Parlement le moins possible pour le vote du budget et la distinction-clé était la distinction entre les services votés et les mesures nouvelles (positives : les dépenses supplémentaires, négatives : les économies de dépenses). Cette distinction découlait de l'ordonnance du 2 janvier 1959. La spécialité budgétaire ne s'appliquait pas pour les services votés. En revanche, pour les mesures nouvelles, le principe de spécialité s'appliquait d'une manière particulière : le Parlement votait les crédits par ministère et par titre. Le vote du budget était donc devenu une formalité, le nouveau texte de 2001 change la règle de vote. Cela permet au Parlement de mieux contrôler l'efficacité de la dépense publique.

Le vote du budget par mission

On se trouve ici au stade du vote, c'est-à-dire au Parlement. 49 votes pour 49 missions pour le budget de l'Etat, cela correspond à un nombre restreint de grandes unités dans lesquelles on ne fait plus la distinction entre mesures nouvelles et services votés. Pour le PLF 2006, la nouvelle architecture prévoit 49 missions pour l'ensemble du budget de l'Etat (34 missions pour le budget général, 3 missions pour les budgets annexes et 12 missions pour les comptes spéciaux du trésor).

La définition de la mission

Une mission : c'est un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie et clairement identifiée par un ou plusieurs objectifs. Elle ne peut être créée que par une loi de finances et sur initiative gouvernementale. C'est une disposition qui vise à éviter la contradiction avec l'article 40 de la Constitution qui n'est pas remis en question. La mission peut comprendre les dépenses de différents ministères car certaines politiques sont interministérielles. La mission permet de regrouper plusieurs programmes. Lors du vote, les parlementaires ne peuvent pas modifier le montant d'une mission mais seulement décider de la répartition des crédits de la mission entre les différents programmes (ceci est très important). Cependant, le Gouvernement a beaucoup consulté les commissions des finances des assemblées parlementaires pour définir les missions. Ainsi, en 2004, le Parlement a demandé que le Gouvernement regroupe en une même mission appelée « Sécurité » les programmes de la gendarmerie nationale (ministère de la Défense) et de la police nationale (ministère de l'Intérieur). De la même façon, une nouvelle mission a été créée en 2005 regroupant trois programmes : Conseil économique et social, Conseil d'Etat et Cour des comptes, elle s'appelle : « Conseil et contrôle de l'Etat ». En effet, le premier président de la Cour des comptes avait demandé que les crédits de la haute juridiction financière ne soient pas placés dans une mission relevant de l'autorité du ministre des Finances. En effet, il avait raison de dire que cette présentation budgétaire n'était pas un facteur d'indépendance du juge des comptes.

Quels sont les avantages du vote par mission ? D'abord, la loi de Finances est désormais divisée en missions qui permettront de comprendre facilement à quoi servent les crédits publics. En effet, chaque mission correspond à une politique publique. C'est la clarté de présentation de la mission. Ensuite, la mission est aussi l'unité de vote du budget. Jusqu'ici, le budget était voté en séparant les services votés et les mesures nouvelles. Désormais, chaque mission fera l'objet d'un vote pour l'intégralité des crédits. C'est ce que l'on appelle le contrôle du budget au premier euro. Les parlementaires ne pourront pas modifier le montant total des crédits de la mission, ils ne pourront que répartir différemment les crédits à l'intérieur de la mission (donc d'un programme à un autre). Il n'y aura plus de crédits noyés dans une masse de services votés, tous les crédits seront votés par mission. Cette technique de vote reprend la réforme du budget communautaire ainsi que la méthode budgétaire anglo-saxonne. Elle constitue un réel progrès, cependant certaines missions sont un peu trop volumineuses. Ainsi, on constate que la première mission du budget de l'Etat correspond à l'enseignement scolaire, clairement distincte de l'enseignement supérieur présenté avec la recherche qui en fait la spécificité. Cette division n'est pas neutre. Elle nous permet de comprendre qu'actuellement, la seconde mission du budget est représentée par les engagements financiers de l'Etat. Pour parler plus clairement, il s'agit essentiellement des intérêts de la dette publique, malgré la baisse des taux, notre dette ne cesse d'augmenter en raison de l'incapacité à réduire nos déficits. Le paiement des intérêts de la dette vont peut-être, disent les mauvaises langues, devenir notre première mission dans le budget, ce qui serait un signe de mauvaise santé de nos finances publiques.

Les premières missions du budget

Titre des missions	Engagements
Enseignement scolaire	59 740
Engagements financiers de l'Etat	40 890
Défense	36 972
Recherche - Enseignement supérieur	20 557
Sécurité	15 372
Travail et emploi	13 663
Solidarité et intégration	12 243
Transports	9 338
Gestion et contrôle des Finances publiques	9 029
Ville et logement	7 222
Justice	6 905

Source : PLF 2006.

Les prélèvements sur recettes constituent une limite essentielle au mécanisme général des missions et programmes. En effet les prélèvements agissent directement sur la colonne des recettes sans constituer juridiquement des dépenses ou des charges (au sens de l'art. 40 de la Constitution). Certes, il s'agit d'une souplesse permettant aux initiatives parlementaires d'opérer des compensations entre ressources et prélèvements sans tomber sous l'interdiction de l'article 40. Toutefois, il s'agit bel et bien de dépenses inscrites en négatif dans la colonne des recettes. Par conséquent, les prélèvements sur recettes échappent à la démarche de performance et à l'obligation de résultat pesant sur toutes les autres dépenses. 65,2 milliards d'euros sur un total de recettes nettes de 282,6 milliards, ce qui représente tout de même 23 %. Autrement dit, une fois les prélèvements sur recettes opérés, il ne reste plus que 217,4 milliards d'euros pour assumer les charges de l'Etat ainsi que les contributions versées aux régimes de Sécurité sociale. Et si l'on veut insister encore, on peut comparer le volume des prélèvements sur recettes avec celui des missions les plus importantes. Sur 65,2 milliards d'euros de prélèvements sur recettes, les collectivités locales en absorbent la majeure part (72,5 %) ce qui représente 47,3 milliards d'euros. Si ces crédits étaient organisés en une mission, il s'agirait de la seconde de tout le budget général (juste après la mission enseignement scolaire). Le prélèvement sur recettes destiné au budget communautaire a beaucoup augmenté mais reste plus modeste

car il n'absorbe que 27,5 % du total des prélèvements. Cependant, avec un volume de 17,9 milliards d'euros en 2006, si les crédits versés au budget général européen étaient isolés dans une mission, son montant dépasserait largement ceux de la mission sécurité. Il serait possible d'améliorer cette présentation des chiffres du budget qui ne nous semble pas très conforme au principe de transparence.

Le contenu de la mission

Le contenu de droit commun : le programme. C'est l'unité budgétaire qui a remplacé le chapitre. Il regroupe les crédits d'un même ministère mettant en œuvre une action ou plusieurs actions dans un objectif précis. Le programme n'est pas le niveau de vote mais le niveau où s'exercera le droit d'amendement des parlementaires. Ainsi, les parlementaires peuvent, lors du vote de chaque mission, fixer librement le niveau des crédits de chaque programme. Pour le budget général, le PLF 2006 a prévu 34 missions spécialisées en 132 programmes confiés depuis Juin 2004 à 80 responsables de programmes (soit en moyenne 3,88 programmes par mission). Pour les budgets annexes et les CST, le PLF 2006 prévoit 15 missions spécialisées en 26 programmes, soit 1,73 programme par mission en moyenne. Le découpage des responsabilités dans les administrations de l'Etat est en train de se faire en fonction de la réforme budgétaire : on distinguera les responsables aptes à gérer des crédits et du personnel (responsables de programmes) et les autres (ayant moins de pouvoir). Cette organisation donne lieu à une redistribution des cartes d'autant plus grandes que certains hauts fonctionnaires sont responsables de plusieurs programmes. Ainsi, pour 132 programmes du budget général, on ne compte que 80 responsables de programme. On le voit très clairement, ces gestionnaires placés auprès de leur ministre de tutelle vont devoir mettre en œuvre les nouvelles règles budgétaires.

Le contenu exceptionnel : les dotations. L'article 7 prévoit trois cas dans lesquels une mission contient autre chose que des programmes. Normalement, toutes les missions sont des unités destinées à contenir des programmes. On trouve deux cas exceptionnels de missions sans programme (dans ces cas, les missions contiennent des dotations correspondant à des crédits non spécialisés) :

- dans le nouveau budget de l'Etat, on trouve une mission regroupant les dotations des pouvoirs publics (Assemblée, Sénat, présidence de la République, Conseil constitutionnel et Cour de justice de la République). Ce sont les budgets autonomes. Ils se trouvent dans la mission intitulée : « Pouvoirs publics » ;

- deux dotations constituant des réserves budgétaires : une destinée à faire face aux catastrophes naturelles (pour les dépenses accidentelles) et l'autre destinée à retracer des rémunérations pour lesquelles il n'a pas été possible de prévoir des chiffres détaillés. Ce sont les réserves budgétaires. On trouve ces deux dotations dans la mission intitulée : « Provisions ».

Il est certain que le découpage du budget de l'Etat, au moyen de la nouvelle architecture budgétaire (missions, programmes et actions), donne lieu à un inventaire complet de tous les moyens dont disposent les services. C'est certes un facteur de transparence et de clarté car les crédits comportent une finalisation, mais c'est aussi une source de complexité et parfois de bureaucratie. Il est clair que la LOLF n'a pas envisagé le partage des compétences entre le centre et la périphérie. La territorialisation des programmes en budgets opérationnels de programmes (BOP) obéit à une logique propre à chaque ministère. Dans la plupart des cas, le niveau régional correspond au BOP, par exemple dans le programme de la Justice judiciaire, le niveau du BOP correspond au ressort de chaque cour d'appel. Malgré tout, les observateurs avertis que sont les concepteurs de la LOLF considèrent qu'il y a trop de BOP, trop d'objectifs et trop d'indicateurs ce qui risque peut-être d'aboutir à une impression de brouillage et d'émiettement des responsabilités. Au-delà du découpage, le point central de la réforme consiste à renforcer les responsabilités de gestionnaires et plus particulièrement des responsables de programmes. L'essentiel est bien de développer la souplesse de gestion, de renforcer la transparence et la lisibilité pour éviter de remplacer un carcan par un autre. Ce danger existe. Il faut en être conscient et ne pas le négliger.

articles d'ouverture

Le nouveau triptyque : objectifs - résultats - contrôles

Dans les pays scandinaves, on trouve une présentation des crédits qui contiennent des objectifs et une évaluation de la performance des dépenses publiques. En 1993, tout le budget américain a été réformé dans ce sens. En France, certains ministères avaient déjà commencé à s'affranchir de l'ancienne ordonnance par des contrats appelés : « contrats d'objectifs et de moyens » le contrat fixe une série d'objectifs et, s'ils sont atteints, il y aura des crédits que l'on réutilisera pour améliorer les composantes du service qui en auront le plus besoin). L'idée des députés est de mettre en œuvre le triptyque :

OBJECTIFS → RÉSULTATS → CONTRÔLE

La méthode du budget par objectifs doit permettre d'apprécier les performances de chaque service car tout programme correspond à des objectifs clairement identifiés. On rapproche la présentation budgétaire des objectifs donnés aux gestionnaires de crédits (on parle le même langage pour la mise en œuvre des politiques et pour le budget). Ancien système = le gestionnaire est prisonnier d'un carcan de règles contraignantes. Nouveau système = le gestionnaire est libre mais doit rendre compte régulièrement par l'évaluation de ses résultats.

Cette méthode du budget par objectifs vise à donner plus de souplesse aux gestionnaires au stade de la décision et les soumettre à plus de contrôle. Mais ce contrôle est fondé sur les résultats avec des indicateurs de performance. Au départ, tous les services vont définir leurs propres objectifs et chiffrer tous les indicateurs de résultats. Pour le PLF 2006, les documents budgétaires bleus vont donc être complétés par des projets annuels de performance (PAP) rédigés par programme. Autrement dit, chaque programme va se fixer ses propres objectifs. Chaque programme va devoir justifier ses dépenses au premier euro. Une fois l'année budgétaire 2006 écoulée, au début de l'année 2007, chaque programme devra être justifié par des rapports annuels de performance (RAP) permettant au Parlement de mesurer de manière objective si oui ou non les objectifs ont été réalisés. Les rapports annuels de performance seront joints en annexe du projet de loi de règlement pour 2006. Tous les programmes sont assortis d'objectifs. Ainsi, le PLF 2006 prévoit-il 158 programmes dont 132 pour le budget général. Pour chacun de ces programmes, il a été prévu 5 à 10 objectifs avec 1 ou 2 indicateurs par objectif. Au total, le PLF 2006 compte 630 objectifs et 1 300 indicateurs. On distingue trois catégories d'objectifs à l'intérieur des programmes en fonction de leur finalité :

- les objectifs du citoyen qui correspondent à des objectifs d'efficacité socio-économique (bénéfices attendus des politiques publiques comme par exemple, réduire la pratique du tabagisme) ;

- les objectifs de l'utilisateur dirigés davantage vers une plus grande qualité du service rendu (par exemple réduction des délais de réponse ou de jugement) ;

- les objectifs du contribuable pour lequel le service doit être rendu au meilleur prix et surtout au meilleur coût (objectifs d'efficacité portant sur le coût-efficacité ou le rapport qualité-prix, ce qui signifie le rapport entre la qualité du service rendu et les moyens consommés). Cette mise en place des objectifs ne pourra pas se faire parfaitement dès la première année. Il sera nécessaire d'attendre quelques années avant d'obtenir un dispositif parfaitement opérationnel. Néanmoins, l'introduction des indicateurs de performance est un facteur de progrès car les services seront placés face à leurs résultats. L'expérience étrangère nous montre qu'un excès d'indicateurs et d'objectifs nuit à l'efficacité administrative en brouillant les esprits et en rendant trop complexes des procédures qui auraient besoin d'être simplifiées. La réussite de la LOLF est conditionnée par le caractère opérationnel des systèmes d'information (CHORUS après les échecs d'ACCORD) car ils permettront de transmettre les données de l'exécution budgétaire de manière à permettre la mesure de la performance. Pour mesurer la performance, il ne suffit pas de disposer d'objectifs et d'indicateurs, il est indispensable que les systèmes informatiques soient fiables et opérationnels. Pour cela, il ne s'agit pas seulement de technique et de capacité de mémoire, la conception et la finalité des systèmes sont essentielles.

Un fonctionnement plus souple de la spécialité

On est ici au stade de l'exécution budgétaire. Le budget est exécuté par programme et plus précisément par un responsable de programme qui est responsable non seulement devant chaque ministre mais surtout devant le Parlement. En échange de cette responsabilité, le responsable de programme aura des droits et des obligations dans l'utilisation des crédits.

La fongibilité des crédits à l'intérieur du programme

Depuis 1959, les crédits étaient impossibles à modifier sauf exception car ils étaient spécialisés par nature ou par destination. Autrement dit, une fois la loi de finances votée et les décrets de répartition publiés au *Journal officiel*, tout était pétrifié par chapitre ce qui ne laissait que peu de marge de manœuvre aux gestionnaires. Le gestionnaire n'était qu'un exécutant dont la principale qualité devait être la discipline sans capacité d'adaptation. Dans le nouveau texte, les crédits sont fongibles à l'intérieur du programme. A l'intérieur d'un programme, le gestionnaire de crédits peut donc les utiliser librement. Notamment, le gestionnaire est libre d'utiliser les crédits comme il le souhaite selon les besoins soit en dépenses ordinaires (fonctionnement) soit pour des dépenses en capital (investissement). La fongibilité des crédits signifie pour le responsable de programme la liberté d'utiliser les crédits librement : les crédits de fonctionnement peuvent servir à couvrir des dépenses d'investissement et inversement. Cette grande liberté d'action est supposée permettre une meilleure gestion des crédits.

La fongibilité asymétrique : le régime des dépenses de personnel

Cette fongibilité asymétrique prend la forme de trois contraintes particulières qu'il faut expliquer.

Le double plafonnement : c'est un plafonnement en nombre d'emplois et en masse salariale. Ces deux plafonnements sont cumulatifs (il est obligatoire de respecter les deux plafonnements). D'abord il existe un plafond correspondant à chaque ministère pour lequel il faudra respecter un nombre maximal d'équivalents temps plein travaillés. Point important, on comptabilisera sur le même plan tous les emplois quels que soient la catégorie, le corps et le grade. Ce plafond ministériel est destiné à permettre au Parlement de cadrer le nombre de personnes placées sous l'autorité d'un ministre. Ensuite il existe un plafond de la masse salariale affectée à chaque programme. Ce plafond ne peut pas être dépassé et permettra des économies de moyens en personnel.

L'interdiction de grossir les crédits de personnel : on sait qu'il y a trop de fonctionnaires en France et que les retraites vont coûter cher à la collectivité. Il faut donc réduire les dépenses de personnel. Pour cela, il sera interdit d'augmenter la masse salariale de chaque programme. Concrètement, cela signifie que les gestionnaires vont réduire la masse salariale de manière progressive. On le voit très clairement, la réforme budgétaire cache une réforme de la Fonction publique. Les dépenses de personnel ne pourront pas être augmentées, en revanche les responsables de programmes pourront parfaitement décider en cours d'année d'économiser leur masse salariale afin d'augmenter les dépenses de fonctionnement (hors personnel) ou d'augmenter les dépenses d'investissement.

Le vote unique du tableau des plafonds des autorisations d'emplois (art. 43). Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique. On aurait pu voter les plafonds d'emplois ministère par ministère, en réalité la loi organique a prévu que le vote du Parlement porterait sur l'ensemble du tableau. Bien sûr, une fois voté, ce tableau va plafonner chaque ministère à un maximum indépassable d'emplois rémunérés par l'Etat. Le PLF 2006 propose un total d'autorisations d'emplois en équivalents temps plein travaillés de 2 351 146 agents publics (dont 2 338 584 pour le budget général de l'Etat).

Exemple du budget de la Justice

Jusqu'ici, la mission contenait la Justice administrative (Conseil d'Etat, cours administratives d'appel et tribunaux administratifs) mais ces crédits ont été regroupés avec ceux des juridictions financières dans la mission : « Conseil et contrôle de l'Etat ». La mission est dotée pour 2006 de 5,96 milliards d'euros en crédits de paiements (6,90 milliards d'euros en engagements) pour 71 475 emplois équivalents temps plein. La division en programmes a suivi la logique la plus institutionnelle qui soit : à chaque métier correspond un programme et une grande direction du ministère. Le programme le plus important est celui de la Justice judiciaire qui comprend un peu moins de 30 000 agents dont 7 600 magistrats. Les problèmes budgétaires résultent de l'accroissement démesuré des frais de Justice qui dépassent 15 % du total. Si on continue, il n'y aura plus assez de crédits pour payer le personnel ce qui est inconcevable. D'un autre côté, il n'est pas possible de limiter les moyens à la disposition des Juges pour conduire à la manifestation de la vérité (expertises psychiatriques, empreintes génétiques, interceptions de télécommunications). La mise en place de la réforme a permis d'obtenir des résultats tangibles que l'on peut mesurer à partir d'un exemple. Ainsi, pour prendre des empreintes génétiques, le coût était en moyenne de 300 € par opération. Une amélioration des modes de gestion a abouti à réduire le coût à 60 € sans que la qualité ne baisse. Un autre problème budgétaire est posé par le délai de Jugement des affaires civiles et pénales, ce qui a conduit à mettre en place des indicateurs de productivité pour les personnels (qu'ils soient ou non magistrats). Le second programme correspond aux prisons dont on sait qu'elles offrent un nombre de places très insuffisant. Un programme de construction est en cours de réalisation. Des indicateurs de coûts de journée permettent de comparer les prix. Les trois autres programmes coûtent moins cher au budget de l'Etat. En effet, la protection judiciaire de la jeunesse est surtout financée par les départements depuis 1983. Le programme d'accès au droit et à la Justice comprend les crédits d'aide juridictionnelle. Le programme de soutien assure la coordination du ministère et comprend en plus les crédits des anciens budgets annexes des décorations (Légion d'Honneur et Ordre de la Libération).

La mission Justice

Programmes	Montants
Justice judiciaire	2,49
Administration pénitentiaire	2,13
Protection judiciaire de la jeunesse	0,74
Accès au droit et à la justice	0,35
Soutien de la politique de la Justice	0,26
Total Mission Justice	5,96

Source : PLF 2006.

Comment a-t-on renforcé les pouvoirs du Parlement ?

Bien entendu, l'initiative de la réforme vient des commissions des finances des assemblées et particulièrement de l'Assemblée nationale. Le texte est, par conséquent, dicté par une préoccupation légitime : redonner au Parlement toute sa place au sein du système politique. Pour cela, la loi organique va opérer une modification du calendrier destinée à améliorer la qualité du travail parlementaire et obliger le Gouvernement à travailler en étroite collaboration avec les commissions des finances des assemblées.

La modification du calendrier parlementaire

Ce sont des dispositions qui vont officialiser une pratique qui existait déjà dans deux domaines :

- le débat d'orientation budgétaire au printemps est reconnu par le texte de la LOLF, il a pour finalité première la discussion du

programme de stabilité et des résultats de l'ensemble des Finances publiques (art. 48). Au début de l'année 2006, le 11 janvier, le ministre des Finances a décidé de réunir une conférence nationale des Finances publiques permettant au ministre de réunir toutes les personnes concernées (Etat, collectivités locales et administrations de Sécurité sociale) :

- le projet de loi de règlement connaît un calendrier avancé : il doit être déposé avant le 1^{er} juin de l'année N + 1 (art. 46), en effet le projet de loi de règlement doit être voté en première lecture avant la mise en discussion du projet de loi de finances de l'année (art. 41). Cela donnera le chaînage vertueux suivant :
 - avant le 1^{er} juin 2007 = dépôt du projet de loi de règlement de l'année 2006,
 - juin 2007 = débat d'orientation budgétaire concernant l'année 2008,
 - septembre 2007 = adoption en première lecture du projet de loi de règlement 2006,
 - octobre 2007 = discussion en séance publique du PLF pour 2008.

La loi va très loin en fixant une obligation nouvelle : le projet de loi de finances de l'année suivante ne peut être mis en discussion avant le vote du projet de loi de règlement : « on ne peut pas voter le budget avant d'avoir arrêté les résultats de l'année précédente ». L'idée est de contrôler les résultats des indicateurs de performance avant de décider des crédits de l'année suivante. Ce nouveau calendrier va donner un poids considérable au débat budgétaire. Le Parlement va acquérir un pouvoir très important : celui de contrôler et de sanctionner l'exécution des lois de finances passées au moment du vote du projet de loi de finances qui concernera l'avenir. Le chaînage vertueux apporte une cohérence à l'ensemble de la procédure. En effet, dans l'ancien système de l'ordonnance de 1959, le vote de la loi de finances de l'année était totalement déconnecté des résultats de l'exécution précédente. Grâce au découpage du budget en missions et programmes, chaque programme fera l'objet d'une évaluation des indicateurs de performance. Les résultats parleront d'eux-mêmes : les rapports de performance annexés obligatoirement au projet de loi de règlement contiendront trois informations essentielles prévues à l'article 54 : les objectifs et résultats, les mouvements de crédits (vements, dépassements de crédits pour des raisons de force majeure et autres), la gestion des autorisations d'emplois. Par conséquent, le travail parlementaire va placer les gestionnaires devant leurs responsabilités. Les gestionnaires vont être étroitement contrôlés par le Parlement. Certes, le nouveau texte de la loi organique du 1^{er} août 2001 comporte des dispositions ayant une valeur législative ordinaire, notamment les dispositions touchant la comptabilité publique, ce qui signifie que plusieurs textes anciens doivent être revus et corrigés. Il s'agit du règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 et de la loi du 22 février 1963 relative au régime de la responsabilité des comptables publics. Un colloque entier a été organisé par la Cour des comptes sur ce thème en avril 2005, l'idée étant de réformer le mécanisme de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables (*Revue française de finances publiques* n° 92, novembre 2005).

La LOLF n'a pas pour champ d'application le périmètre complet des finances publiques au sens de la comptabilité européenne. C'est là un facteur d'éparpillement qui nuit à la bonne application du principe d'unité budgétaire. Alain Lambert est favorable à la fusion entre les lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale, ce qui nous semble un facteur de progrès. Peut-être que ce regroupement s'opérera de manière progressive. Toujours est-il que cette direction est la bonne : gouverner les finances publiques dans leur ensemble comme cela se fait dans le pacte de stabilité (programme pluriannuel de finances publiques). L'initiative de créer au début janvier 2006 une conférence nationale des finances publiques pour rassembler tous les partenaires concernés (Etat, Sécurité sociale et collectivités territoriales) est excellente, mais cette rencontre aurait pu s'effectuer dans un cadre parlementaire. Le débat d'orientation budgétaire de chaque assemblée parlementaire organisé chaque année au mois de Juin représente l'amorce d'une plus grande cohérence dans la mesure où toutes les questions relatives aux finances publiques sont à

LES FINANCES PUBLIQUES

l'ordre du jour. On ne se limite pas aux seules finances de l'Etat. De la même façon, le débat et le vote d'un rapport du Gouvernement sur les prélèvements obligatoires à l'automne montre bien la nécessité d'une conception exhaustive des finances publiques. Il existe une cohérence d'ensemble des prélèvements obligatoires et de la dépense publique. Les montants en jeu ne sont plus de même nature, en effet depuis 1983, les dépenses de la Sécurité sociale ont dépassé le niveau des dépenses de l'Etat. Pour 2006, les dépenses de l'Etat sont situées à 100 milliards d'euros en-dessous de celles de la Sécurité sociale. Comme le disait le professeur Gilbert Orsoni, les finances publiques ne peuvent plus se limiter aux seules finances de l'Etat...

L'augmentation du rôle des commissions des finances

Des délais précis sont donnés pour que le Gouvernement respecte les contrôles parlementaires. Au mois de juillet, les parlementaires envoient des questionnaires que les ministres devaient retourner sous 8 jours au parlement mais à la suite d'une révision de la LOLF le 12 juillet 2005, il a été décidé de laisser au Gouvernement jusqu'au 10 octobre pour fournir ses réponses. Les commissions des finances sont investies d'un pouvoir général de contrôle, lorsqu'une mission d'évaluation et de contrôle donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond par écrit dans un délai de deux mois (art. 60). Si le pouvoir réglementaire intervient après le vote de la loi de finances, les commissions des finances doivent être informées aussi bien pour les décrets de virements ou de transferts (art. 12) que les décrets d'avances (art. 13) ou les décrets d'annulation (art. 14). Pour la nomenclature des missions et des programmes, le Parlement devra être consulté par le Gouvernement (art. 66).

Conclusion

CONCLUSION

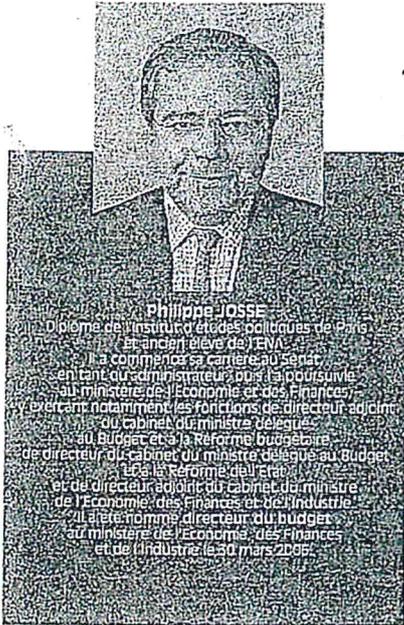
Lorsque les services financiers ont été remis en cause par la publication du coût du recouvrement de l'impôt en France (trois

fois plus élevé que dans les autres Etats développés), les projets de modernisation administrative ont conduit à une rationalisation des services (rapport Lépine). Toutefois, cette grande réforme a fait peur aux syndicats car il était question de réduire les effectifs des grandes directions du ministère des Finances. La CGT étant majoritaire parmi les personnels de la Direction générale des Impôts, elle n'était pas trop inquiète des projets de fusion avec la Direction générale de la Comptabilité publique. Au contraire, le syndicat FO, majoritaire dans les services de la Direction de la Comptabilité publique ne voulant pas risquer de perdre son « bastion » à la suite de la fusion des services, a menacé de lancer une grève du recouvrement de l'impôt afin d'obliger le Gouvernement à faire marche arrière. C'est dans ces conditions que le ministre Christian Sautter, pourtant membre de l'inspection générale des finances, a été obligé de démissionner. Le pouvoir des syndicats n'est donc pas négligeable et leur absence d'opposition est très préceuse pour réussir le travail de modernisation des administrations de l'Etat.

La maîtrise des finances publiques de l'Etat a obligé le Gouvernement à respecter une règle de discipline : les dépenses de l'Etat ne doivent pas augmenter en volume plus que l'inflation, ce qui est effectif depuis 2002 (années 2003 à 2006). Mais cet effort ne pourra être surpassé que si l'Etat accepte de clarifier ses propres missions qui devront être ratifiées par le Parlement. Dans un contexte où la dépense publique de l'Etat est largement subie, il n'est plus possible de conserver une attitude passive. En effet, la dette publique a atteint un niveau insupportable, ce qui obère toute marge de manœuvre pour que l'Etat puisse jouer son rôle. En 2006, la mission engagements financiers de l'Etat se montait à 41 milliards d'euros, la masse salariale représentant à elle seule 87 milliards d'euros, les pensions 35 milliards d'euros. Pour réduire la dette, il faut commencer par équilibrer le budget et donc réduire les dépenses pour supprimer le déficit. Or pour cela, il est nécessaire de repenser complètement notre conception de la dépense publique. La réforme du budget de l'Etat devrait nous aider à redresser la situation. A moins que le calendrier des élections présidentielles de 2007 ne vienne perturber celui de la modernisation des finances publiques...

BON DE COMMANDE DE CE NUMERO SPECIAL	
Vous pouvez encore réserver des numéros supplémentaires au moyen du bulletin ci-après	
Nom :	_____
Prénom :	_____
Adresse :	_____
Nombre d'exemplaires _____ de ce numéro spécial	
Prix de l'exemplaire : 10 €	
Cheque ci-joint d'un montant de _____	
<i>A renvoyer SVP à La Revue du Trésor - 26, rue de Lille - 75007 PARIS Votre demande sera servie dans la limite des stocks disponibles</i>	

nouvelle architecture budgétaire et démarche de performance



Une nouvelle architecture budgétaire au service d'une démarche de performance

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au 1^{er} janvier 2006, après quatre années de préparation intense, constitue une double avancée : une avancée démocratique, d'une part, la LOLF permettant de renforcer les pouvoirs du Parlement dans le vote et le contrôle de l'exécution des lois de finances ; une modernisation en profondeur de la gestion publique, d'autre part, la LOLF faisant de la performance et de l'efficacité de la dépense publique l'objectif prioritaire de l'ensemble des gestionnaires de l'Etat. Elle amène, pour la Direction du Budget, un changement radical de son positionnement.

La LOLF, une avancée démocratique pour le Parlement et les citoyens

La nouvelle architecture budgétaire induite par la LOLF, dans laquelle les missions, programmes et actions se substituent aux traditionnels chapitres et articles, a pour objet d'accroître la lisibilité, et donc la transparence, du budget de l'Etat. Jusqu'à présent, le budget était présenté par type de dépenses (fonctionnement, investissements, interventions). Avec la LOLF, il reflète les différentes politiques publiques et permet à chacun, et notamment aux parlementaires, de mieux apprécier l'ensemble des moyens mobilisés pour mettre en œuvre les politiques de l'Etat.

Ainsi, le budget général pour 2006 est structuré en 34 missions correspondant aux grandes politiques publiques et 133 programmes qui sont le cadre de mise en œuvre de ces politiques. Chaque programme retrace à un ensemble cohérent d'actions et constitue une enveloppe globale de crédits, confiée à un responsable désigné par le ministre concerné. Il s'agit là d'un autre objectif de la LOLF : responsabiliser les gestionnaires en leur accordant de réelles possibilités d'arbitrage dans un souci d'optimisation de la gestion.

Cette responsabilisation accrue va de pair avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultats qui permettent de mesurer de façon objective la performance de l'action publique. Environ 85 % des indicateurs de performance ont été renseignés dans le budget 2006. Le PLF 2007 doit permettre de franchir la dernière étape.

Les documents budgétaires fournis aux Assemblées ont été considérablement renouvés et enrichis, afin de traduire dans les faits le souci accru de transparence et d'amélioration de la qualité de l'information. Les « bleus » budgétaires nouvelle formule intègrent notamment les projets annuels de performance (PAP) des différents programmes. Le PAP se compose d'une présentation du programme, de ses actions, objectifs et indicateurs, de la justification au premier euro des crédits, d'une présentation des opérateurs intervenant pour le programme, ainsi que d'une analyse des coûts du programme et des actions. L'ensemble de ces nouveaux documents est d'ailleurs accessible en ligne, sur le site Internet du Forum de la performance (<http://www.performance-publique.gouv.fr/>), accompagné d'un quiz et de sources d'informations complémentaires.

Ces nouveaux documents budgétaires ont permis d'améliorer la qualité du débat parlementaire lors de la discussion du PLF 2006. Même s'il ne s'agit que d'un début, les parlementaires ont fait un réel usage de leur droit d'amendement « renforcé » (création du programme « audiovisuel extérieur » sur le budget général, déplacement d'environ 2,5 Mds€ de crédits, soit un montant sept à huit fois supérieur aux 300 M€ déplacés lors des discussions relatives aux PLF 2004 et 2005) et des discussions spécifiques ont été organisées au Sénat sur les effectifs de la fonction publique et la gestion de la dette.

L'étape suivante, essentielle pour enraciner dans la pratique parlementaire les innovations apportées par la LOLF, est intervenue au mois de juin, lors du débat sur la loi de règlement pour 2005 en liaison avec le débat d'orientation budgétaire pour 2007. Les Commissions des finances ont, en effet, souhaité donner à ce débat, d'ordinaire confidentiel et bref, une toute autre ampleur avec, pour la première fois, un examen approfondi des résultats de certains ministères gestionnaires. Préalablement au débat, les Commissions ont procédé à des auditions de responsables de programme, pour apprécier comment s'était mise en place la LOLF pour leurs budgets. Ce faisant, la discussion du projet de loi de règlement a entamé sa mue, pour devenir – conformément à

98

⊕ |

Direction budgétaire

l'esprit de la LOLF – un moment central du cycle budgétaire. Une prochaine étape sera franchie au printemps 2007, lorsque les premiers rapports annuels de performance (RAP) permettront de mesurer la performance des actions conduites au cours de la gestion 2006, en comparant les résultats obtenus avec les objectifs et les indicateurs définis dans les PAP.

La LOLF, un outil pour les gestionnaires et un aiguillon pour la Direction du Budget

La LOLF constitue un levier puissant de la modernisation de l'Etat, permettant de basculer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Elle s'est traduite, pour l'ensemble des services de l'Etat, par une réflexion sur la pertinence des actions conduites. De nombreux chantiers ont été ouverts pour accompagner cette révolution :

- en matière de définition des périmètres de gestion pertinents, avec la définition des missions et programmes traduisant la structuration des grands domaines d'action de l'Etat ;
- avec la mise en place des budgets opérationnels de programme (BOP), structures de programmation et de gestion conformes au cadre renoué ;
- en matière d'information financière et comptable, avec la mise en place progressive de systèmes d'information permettant de valoriser toutes les possibilités de la gestion en mode LOLF, et notamment la fongibilité des crédits ;
- en matière de pilotage des dépenses de personnel, avec le développement depuis plusieurs années d'outils renoués d'évaluation de la masse salariale, avec également la substitution de la notion d'emploi équivalent temps plein travaillé (ETPT) à celle d'emploi budgétaire dont la portée avait été largement atténuée au fil du temps ;
- dans l'exercice de la fonction financière de l'Etat, avec des acteurs nouveaux et d'autres dont le rôle évolue très sensiblement : responsables de programme et de BOP, directeurs des affaires financières ;
- dans une rénovation en profondeur de l'exercice du contrôle financier, en cohérence avec la responsabilisation accrue des gestionnaires.

Au-delà de ces mutations directement liées à l'entrée en vigueur de la LOLF, d'autres actions témoignent du processus de réforme engagé pour mieux répondre aux attentes des citoyens : le lancement des audits budgétaires et de modernisation révèle

ainsi un renouvellement de l'approche traditionnelle de la dépense publique, fondé sur la performance et l'évaluation des politiques publiques.

Plus que toute autre administration, la Direction du Budget, cheville ouvrière de la mise en œuvre de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 pendant près de cinquante ans, s'est trouvée appelée à retravailler son organisation et les finalités de son action par le passage à la LOLF. A cette fin, elle a engagé une réflexion en profondeur sur sa mission et sur son positionnement.

Cinq axes stratégiques ont ainsi été identifiés :

- développer une culture de réseau pour faire évoluer les relations de la Direction du Budget avec son environnement : avec une responsabilité renforcée des gestionnaires, la Direction du Budget ne peut plus être la seule à porter la contrainte financière. C'est dans ce cadre qu'elle développe des relations partenariales avec les directeurs financiers et responsables de programme, tout en s'appuyant sur le réseau des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels et des contrôleurs financiers ;
- être le garant de la transparence budgétaire et de l'objectif de performance, en faisant évoluer les outils et les méthodes mis en place par la nouvelle loi organique (justification au premier euro, analyse des coûts, modes de budgétisation...) dans un souci de meilleure transparence de l'utilisation des fonds publics et d'amélioration de l'exercice du contrôle parlementaire ;
- développer la capacité d'analyse stratégique de la direction et la focaliser sur des sujets à forts enjeux, par exemple en suscitant un dialogue avec les ministères sur leurs stratégies sectorielles et en renforçant les liens avec des partenaires extérieurs (universitaires, chercheurs, réseau international...) susceptibles d'alimenter la réflexion ;
- développer une vision pluriannuelle, pour favoriser une réflexion de long terme sur les finances publiques et faire en sorte qu'elle nourrisse les arbitrages annuels réalisés par le Gouvernement ;
- enfin, améliorer les conditions du pilotage des finances publiques dans leur ensemble et mieux intégrer, en liaison avec la direction de la législation fiscale, la dimension fiscale, en prenant appui sur l'élan donné par la première conférence nationale des finances publiques (janvier 2006), avec la constitution de groupes de travail sur les finances locales et sociales.

L'ensemble de cet agenda trace une perspective de profond renouvellement pour la Direction du Budget dans son rôle traditionnel de conseil et d'expertise financière, au service des ministres en charge des Finances et du Budget et de l'ensemble du Gouvernement.

⊕ |

⊕ |



La performance dans le cadre de la LOLF

L'introduction de la performance dans le processus budgétaire est une novation majeure, voulue par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et qui s'inscrit dans une tendance engagée depuis plusieurs années dans de nombreux pays de l'OCDE. Depuis la loi de finances pour 2006, les projets annuels de performances, qui accompagnent les nouveaux « bleus » budgétaires par mission, retracent ainsi par programmes les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat. Leur atteinte sera ensuite mesurée dans les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement (1).

La nouvelle constitution budgétaire entend ainsi substituer à une culture de moyens (« un bon budget est un budget qui progressé ») une véritable culture de résultats à tous les niveaux de la gestion publique (« un bon budget est celui qui maximise le rapport résultats obtenus sur fonds employés »), revenant aux principes mêmes qui justifient la levée de l'impôt : c'est une exigence démocratique que de rendre compte aux citoyens et aux contribuables de l'emploi des deniers publics.

La performance constituera dorénavant le principe directeur de la gestion publique

L'objectif poursuivi en France n'est pas d'établir une budgétisation fondée sur la performance mais de rechercher une plus grande efficacité de la dépense publique

Cette introduction de la démarche de performance s'inscrit dans un mouvement global constaté au sein des pays de l'OCDE

Depuis une vingtaine d'années, l'augmentation de la contrainte budgétaire a conduit plus des deux-tiers des pays membres de l'OCDE à mesurer la performance de l'action publique (2) et à introduire dans leurs documents budgétaires des objectifs et indicateurs de résultats cherchant à évaluer l'efficacité des actions financées et de leurs services publics.

Dans plus de la moitié de ces pays, la performance est intégrée dans la procédure budgétaire donnant au ministère chargé du Budget un rôle particulier dans la définition et le suivi des objectifs. Dans près de la moitié des pays, les résultats sont utilisés dans les ministères et les agences pour définir les priorités des programmes et guider leur gestion.

Pour autant, très peu de pays pratiquent une budgétisation reposant directement sur les performances recherchées ou obtenues : le niveau de dépenses ne dépend pas des objectifs de production et de résultats pas plus que la performance ne constitue généralement un critère d'affectation des fonds, y compris dans les pays ayant une longue expérience en matière de performance comme les États-Unis et le Canada. Seuls les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande déclarent lier leurs dépenses à la totalité des objectifs. Il peut toutefois exister un lien indirect dès lors que les objectifs permettent, parmi d'autres éléments, d'étayer les décisions budgétaires : une petite moitié d'États indique ainsi utiliser les résultats en retour.

Alors que l'ordonnance organique de 1959 structurait le budget de l'État en centaines de chapitres, constituant la spécialité et la limite des crédits des gestionnaires, la loi organique du 1^{er} août 2000 structure le budget en programmes qui regroupent, selon son article 7, « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Les crédits du programme constituent ainsi une enveloppe fongible (sans qu'il soit possible toutefois de majorer les crédits de personnels (3)) permettant aux gestionnaires d'allouer librement les moyens en fonction des priorités et des objectifs poursuivis. La contrepartie de cette forte autonomie de gestion est de devoir rendre compte des résultats obtenus, en fonction des objectifs poursuivis.

Dans ce cadre, la performance n'a pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des objectifs et des résultats attendus ou réalisés mais, pour un niveau de moyens donné, d'optimiser les résultats : elle doit permettre, sous contrainte budgétaire, d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et celle de la gestion des responsables de programmes et d'évaluer la pertinence des actions financées. Selon les cas, il sera possible d'en tirer les conséquences en termes de budgétisation ou de mise en œuvre de réformes structurelles sans qu'il y ait d'automatisme en la matière.

(1) L'article 51 prévoit l'élaboration de projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances, présentant les objectifs poursuivis, les résultats attendus et mesurés au moyen d'indicateurs précis. L'article 52 prévoit l'élaboration de rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement.

(2) Dès les années 1980 pour la Nouvelle-Zélande et l'Australie ; dans les années 1990 pour les États-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Canada, les pays nordiques (Suède, Danemark, Finlande) et, depuis les années 2000, l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, la Suisse et la Corée du Sud.

(3) Principe dit de « fongibilité asymétrique » énoncé à l'article 7 II de la LOLF.

Exemples d'objectifs et d'indicateurs de performance (PLF 2006)

Mission	Programme	Objectif	Indicateur
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale
Travail et emploi	Développement de l'emploi	Promouvoir la création d'activités et d'emplois nouveaux	Nombre d'emplois créés résultant de la création et de la reprise d'entreprises et bénéficiant de mesures employeur
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Reussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire	Cout des différents examens par candidat présent

Cette démarche doit aussi conduire les responsables de programmes :

- à définir une stratégie qui, à partir d'un diagnostic prenant en compte la finalité de la politique publique concernée, dégage les priorités et les leviers d'actions ; celle-ci est normalement énoncée en Introduction des projets annuels de performances ;
- à identifier des objectifs sélectifs et quantifiés reflétant ces priorités (au maximum 5 par programme) qui ont vocation à couvrir les principales masses financières du programme ;
- à définir des indicateurs de résultats permettant de mesurer l'atteinte des objectifs.

Les objectifs doivent couvrir les enjeux budgétaires essentiels et attester de l'efficacité de la dépense, ce qui nécessite d'écarter

des objectifs et indicateurs d'activité, de production ou de moyens, qui ne décrivent qu'une approche quantitative de l'action publique sans mise en relation avec les moyens affectés et les résultats obtenus. L'efficacité est ainsi appréhendée sous plusieurs angles de vue :

- celui du citoyen : c'est l'efficacité socio-économique qui mesure les résultats d'une politique publique donnée (par exemple « Accroître l'insertion professionnelle des jeunes diplômés ») ;
- celui de l'usager du service public : c'est la qualité du service rendu (par exemple « Accélérer les décisions judiciaires ») ;
- celui du contribuable : c'est l'efficacité de gestion qui rapporte les résultats obtenus aux ressources consommées (par exemple « Réduire le coût de gestion de l'impôt »).

Exemples de types d'objectifs poursuivis par les administrations (PLF 2006)

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Point de vue du citoyen : l'efficacité socio-économique	Police nationale, Gendarmerie nationale	Réduire la délinquance	Taux d'élimination des crimes et délits
Point de vue de l'usager : la qualité de service	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi, tenant compte de la variété des besoins	Proportion des entreprises globalement satisfaites des candidats présentés par l'ANPE
Point de vue du contribuable : l'efficacité de la gestion	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	Optimiser la gestion des grands projets informatiques	Pourcentage de dépassement du coût contractuel pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros

Chacun de ces objectifs doit être mesuré par un ou plusieurs indicateurs de résultats qui puissent effectivement refléter, à une échéance de un à cinq ans au maximum, la contribution du responsable de programme à l'atteinte de l'objectif ; cela suppose d'écarter des objectifs trop lointains dans le temps ou trop dépendants d'autres acteurs ou d'autres facteurs (par exemple, maîtriser l'évolution de gaz à effet de serre, renforcer le lien entre science et sociétés...) afin de s'assurer que les résultats obtenus résultent bien de l'action du responsable de programme.

La démarche de performance est continue et doit se décliner à tous les niveaux de l'action publique

Il importe que les responsables de programme puissent être en mesure de définir la stratégie et d'allouer les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, ce qui suppose qu'ils disposent de l'autorité nécessaire au sein de leur administration. Cela nécessite de mieux articuler l'organisation administrative des services avec l'organisation budgétaire ressortant des programmes et des budgets opérationnels de programmes. Cette dernière doit ainsi conduire à des rapprochements, des réorganisations ou des économies d'échelles avec le souci de conserver de bonnes capacités de pilotage des services administratifs (ce qui nous a conduit à identifier des programmes de soutien rassemblant les fonctions transversales des ministères comme les fonctions

achat, immobilier, les corps d'inspection, les services juridiques, la communication, etc. ou encore des programmes de services polyvalents comme le programme administration territoriale qui concourt à plusieurs finalités). De ce point de vue, la mise en œuvre de la loi organique peut constituer un puissant levier de réorganisation des structures administratives ou, à tout le moins, de la répartition des compétences de gestion entre les différents niveaux territoriaux (4).

De manière infra-annuelle, les objectifs et les indicateurs des projets annuels de performances (PAP) ont vocation à se décliner au niveau de chaque gestionnaire du programme dans le cadre des « budgets opérationnels de programme » (BOP) pour ce qui concerne les services de l'Etat et des opérateurs de l'Etat chargés de mettre en œuvre le programme. Cette déclinaison doit être l'occasion d'un véritable dialogue de gestion entre le responsable de programme, qui décide de l'affectation des ressources, et l'ensemble des gestionnaires ou opérateurs qui mettront en œuvre les actions poursuivies.

Afin que les services aient le maximum de marges d'appréciation sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs, en cohérence avec la logique d'autonomie et de responsabilisation des gestionnaires, il est préférable de décliner les objectifs du PAP en objectifs de résultat final. Toutefois, dans certains cas,

(4) Ce mouvement est enclenché dans certains ministères (ministère de l'Équipement par exemple). Dans d'autres cas, l'existence de plusieurs directions contribuant à plusieurs programmes a conduit à l'autorité du responsable de programme.

59

architecture budgétaire

il peut paraître plus pertinent de décliner ces objectifs en objectifs intermédiaires (d'activité ou de moyens) notamment lorsque l'objectif de résultat final est trop éloigné de l'activité quotidienne des services. Des objectifs complémentaires peuvent enfin être définis pour prendre en compte les spécificités des services et des opérateurs.

Ce faisant, la démarche de performance nécessite la mise en œuvre d'outils structurant le dialogue de gestion (comme les contrats de performance ou de gestion (5)) et de systèmes d'information et de contrôle de gestion propres à garantir la fiabilité des résultats et à enrichir la discussion. Cette démarche se décline de manière adaptée pour les opérateurs de l'Etat tant par l'évolution progressive de leur cadre budgétaire et comptable (en particulier via la fongibilité des dépenses et le pilotage par la masse salariale) que par le nécessaire développement d'un cadre contractuel stratégique avec l'Etat.

Les rapports annuels de performances (RAP), joints au projet de loi de règlement de la loi de finances de l'année n - 1, permettront de mesurer la réalisation des objectifs et, le cas échéant, d'adapter ou de modifier les objectifs poursuivis. En faisant dorénavant coïncider le vote de la loi de règlement et le débat d'orientation budgétaire, prélude de l'examen de la loi de finances de l'année n + 1, les RAP ont vocation à permettre le développement d'une véritable culture d'évaluation et d'éclairer la représentation nationale sur les projets annuels de performances de l'année n + 1, de même que, toute comparaison gardée, l'examen des comptes annuels d'une entreprise constitue le moment privilégié d'examen de sa stratégie et de sa gestion. Les RAP de l'exercice 2006 seront ainsi discutés en juin 2007, permettant d'alimenter la préparation et la discussion du vote du PLF 2008.

Au-delà du rôle de contre-expertise que peut exercer la Direction du Budget dans le cadre des conférences annuelles de performance avec les ministères, la performance est placée sous le contrôle du Parlement, du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) dans le cadre des audits qu'il conduit et, enfin, de la Cour des comptes. Par ailleurs, les audits de modernisation, lancés depuis 2005, ont vocation à alimenter les responsables de programmes pour optimiser leurs outils de gestion et d'intervention et contribuer ainsi à adapter les objectifs et fixer les cibles de résultat.

L'introduction de la performance dans la loi de finances pour 2006

Les projets annuels de performances de la loi de finances pour 2006

94 programmes comportent une présentation de la stratégie sur 118 programmes dotés d'objectifs, sur un total de 132 programmes du budget général (répartis en 34 missions). La plupart des objectifs sont documentés ; le budget général comprend ainsi 629 objectifs (soit environ 5 objectifs par programme) assortis de 1284 indicateurs (soit une moyenne de 2 indicateurs par objectif) :

- une minorité d'indicateurs (166, soit 13 %) ne sont pas documentés (i.e. sans aucune indication chiffrée) ;
- 334 (26 %) n'ont pas de valeur pour le PLF 2006 ;
- 304 (24 %) n'ont pas de valeur cible.

En tenant compte des budgets annexes et comptes spéciaux, la loi de finances comporte un total de 690 objectifs et 1 398 indicateurs. On peut donc considérer qu'une partie essentielle du travail demandé aux ministères a été accomplie.

S'agissant des indicateurs, la répartition entre les trois axes requis est la suivante :

	Nombre	Pourcentage
Efficacité socio-économique	745	53%
Qualité de service	246	18%
Efficience de la gestion	408	29%

Dans sa décision du 29 décembre 2005, le Conseil constitutionnel considère « qu'il n'est pas établi que les indicateurs de performance associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité ; (...) si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative ». Ce faisant, le Conseil constitutionnel, tout en faisant montre d'une certaine tolérance sur la qualité des PAP, appelle à corriger les retards et les déficiences constatées.

Plusieurs axes d'amélioration sont identifiés pour le PLF 2007

Bien qu'ayant été posée comme base de la démarche de performance, la réflexion stratégique se borne, dans certains cas, à rappeler des objectifs de politiques publiques très généraux sur lesquels l'action des responsables de programme est limitée ou se résume à la simple description des actions poursuivies. Or, la définition d'une stratégie vise à expliciter, au regard des moyens disponibles, les priorités d'actions et les leviers mis en œuvre pour contribuer à des objectifs qui peuvent, certes, dépasser dans certains cas l'échelle du programme considéré, mais qui doivent garder un rapport étroit avec ce programme et ce sur quoi son responsable a réellement prise.

Il s'agit également de veiller à ce que la totalité des objectifs soient accompagnés d'indicateurs et que la plupart des indicateurs soient effectivement renseignés ; l'absence d'indicateurs ou le défaut de documentation (en particulier de valeur cibles) tient généralement au fait que les ministères ont proposé des indicateurs en fonction des objectifs arrêtés plutôt que de construire des objectifs à partir des indicateurs existants ; si cette démarche est effectivement la plus pertinente, elle ne doit pas conduire à repousser trop loin dans le temps le renseignement des indicateurs, ce qui suppose de fixer une échéance rapprochée en terme de documentation et de mettre en œuvre rapidement les systèmes d'information adéquats.

Sur le plan qualitatif, plusieurs améliorations sont nécessaires :

- la part des objectifs de qualité et d'efficience est trop modeste par rapport à celle des objectifs socio-économiques ; dans certains cas, les objectifs sont mal formulés, soit qu'ils demeurent trop vagues (« faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable »), soit qu'ils ne sont pas représentatifs des priorités affichées, soit qu'ils dépassent la capacité d'action du seul programme (« construire l'Europe » pour le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ») ;
- les indicateurs de moyens ou d'activité qui subsistent (en petit nombre toutefois) ont vocation à disparaître dès lors qu'ils ne renseignent pas sur l'efficacité de la dépense (par exemple, taux de couverture territoriale en services ; taux de communes couvertes par un schéma d'aménagement, taux de réalisation d'un projet, etc.) ;
- la pertinence de certains indicateurs mérite d'être revue lorsque ceux-ci ne sont pas de nature à permettre de porter un jugement sur le résultat obtenu ; tel est le cas lorsque l'indicateur ne permet pas de mesurer l'atteinte de l'objectif auquel il se

(5) Les contrats pluriannuels de performance et de moyens mis en œuvre entre la direction du budget et les administrations financières du ministère des finances sont (DCI, DGCP) ou le ministère des affaires étrangères sont à cet égard exemplaires.

37

40

rapports, lorsqu'il ne reflète pas les leviers d'action réels et lorsque son interprétation est rendue complexe, voire impossible, compte tenu de valeurs moyennes sans réelle signification (par exemple le délai moyen de satisfaction des offres d'emploi) ou d'éléments de contexte sur lequel le responsable de programme n'a guère d'influence (par exemple le nombre d'emplois créés au sein d'un pôle d'aménagement qui dépend aussi de la situation du marché du travail). Ce travail est exigeant et complexe mais indispensable pour crédibiliser la pertinence des indicateurs.

Au-delà, une réflexion doit s'engager sur le nombre d'objectifs et d'indicateurs, ces derniers étant parfois complétés par des sous-indicateurs : pour certains programmes, le nombre élevé d'indicateurs et de sous-indicateurs (parfois jusqu'à 15) ou leur complexité de calcul ne permet pas, en effet, d'avoir une vision synthétique et un jugement clair sur les priorités stratégiques et l'évaluation des actions financées. Les pays qui se sont engagés plus tôt que la France sur le terrain de la performance ont, au fil du temps, singulièrement réduit le nombre d'objectifs et d'indicateurs en se focalisant sur les points les plus essentiels de l'action des différents gestionnaires. Les documents budgétaires (PAP et RAP) ne doivent pas se départir de leur objectif principal qui est de présenter au Parlement la stratégie des ministères ; la déclinaison de cette stratégie au niveau des gestionnaires peut donner lieu à des indicateurs plus fins mais qui relèvent plus des outils internes de pilotage.

Les indicateurs doivent, enfin, pouvoir donner lieu à des comparaisons permettant d'apprécier la performance relative des différents services gestionnaires ; cela vaut en particulier pour apprécier l'efficacité des fonctions support (immobilier, achats, parc automobile etc.) de services comparables, qu'ils appartiennent au même réseau ou qu'ils présentent des caractéristiques similaires ; cela suppose de s'assurer d'une méthodologie commune de construction des indicateurs qui reste à affiner et, au-delà, de mettre en place des outils de diffusion et de mutualisation des bonnes pratiques. En la matière, le Forum de la performance sur Internet a vocation à constituer un vecteur d'information.

L'introduction de la performance sera également expérimentée sur les dépenses fiscales

La loi organique présente le budget de l'Etat par politique publique en mettant en regard les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales ; elle invite ainsi à étendre la démarche de performance aux dépenses fiscales et non aux seuls crédits budgétaires. Le Conseil des Impôts a d'ailleurs suggéré, dans son 21^e rapport, de présenter les dépenses fiscales dans les rapports annuels de performance. Les projets annuels de performance de la loi de finances pour 2006 regroupent ainsi par programmes les principales dépenses fiscales (420 réparties entre 53 programmes dont 4 hors budget général) pour un montant de 59,4 Mds€ à mettre en regard d'un montant de 266,08 Mds€ de crédits budgétaires pour le seul budget général.

C'est pourquoi, l'objectif devrait être d'expérimenter, dès la PLF 2007, la démarche de performance sur quelques dépenses fiscales significatives d'un nombre limité de programmes, mais présentant une masse financière importante en regard des moyens mis en œuvre en faveur des objectifs des missions auxquelles elles sont rattachées.

Cette démarche n'a pas pour objet de mesurer l'efficacité de gestion des dispositifs fiscaux dérogatoires mais devrait amener à moyen terme à les faire évoluer pour en améliorer le rapport coût/efficacité. A cet égard, la définition de valeurs cibles n'engagerait pas le gestionnaire mais constituerait une prévision sur l'efficacité du dispositif concourant aux objectifs de son programme, au même titre que les dépenses d'interventions résultant de l'ouverture de droits à prestations ou de versement de subventions.

La mesure de la performance des dépenses fiscales peut recouvrir plusieurs aspects :

- mesurer l'effet redistributif, l'effet de levier ou les effets incitatifs attendus ;
- mesurer le ciblage de la dépense fiscale sur les publics visés ;
- mesurer l'efficacité d'un régime fiscal particulier au regard de son coût ;
- mesurer les coûts unitaires (coût par bénéficiaire).

Du point de vue de la maîtrise des finances publiques, l'extension de la démarche de performance aux dépenses fiscales vise notamment à évaluer leur articulation avec des dépenses budgétaires poursuivant le même objectif, à éviter des effets d'aubaine et à réduire le coût unitaire des dépenses fiscales par bénéficiaire à efficacité constante. Toute création de dépenses fiscales devrait dorénavant être assortie de la définition d'objectifs précis et d'indicateurs mesurables.

*

La performance est un chantier de longue haleine si on souhaite qu'elle ne soit pas seulement un slogan mais aussi un levier d'explicitation des stratégies et des objectifs poursuivis par les responsables de programmes et une démarche structurante pour le pilotage et l'organisation des services et des opérateurs. Elle implique une profonde évolution des esprits, des pratiques et des modes d'organisation. La Direction du Budget prendra toute sa part dans ce chantier dans le cadre de la préparation avec les ministères des projets et des rapports annuels de performance et dans l'évolution de son organisation et de ses pratiques.

Références

- Forum de la performance : www.performance-publique.gouv.fr
- Le guide de la performance : la démarche de performances ; stratégie, objectifs, indicateurs (sur le site).
- Les bleus par mission annexés au PLF 2006 et les projets annuels de performances (sur le site).

La LOLF et le Parlement

C'est peu de dire que la LOLF est l'œuvre du Parlement. Certes, une loi, si elle n'est pas référendaire, est l'œuvre du Parlement qui vote la loi (art. 34 Const.). Reste que le Parlement est rarement à l'initiative des lois et, même dans ce cas, il n'est pas rare que la proposition de loi ne soit que le faux-nez d'un projet que le Gouvernement n'ose pas déposer lui-même (qu'on se souvienne de l'augmentation de la TVA en 1995, du PACS et, plus récemment, de la loi « supprimant le CPE »). Ici, rien de tel ; le Parlement est à l'initiative réelle de la réforme et la porte de bout en bout, ce qui est d'autant plus remarquable qu'il s'agit d'une loi organique, la seule à notre connaissance issue d'une proposition de loi. De plus, il faut rappeler que la réforme en question touche à un sujet particulièrement sensible, celui des lois de finances, pour lesquelles l'ordonnance du 2 janvier 1959 (ici-après : l'ordonnance) semblait rester longtemps encore la loi organique applicable. On venait à peine de célébrer le quarantième anniversaire de cette ordonnance qu'aucune réforme importante n'avait réellement modifiée, lorsque, tout à trac, l'idée de la remplacer complètement se fait jour. Or, vu de Bercy, l'ordonnance semblait une citadelle inattaquable et indispensable à la santé financière du pays. Si les différentes majorités avaient toujours évité les révisions de l'ordonnance alors qu'elles les souhaitaient étant dans l'opposition, rien ne pourra retarder sa disparition.

Il est vrai que l'environnement était favorable. Tout d'abord, force était de constater que quarante années d'application de l'ordonnance n'avaient pas empêché que tous les budgets de l'Etat (sauf un) aient été adoptés ou exécutés en déficit ; ensuite, l'affaire de la « cagnotte », c'est-à-dire d'un surplus inattendu de recettes fiscales, montrait d'évidence que les prévisions budgétaires étaient peu fiables mais aussi qu'on ne savait pas réellement comment réagir face à une bonne nouvelle financière ; enfin, les contraintes de la mise en œuvre de la monnaie unique obligeaient l'Etat à rechercher une meilleure gestion de ses finances pour respecter les critères dits de « Maastricht ».

A l'environnement favorable s'ajoutait une « conjonction astrale ». D'une part, il se trouvait à la présidence des commissions des finances des assemblées des hommes (D. Migaud à l'Assemblée et A. Lambert au Sénat) qui, par delà leurs divergences politiques, souhaitaient l'un comme l'autre réécrire l'ordonnance. Ils réussirent à s'entendre au point d'ailleurs qu'ils continuent aujourd'hui à prodiguer leurs conseils. D'autre part, le président de l'Assemblée nationale, ardent supporter de la proposition de loi organique, se trouvait propulsé au ministère des Finances : il ne pouvait pas, simplement par ce changement, brûler ce qu'il avait adoré la veille.

A cet environnement favorable et cette conjonction astrale s'ajoutait encore, il faut bien l'admettre, la nécessité pour le Parlement de retrouver quelques pouvoirs dans un régime où il apparaît plus comme une chambre d'enregistrement que comme le véritable représentant de la souveraineté nationale.

Mais le plus surprenant est encore à venir. Si la réforme est bien née d'une volonté parlementaire que l'exécutif n'a pas pu empêcher, on doit encore constater aujourd'hui que le succès de la réforme dépend pour l'essentiel de ce que le Parlement en fera et de la façon dont il obligera le Gouvernement à respecter les nouvelles règles établies par lui. Certes, le Parlement pourra trouver au Conseil constitutionnel (1) et à la Cour des comptes des alliés. Mais s'il n'est pas lui-même le gardien vigilant du temple « lolifique », la réforme n'aura pas la portée qu'elle tient en germe. La LOLF peut constituer le fondement principal de la réforme de l'Etat si le Parlement veille à ce qu'elle soit rigoureusement respectée et qu'il en tire progressivement, par des réformes connexes, toutes les conséquences.

P plutôt que de revenir sur la naissance de la LOLF et redire la façon dont elle fut adoptée, nous voudrions ici montrer en quoi



le Parlement a permis que sa première application soit un succès et en quoi il dépend de lui que la réforme budgétaire devienne le moteur de la réforme de l'Etat.

Le Parlement et la mise en œuvre de la LOLF

Une fois la LOLF promulguée le 1^{er} août 2001, le plus simple était fait. La réforme qu'impliquait le texte était d'une telle ampleur que l'on pouvait craindre que sa mise en œuvre ne soit difficile, reportée, voire abandonnée. Mais surtout, il était aussi possible que la mise en œuvre de la réforme par le Gouvernement soit pour celui-ci le moyen de reprendre ce qu'il avait cédé au Parlement. On pouvait donc craindre que Bercy souhaite « lisser » la LOLF pour revenir, sans le dire, aux amours et délices de l'ordonnance. Or, ni le changement de majorité opéré en 2002, ni le danger de changer les règles de la procédure budgétaire en période de basses eaux n'ont été des arguments avancés pour retarder ou arrêter la réforme. Il est vrai que, pendant toute la période transitoire prévue par la LOLF elle-même (2001-2006), le Parlement a veillé à ce que les échéances prévues soient respectées pour que la première application de la LOLF puisse intervenir, comme prévu, lors de l'adoption du PLF 2006. Les assemblées ont à la fois suivi la préparation, par le Gouvernement, de la structure budgétaire et participé à son élaboration mais également réformé leurs propres procédures.

La participation du Parlement au travail gouvernemental

Le défi principal que posait la LOLF était la mise en place d'une nouvelle structure budgétaire remplaçant les traditionnels « chapitres » par des « missions » regroupant des « programmes ». On souhaitait que le nombre des missions comme le nombre de programmes soit réduit, poursuivant la réduction du nombre de chapitres, entreprise depuis plusieurs années. Il s'agissait aussi de faire en sorte que les programmes regroupent des ensembles cohérents d'actions relevant d'un même ministère et qu'ils soient assortis d'objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général et de résultats, permettant ainsi une évaluation véritable a posteriori. L'architecture budgétaire devait donc être

(1) Par exemple, le Conseil constitutionnel donnera raison aux parlementaires en indiquant (2005-517 DC § 24) qu'une mission ne peut être monoprogramme, faute de quoi le droit d'amendement parlementaire est anéanti.

⊕ 56

412

1 ←

articles à l'ouverture

entièrement revue. Par ailleurs, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats conduisait à définir des « indicateurs » permettant de suivre la mise en œuvre des programmes. Enfin, passant d'une logique de régularité à une logique d'efficacité, il fallait également repenser les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité des différents acteurs. Le travail auquel devait se livrer Bercy était donc considérable et une structure administrative était spécialement mise en place pour ce faire : la Direction de la Réforme budgétaire (DRB) aidée par différents comités et organes (peut-être un peu nombreux). Les directions traditionnelles du ministère participaient aussi à ce travail. Mais, alors que toute autre réforme aurait sans doute été laissée à la seule charge des administrations concernées (2), le Parlement, auteur de la LOLF, n'a pas attendu passivement le résultat des travaux de Bercy.

Dès 2002, l'article 109 de la LF pour 2003 imposait au Gouvernement le dépôt avant le 1^{er} juin, d'un rapport annuel sur la mise en œuvre de la LOLF.

Par ailleurs, le Parlement a participé aux travaux de mise en place de la nouvelle architecture budgétaire. En effet, avant la présentation de la structure définitive du PLF pour 2006, réalisée à l'occasion du débat d'orientation budgétaire du mois de juillet 2005 (3), les travaux sur la nomenclature ont été présentés aux parlementaires à deux reprises par les ministres eux-mêmes (4).

De même, au fur et à mesure que se construisait la nouvelle structure budgétaire, chaque assemblée a élaboré, au sein de sa commission des finances des rapports d'information (à l'AN : Rapport sur la mise en œuvre de la LOLF n° 1021, 10 juillet 2003, 12^e législature et Rapport sur la mise en œuvre de la LOLF n° 1554, 30 avril 2004, 12^e législature ; au Sénat : Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la LOLF n° 388, 9 juillet 2003, Session 2002-2003 et Rapport sur la mise en œuvre de la LOLF n° 292, 5 mai 2004, Session 2003-2004) présentant des remarques et des propositions sur les projets de nomenclature. Ainsi, comme le note D. Catteau (5), le Parlement a pu proposer la suppression de missions (3 à l'AN ; 4 au Sénat), la création de missions (2 à l'AN ; 3 au Sénat), l'interministériellisation de missions (4 à l'AN ; 4 au Sénat), le déplacement de programme d'une mission à une autre, ces déplacements étant bien souvent la conséquence des propositions précédentes relatives aux missions. Certaines des propositions formulées dans ces rapports ont été retenues par le Gouvernement pour l'élaboration de la maquette définitive. De même, le Parlement a pu participer aux travaux concernant l'introduction de la démarche de performance conduisant, là encore, à l'élaboration par chaque assemblée d'un rapport (AN : Rapport sur la mise en œuvre de la LOLF n° 2161, 16 mars 2005, 12^e législature ; Sénat : LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? n° 220, 9 juillet 2003, Session 2004-2005) dont certaines des propositions ont également été retenues. Le Parlement a pu, dans ce cadre, proposer de redéfinir des stratégies développées par programmes, de supprimer des objectifs d'activités ou de moyens, de créer des objectifs d'efficacité, de simplifier des indicateurs. Ces interventions sur la nomenclature et les indicateurs ont permis une amélioration du travail gouvernemental même si la structure finalement retenue sera, comme il est normal, le résultat d'un compromis. Mais surtout, il faut rappeler que ces interventions n'étaient possibles qu'à ce stade, les parlementaires ne pouvant plus, une fois la nomenclature fixée, intervenir que sur les programmes (art. 7 LOLF), même si, comme nous le montrerons (voir « Le Parlement et l'application de la LOLF - Le gardien de l'orthodoxie lolfienne »), la technique des amendements d'appel permet encore au Parlement d'essayer de contraindre le Gouvernement à des changements non obtenus dans le cadre des échanges que nous venons de rappeler.

Enfin, il faut noter la création d'une « mission » sur le suivi de la mise en œuvre de la LOLF pour laquelle ont été désignés les coauteurs du texte organique, D. Migaud et A. Lambert. Cette mission a publié, à la suite d'investigations réalisées tout au long de l'année 2005 sur les travaux menés, un rapport présentant le bilan de la mise en œuvre de la loi organique (*Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Rapport au Gouvernement, septembre 2005).

La modification des règlements des assemblées

Pendant cette même phase de mise en œuvre de la LOLF, il convenait aussi que les assemblées parlementaires adaptent leur règlement à l'application de la nouvelle procédure. Le Sénat a réalisé les modifications nécessaires en deux étapes (résolution du 11 mai 2004, Cons. const. 18 mai 2004, n° 2004-495 DC ; résolution du 10 mai 2005, Cons. const. 19 mai 2005, n° 2005-515 DC) alors que l'Assemblée profitait de la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale pour adapter son règlement d'un coup pour les deux procédures financières (résolution du 6 octobre 2005, Cons. const. 13 octobre 2005, n° 2005-526 DC). Chaque résolution était l'objet d'une décision du Conseil constitutionnel qui admettait la constitutionnalité des modifications apportées. Les résolutions ainsi adoptées et validées, outre les modifications rédactionnelles qu'elles comportent pour remplacer les renvois faits à l'ordonnance par les références à la LOLF, contiennent deux apports essentiels dans la procédure d'examen des lois de finances par les assemblées.

D'une part, il s'agit de renvoyer de manière systématique et immédiate les projets de LF aux commissions des finances des assemblées. En effet, malgré les dispositions de l'article 43 Const., prévoyant la possibilité de créer une commission spéciale, le Conseil constitutionnel avait considéré que cette dérogation limitée, introduite par l'article 39 LOLF, trouvait sa justification dans les particularités des LF et constituait une règle de procédure que la loi organique est habilitée à fixer.

D'autre part, il s'agit d'organiser l'usage du droit d'amendement parlementaire dans le nouveau cadre de la « mission » et de prendre en compte les nouvelles règles de recevabilité des amendements qui découlent de la combinaison des articles 7 et 47 LOLF. Or, la question de l'élargissement du droit d'amendement avait été au centre des débats sur la LOLF et avait fini par convaincre les parlementaires les plus réticents des avantages du nouveau texte. Pouvoir présenter des amendements s'appliquant aux crédits allait permettre de sortir le débat budgétaire de la léthargie qui le caractérisait. Il fallait ne pas décevoir cette attente mais aussi ne pas risquer que la multiplication des amendements empêche de respecter les délais constitutionnels fixés à l'article 47 Const. Il fallait donc encadrer ce nouveau droit d'amendement. Les règlements s'y employèrent selon des modalités traditionnellement différentes entre les assemblées mais qui, dans les deux cas, ont renforcé le rôle de la conférence des présidents. A l'Assemblée nationale en particulier, les amendements d'origine parlementaire s'appliquant aux crédits ne peuvent être présentés, « sauf décision de la Conférence des présidents », que jusqu'à 17 heures l'avant-veille de la discussion de la mission. La rédaction ambiguë de ce texte laisse à la conférence des présidents la faculté de fixer, le cas échéant, un délai encore plus restrictif mais le Conseil constitutionnel n'a pas jugé qu'il y avait là atteinte au droit d'amendement dès lors que la fixation de ce délai permet d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire.

Restait, une fois tous les éléments prêts pour une mise en œuvre dans le cadre du débat sur le PLF 2006, à s'assurer que la pratique ne viendrait pas déformer l'architecture souhaitée et mettre à mal les principes qui gouvernent la nouvelle constitution financière de l'État. La discussion budgétaire de l'automne 2005 devait montrer encore comment le Parlement se présentait comme le meilleur défenseur de la LOLF.

(2) Sur la mise en œuvre de la réforme, M. Lascombe et X. Vandendriessche, « Le droit dérivé de la LOLF », AIDA 2008, 538.

(3) Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, tome 2 : Missions, programmes, objectifs, indicateurs, Juin 2005.

(4) Communiqué de presse d'A. Lambert, 21 janvier 2004 et Communiqué de presse de D. Bussereau, 16 juin 2004.

(5) D. Catteau, *L'influence du Parlement sur l'élaboration de la nomenclature budgétaire 2006*, à paraître. Voir également D. Catteau, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, thèse Lille-2, décembre 2005.



SS

93

Le Parlement et l'application de la LOLF

On doit tout d'abord indiquer que les parlementaires sont restés raisonnables, ne déposant dans l'une et l'autre assemblée qu'un nombre limité d'amendements sur les crédits (53 à l'Assemblée nationale, 30 au Sénat). Mais c'est surtout le contenu des amendements et des débats qu'ils ont engendrés qui montre combien les parlementaires ont voulu jouer le jeu de la LOLF. Certes, ils ont déposé des amendements correspondant parfaitement aux possibilités nouvelles offertes par la LOLF (transferts de charges d'un programme à un autre dans le cadre d'une même mission, tentant ainsi, avec il faut bien le reconnaître un succès assez limité, de modifier les orientations politiques du Gouvernement) mais ils ont aussi voulu, par leurs amendements, pointer des déficiences de la structure du PLF 2006 et le non-respect de certaines dispositions de la loi organique. Le Parlement s'est déjà comporté en « gardien de l'orthodoxie lolfienne » même s'il n'a pas pu encore utiliser pleinement toutes les procédures nouvelles mises en place par la LOLF.

Le gardien de l'orthodoxie lolfienne

Le Parlement a tout d'abord souhaité des changements de la nomenclature budgétaire elle-même. Ainsi, alors même qu'il n'en a pas constitutionnellement la possibilité (art. 7 LOLF), le Parlement a proposé, en présentant des « amendements d'appel » ou amendements indicatifs supprimant des programmes, que ceux-ci soient en fait déplacés d'une mission vers une autre pour améliorer la lisibilité du budget. Ainsi, l'amendement 237 AN (CF) propose de supprimer les crédits correspondant aux indemnités des parlementaires européens de la mission « Action extérieure de l'Etat » mettant ainsi en évidence qu'il est choquant que des parlementaires émargent à un budget ministériel. Dans la même mission, l'amendement 238 AN (CF) vise à transférer les crédits de subvention à la desserte aérienne de Strasbourg vers la mission « transport ». Dans la mission « Développement et régulation économique », l'amendement 63 AN propose de supprimer les crédits d'aide à la presse qui s'y trouvent pour les transférer vers la mission « Média ». Sont encore l'objet de propositions de reclassement les crédits relatifs au musée du quai Branly (mission « Recherche et enseignement supérieur » et non mission « Culture ») et le financement de lignes aériennes « d'aménagement du territoire » (mission « Transport » et non mission « Politique des territoires »). Enfin, l'amendement 614 AN invite à diminuer les crédits de personnel du Conseil d'Etat (mission « Conseil et contrôle de l'Etat ») pour inscrire dans la mission « Pouvoirs publics » les sommes représentant la mise à disposition de la présidence de la République d'un conseiller d'Etat et de deux maîtres des requêtes.

D'autres amendements, conformes aux dispositions de l'article 7 LOLF dans ce cas, visent à accroître la lisibilité de certaines missions. C'est le cas de l'amendement 253 AN (AF) qui vise à créer dans la mission « Action extérieure de la France » un programme « Audiovisuel extérieur » pour mieux suivre les politiques mises en œuvre dans ce secteur en répondant aux préoccupations exprimées par la Cour des comptes dans son rapport public 2002. Repris, *in extremis*, par le Gouvernement, ce sera la seule modification de structure qui affectera les missions du budget général. En effet, l'amendement 105 AN (CF) qui propose la création d'un programme « Développement international de l'économie française » dans la mission « Développement et régulation économique » sera retiré. Pourtant, cet amendement est emblématique du rôle du Parlement dans l'amélioration de la structure budgétaire. Déjà préconisée lors des échanges entre le Parlement et le Gouvernement, cette création n'avait pas été acceptée par le Gouvernement qui, cette fois, demande le temps de la réflexion. Le Parlement ne manquera pas de revenir à la charge l'an prochain si d'ici là le Gouvernement n'a pas présenté une formule qui lui convienne mieux.

L'amendement permet encore aux parlementaires, toujours dans le strict respect de la LOLF, en proposant une suppression

de crédits, de pointer du doigt certains services ou organismes qui ne se sont pas encore pliés aux exigences de la LOLF. Ainsi, l'amendement 288 AN (CF) signale que le secrétariat aux Affaires européennes est le seul organisme rattaché au services du Premier ministre qui n'a pas répondu au questionnaire budgétaire de la Commission des finances, proposant ainsi, en l'absence de justification suffisante, de supprimer ses moyens. La réponse claire du ministre : « J'ai compris », permet le retrait de l'amendement. De même, l'amendement 289 AN (CF) réduit le personnel de l'ENA qui n'a pas présenté un tableau prévisionnel des effectifs de ses élèves et l'amendement 51 AN dénonce l'absence d'Indicateurs de performance relatifs au programme « Passifs financiers Ferroviaires ». Ils sont retirés après l'engagement donné par les ministres que ces Indicateurs seraient présents l'an prochain.

Enfin, l'amendement permet aussi de montrer les implications plus profondes de la LOLF. Ainsi en est-il, l'amendement 49 S (CF), hélas sans suite, visant à la création du programme « Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales » au sein de la mission « Développement et régulation économiques ». En effet, la modification de la structure ministérielle lors du changement de Gouvernement conduisait à ce que, au mépris de la LOLF, les crédits d'un programme se trouvent répartis entre deux ministères « de plein exercice ». Parfaitement conforme à la lettre et à l'esprit de la LOLF, cet amendement donne l'occasion à J. Arthuis de préciser : « Il faudra, un jour, faire coïncider la composition du Gouvernement avec les missions ; sinon nous serons confrontés aux pires difficultés. Il faut qu'un ministre soit responsable d'une mission » (6) et de rappeler « dans la logique de la LOLF, un ministre sans programme n'est qu'un ministre sans portefeuille ».

Ces amendements montrent bien le rôle de « vigile » qu'entend jouer le Parlement dans l'application de la LOLF. Pour autant, le Parlement se voit aussi confier un rôle plus large de contrôle de l'exécution budgétaire.

Les autres phases de l'action parlementaire

Le législateur organique a bien compris que l'action du Parlement ne pouvait plus se limiter au seul moment « liturgique » du débat budgétaire. Aussi, les mécanismes de contrôle parlementaire ont-ils été développés dans la LOLF. C'est sur un mécanisme qui n'est pas précisément prévu dans le texte mais qui découle de son esprit que nous voudrions insister. Il est effectivement prévu, en particulier par des notes internes du ministère des Finances, que les commissions pourront entendre les responsables de programme en vue de rendre compte des résultats obtenus avec les crédits alloués à son programme.

En effet, il est nécessaire que le Parlement puisse contrôler les résultats et la gestion de chacun des programmes et donc auditionner les véritables responsables de la politique publique concernée. Or, de manière concrète, l'audition des responsables de programme n'a aucune conséquence, à tout le moins « directe », sur eux ; le Parlement n'a aucune autorité sur le responsable de programme qui ne peut être sanctionné que par le ministre auquel il est rattaché. L'audition du responsable de programme ne sert donc qu'à éclairer le Parlement sur la responsabilité politique du ministre qui a seul l'obligation de rendre compte. On voit combien la façon dont vont s'organiser ces auditions peut avoir des conséquences sur l'organisation administrative et politique de l'Etat. Ou bien les commissions se contentent de l'audition des responsables de programmes et laissent aux ministres le soin de sanctionner ses responsables et se pose alors la question de la nature des sanctions possibles, ou bien l'audition des responsables de programmes se fera en même temps que celle des ministres ou la précèdera et se pose alors la question de la responsabilité individuelle des ministres devant le Parlement. Car, si les auditions ne devaient déboucher que sur un simple « rapport spécial » des commissions des finances qui, sitôt publié, serait oublié et laissé sans suite, il faudrait attendre pour l'avenir de la LOLF. Cette loi organique, qui vise à alléger les contraintes en développant les responsabilités, deviendrait en effet, dans ce

(6) Nous nous permettons sur cette question de renvoyer à notre tribune : « Réforme de l'Etat : réforme du Gouvernement ? », AJDA 2004, 617.

articles d'ouverture

cas, synonyme d'irresponsabilité de gestion. La même attention doit être portée à la façon dont les Parlementaires vont appréhender le cycle budgétaire.

En effet, la LOLF met en place un « chaînage vertueux » qui combine les différentes phases du débat budgétaire pour en faire l'élément clef du contrôle parlementaire. Si le vote de la LF de l'année tend déjà à devenir un moment plus intense de la vie parlementaire par l'élargissement du droit d'amendement, les périodes qui précèdent et qui suivent n'en seront pas moins importantes. La LOLF prévoit en effet la mise en place d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) et conduit à un renforcement important de la loi de règlement (LR).

Le DOB est expressément prévu par l'article 48 LOLF. Pourtant, si le Gouvernement doit obligatoirement présenter, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, le débat auquel peut donner lieu ce rapport reste facultatif. Or, il s'agit là d'un des moments essentiels de la procédure budgétaire. C'est en effet à ce stade que les parlementaires pourront indiquer au Gouvernement en quoi le prochain budget ne répond pas aux principes de la LOLF.

En effet, l'article 46 LOLF indique que le projet de LR est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. Même si le débat sur le projet de LR n'a pas encore nécessairement eut lieu (art. 41 LOLF),

les parlementaires doivent logiquement disposer du projet de LR N - 1 avant le DOB de l'année N + 1. Ils peuvent donc, dès ce stade, utiliser les Informations du projet de LR pour critiquer les orientations du Gouvernement et l'inciter à modifier le PLF en préparation, et ce d'autant plus qu'ils disposent au même moment des rapports de la Cour des comptes sur l'exécution de la LF et des rapports annuels de performance devant obligatoirement accompagner le projet de LR (art. 54 LOLF). Bref, la logique serait en fait que la période fin juin - début juillet (même s'il est nécessaire comme ce fut le cas en 2005 de convoquer une session extraordinaire) devienne le temps fort de la procédure budgétaire, le moment où l'on pourra comparer les promesses faites lors du vote de la LF de l'année N - 1 avec les résultats effectifs de son exécution et en tirer les conséquences sur le PLF N + 1. Le débat sur le projet de LR qui, dans l'absolu devrait intervenir avant le DOB, devrait retrouver sa véritable portée : être la sanction de l'action gouvernementale.

On le voit, les potentialités de l'intervention du Parlement sont grandes. Certes, des aménagements de la LOLF sont nécessaires pour aboutir à ces résultats. Mais, comme l'affirmait A. Lambert, « le temps viendra ensuite d'y apporter les retouches nécessaires après les tests que vous devrez réaliser ». Il ne serait pas surprenant que ce soit le Parlement qui demande et réalise ces modifications.



LA REVUE DU TRÉSOR

BULLETIN D'ABONNEMENT

Je désire souscrire un abonnement à la Revue du Trésor pour 2607 €

Objet, paiement : La Revue du Trésor
 Adresse : 26, rue de Lille, 75007 Paris - CCP Paris 10.14.H
 par chèque bancaire ou postal

NOM, Prénoms : _____

ou désignation de l'organisme : _____

Adresse : _____

Profession : _____

Moyens de paiement : CC 74 € CB 84 €

Abonnement part du 1^{er} janvier de chaque année. Il est renouvelé automatiquement sauf avis contraire de l'abonné.

Je m'abonne à : 1 an 37 € 2 ans 74 € 3 ans 111 €

Je suis fonctionnaire de l'Etat ou d'un service public. Tarif spécial abonnement personnel des agents des services du Trésor : 37 €

57

45

La démarche de performance issue de la LOLF : quelles perspectives ?

Issu de Revue du droit public - n°1 - page 37

Date de parution : 01/01/2006

Id : RDP2006-1-005

Réf : RDP 2006, p. 37

Auteur :

- Par Alain Pariente, Maître de conférences en Droit public, Université Montesquieu-Bordeaux IV

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)¹, entrée en vigueur dans sa totalité depuis le 1^{er} janvier 2005², est traditionnellement présentée comme une réforme comportant deux axes : un axe politique visant à la revitalisation du rôle du Parlement et un axe économique souhaitant renforcer l'efficacité de la gestion publique par l'apparition d'une démarche de performance³. Ces deux axes se rejoignent en fait, car c'est par l'efficacité que le contrôle parlementaire doit devenir plus contraignant. Ces objectifs généraux se sont traduits par une modification en profondeur du cadre budgétaire de l'État avec la présentation des crédits par missions⁴ en lieu et place des titres, et par programmes⁵ en remplacement des chapitres. Cet aspect de la réforme est décisif, il s'accompagne d'un volet tout aussi important visant à mettre concrètement en place la démarche de performance au niveau des programmes. Ainsi, dès l'article 1^{er} de la LOLF, la référence aux objectifs et résultats des programmes est faite⁶. Surtout, le projet de loi de finances doit être accompagné d'un projet annuel de performances (PAP) pour chaque programme qui précise notamment : « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié »⁷.

L'importance de ces indicateurs est considérable comme en témoigne leur prise en considération tout au long des différentes phases budgétaires. Dès la préparation du projet de loi de finances, l'article 48 de la LOLF exige que le débat d'orientation budgétaire soit accompagné d'un rapport comportant « la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ». Lors de l'adoption, les projets annuels de performance de chaque programme sont joints au projet de loi de finances. Enfin, pour rendre compte de l'exécution, le projet de loi de règlement doit être accompagné, pour chaque programme, d'un rapport annuel de performances (RAP) mettant en évidence « les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés »⁸.

La démarche de performance est donc placée au centre du nouveau cadre budgétaire, elle apparaît comme le nouveau guide de l'élaboration et du suivi du budget. Cette « révolution » appelle principalement deux questions : comment sont définis ces indicateurs et quelles conséquences le respect et surtout le non-respect des objectifs attendus, mesuré par les indicateurs, entraînera-t-il ?

I. _ QUELLES MESURES DE LA PERFORMANCE ?

La mesure de la performance constitue une difficulté tout autant méthodologique que symbolique. Du point de vue méthodologique, il faut définir des mesures pertinentes de la performance, ce qui nécessite un réexamen complet de différentes politiques publiques dans plusieurs sens. Du point de vue symbolique, la notion de performance rattachée à l'État incite à la prudence. Quelle performance l'État doit-il réaliser et dans quel but ? La réflexion méthodologique menée depuis près de deux ans pour définir les indicateurs de performance a permis de lever une partie des doutes sur ce dernier point. La méthode choisie pour la définition des indicateurs de performance distingue plusieurs temps⁹. En premier lieu, le programme doit être théoriquement replacé dans une stratégie définie au préalable. Cette vision d'ensemble a pour but d'accroître la cohérence entre les différents objectifs du programme. Ainsi, dans les PAP, propres à chaque programme et annexés au projet de loi de finances pour 2006, une introduction consistant en une présentation stratégique précède l'exposé des objectifs et indicateurs, mais elle n'apparaît pas dans tous les PAP¹⁰. Ensuite, les objectifs doivent être définis. La typologie choisie distingue trois types d'analyses : le point de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable. Cette approche permet de prendre en compte successivement l'efficacité socio-économique, la qualité du service rendu et l'efficacité de la gestion. En pratique, les objectifs actuels se fondent principalement sur l'efficacité socio-économique, l'efficacité de la gestion n'est pas encore la préoccupation essentielle. Enfin, des indicateurs sont fixés. Ces indicateurs doivent répondre à plusieurs critères fixés par le guide méthodologique de la performance, être pertinents pour apprécier les résultats obtenus, être utiles, solides et vérifiables¹¹. Par exemple dans le programme police nationale de la mission sécurité, l'objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) est de réduire la délinquance générale, les deux indicateurs associés sont le nombre de crimes et délits constatés en zone police et le taux d'élucidation en zone police. La baisse en pourcentage du premier indicateur et l'accroissement du second sont donc souhaités. La détermination d'une valeur cible à atteindre pour les années futures est également prévue pour expliciter l'objectif. Malgré la préfiguration qu'ont constitué les avants-projets de performance annexés au projet de loi de finances pour 2005, les indicateurs présentés pour la première fois de façon obligatoire dans le projet de loi de finances pour 2006 souffrent pour certains de défauts qui peuvent faire douter de leur pertinence.

Au final, on constate évidemment des tâtonnements : la stratégie d'ensemble n'est pas toujours présente, les objectifs sont parfois stéréotypés et les indicateurs difficiles à déterminer. Néanmoins, la définition d'une stratégie, l'expression d'objectifs et la mise en place d'indicateurs sont les trois aspects de la mesure de la performance telle qu'elle se met aujourd'hui en place dans le projet de loi de finances pour 2006.

II. _ QUELLES CONSÉQUENCES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE ?

La LOLF organise tout autant la mesure de la performance que le développement d'un suivi de celle-ci. En effet, les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement comme le sont les PAP au projet de loi de finances, ont vocation à être les témoins et les acteurs du renforcement de l'efficacité de la gestion publique. La loi de règlement, permettra de mesurer par les RAP, le décalage entre les objectifs assignés aux programmes et les résultats obtenus lors de l'exécution. Ce constat sera accompagné d'une nouvelle perspective, grâce à l'avancée dans les dates de dépôt du projet de loi de règlement. L'examen de la loi de règlement devrait permettre d'améliorer la loi de finances de l'année suivante. Cette transformation (ce chaînage vertueux entre la loi de règlement de l'année n - 1 et la loi de finances de l'année n +1) a été mise en avant dès l'adoption de la LOLF en 2001¹², elle implique une transformation totale de ce que représente aujourd'hui la loi de règlement pour les parlementaires, à savoir un constat sans avenir de l'exécution passée.

Les conséquences de la mesure de la performance sur les différents acteurs constituent également un enjeu décisif de la réussite de la LOLF. Les responsables de programme sont au premier rang, mais, en amont, les ministères doivent également être concernés par l'analyse de la mesure de

performance effectuée par la loi de règlement. En aval, les administrations déconcentrées doivent également être liées par la performance. Les budgets opérationnels de programme (BOP), déclinaison locale des programmes, doivent pouvoir être adaptés en fonction des résultats de tel ou tel programme. Ainsi, c'est une chaîne de responsabilité qui se met en place, composée principalement du responsable de programme mais aussi du ministre et du gestionnaire déconcentré¹³. Le rôle du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)¹⁴ sera décisif pour assurer les correctifs nécessaires aux différents programmes.

Techniquement, des évolutions et adaptations seront nécessairement nombreuses mais philosophiquement, le changement est déjà en cours. La démarche de performance entre dans les faits, il faut espérer qu'elle puisse modifier la perception que les citoyens ont du budget de l'État. S'agissant de l'avenir des institutions de la V^e République, la mesure de la performance initiée par la LOLF peut également avoir une autre vertu si on envisage une piste iconoclaste moins curieuse qu'il n'y paraît. Si la responsabilité du responsable de programme découle naturellement de sa place au sommet de la nouvelle spécialité budgétaire, envisager une nouvelle responsabilité du gouvernement, face au Parlement, dans la mise en oeuvre de la loi de finances aurait des implications plus importantes. Evidemment, il ne s'agirait pas d'une responsabilité _ censure comme celle qui existe dans le cadre de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution, mais ce serait plus que le simple constat du décalage entre les objectifs et la réalité. Seule une démarche contraignante à l'égard du gouvernement sera incitative. Il est clairement prévu de découpler réalisation des objectifs et versement des crédits budgétaires, c'est heureux car un lien trop direct serait contre-productif. Néanmoins, le non-respect des objectifs de tel ou tel programme constaté lors de l'exécution justifierait pour le moins une méfiance des parlementaires à l'égard des objectifs gouvernementaux de l'année suivante relatifs à ce même programme. De fait, lors de l'examen de la loi de règlement, le gouvernement rendra compte au Parlement de ses différentes politiques publiques, ce qui traduit une meilleure prise en considération des prescriptions de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁵. Il faut que les parlementaires informent les citoyens de ce changement de méthode et de philosophie afin de restaurer la confiance dans la politique. Efficacité et contrôle, les deux objectifs de la LOLF seraient alors pleinement atteints. La mise en place du volet performance de cette réforme nécessitera plusieurs années de pratique avant de pouvoir affirmer sa réussite, mais aujourd'hui les changements sont réels et surtout d'une telle ampleur qu'il est difficile d'imaginer un retour en arrière. Pour les premiers pas de l'exécution du budget 2006 en mode LOLF, il faut souhaiter que les difficultés recensées s'estompent et que demeure l'idée de performance entendue dans le sens d'une responsabilisation accrue des acteurs¹⁶, clé de voûte de la démocratie.

¹- (1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, JO du 2 août 2001, pp. 12480 et s., modifiée par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, JO du 13 juillet 2005, pp. 11443 et s.

²- (2) Pour une analyse des objectifs de ce texte, voir P. Jan, « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultat », LPA, 25 juillet 2005, n° 146, pp. 6 et s.

³- (3) Définie par la direction de la réforme budgétaire comme un : « dispositif de pilotage ayant pour but d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers des résultats prédéfinis », Les concepts de la performance, DRB, août 2005.

⁴- (4) Article 7 de la LOLF : « Une mission comporte un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».

⁵- (5) Article 7 de la LOLF : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

⁶- (6) Article 1^{er} de la LOLF : « Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ».

⁷- (7) Article 51, 5^o, a/ de la LOLF.

⁸- (8) Article 54, 4^o, a/ de la LOLF.

⁹- (9) Pour une méthodologie générale, voir La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, juin 2004.

¹⁰- (10) Pour ne prendre que deux exemples, on trouve une présentation stratégique en introduction de la définition des objectifs et indicateurs du PAP relatif au programme 150 : Formations supérieures et recherche universitaire de la Mission Recherche, tandis qu'il n'y a pas de présentation stratégique dans le PAP du Programme 176 : Police nationale de la mission Sécurité.

¹¹- (11) La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs, préc., p. 24.

¹²- (12) Voir notamment S. Mahieux, « La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 », RFFP, n° 76, 2001, pp. 33 et s.

¹³- (13) Sur ce point voir A. Lambert, D. Migaud, « La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace », Rapport au gouvernement, septembre 2005, pp. 52 et s.

¹⁴- (14) Voir notamment Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), Rapport d'activité, Deuxième cycle d'audits (septembre 2004 _ juin 2005), octobre 2005.

¹⁵- (15) « La société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration ».

¹⁶- (16) Sur cette question voir le numéro de la RFFP, Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme, n° 92, novembre 2005.

Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre

Issu de Revue française de finances publiques - n°116 - page 83

Date de parution : 01/11/2011

Id : RFFP2011-116-009

Réf : RFFP nov. 2011, n° 116, p. 83

Auteur :

- Par Frank Mordacq, Ancien directeur de la réforme budgétaire, Ancien responsable de programme, Contrôleur budgétaire et comptable ministériel

RÉSUMÉ

Réforme budgétaire et comptable, la LOLF après 5 ans de mise en œuvre a commencé à transformer la gestion financière publique dans de nombreux domaines : budget de programme, performance, responsabilité, comptabilité générale. C'est néanmoins une œuvre au long cours qui pâtit des effets de la crise budgétaire, en dépit de certaines orientations structurantes de la RGPP.

Budget and accounting reform, the LOLF after 5 years of implementation has begun to transform public financial management in many areas: program budgeting, performance, accountability, accrual accounting. It is still a work in the long term, which suffers from the effects of fiscal crisis, despite some structural orientations of RGPP.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été votée il y a dix ans, mais sa mise en œuvre complète n'a que cinq ans d'ancienneté.

Compte tenu de l'ampleur de cette réforme budgétaire et comptable, devenue réforme de la gestion publique, il est difficile après si peu de temps de porter une appréciation définitive. Les avis peuvent également diverger selon le point de vue où l'on se place : le Parlement ou la Cour des comptes, les ministères gestionnaires ou le ministère du budget. La LOLF est dans sa première jeunesse et continue de grandir. Pour essayer sereinement de dresser néanmoins un premier bilan (avec forcément un biais du côté de Bercy), il faut tout d'abord remettre la LOLF dans son contexte (I) avant d'examiner chacun des thèmes de la réforme (II) puis de mesurer les limites du texte et les développements récents intervenus après sa mise en œuvre (III).

I. – REMETTRE LA LOLF DANS SON CONTEXTE

Pour paraphraser Clemenceau, on peut dire que la révolution de la LOLF est un bloc et qu'il faut l'accepter tel quel.

1. La LOLF est en effet **une addition de plusieurs réformes** que le Parlement a souhaité inscrire dans le même texte, là où d'autres pays ont procédé par étapes, sans texte ou ne mettant en œuvre qu'une partie des réformes françaises. Rappelons la nature de ces différentes réformes :

- une présentation du budget par destination de la dépense (« program budgeting ») conduisant à une nomenclature budgétaire en missions et programmes pour la discussion, le vote et l'exécution des lois de finances ;
- un budget orienté vers les résultats (« results oriented budget ») avec des objectifs et des indicateurs de performance, associés à de nouvelles libertés de gestion (globalisation et redéploiement de crédits et d'emplois) pour permettre une nouvelle gestion publique plus efficiente ;
- une comptabilité générale en droits constatés (« accrual ») rattachant les charges et les produits à l'exercice, certifiée par la Cour des comptes permettant de présenter une situation financière transparente et offrant de nouveaux outils de décision aux gestionnaires ;
- un rôle accru du Parlement tant pour l'autorisation budgétaire (droit d'amendement) que pour le contrôle de l'exécution avec l'assistance de la Cour des comptes.

Il faut donc avoir présent à l'esprit la diversité de ces réformes pour porter une appréciation objective des premiers résultats de la LOLF.

2. La réforme budgétaire et comptable est une réforme profonde de la gestion publique financière, et donc **une réforme de longue haleine**. C'est l'exemple même de la réforme au long cours qui implique avant tout un changement des mentalités et des cultures, ce qu'un premier bilan de cinq ans a du mal à apprécier. Le temps consacré à ces réformes de la gestion publique dans notre pays est d'environ 20 ans, soit l'équivalent d'une génération. Les premières réformes ont en effet commencé dans les années 1990 avec le renouveau du service public suivi des éléments de la nouvelle gestion publique : globalisation, contractualisation, déconcentration, responsabilisation... (« new public management ») ; le vote de la LOLF en 2001 a été facilité par la mise en œuvre de ces premières expérimentations. Cinq ans ont ensuite été nécessaires pour préparer les changements inhérents entre 2001 et 2006 mais le nouveau système d'information permettant d'appliquer intégralement la LOLF dans ses aspects comptables n'est déployé que depuis 2009 pour un achèvement en 2012 avec la tenue des comptes dans l'outil Chorus. La première certification des comptes en mode intégral LOLF par la Cour n'interviendra donc qu'en mai 2013.

3. **La LOLF n'est pas un texte de politique budgétaire**. Contrairement à ce que l'on peut souvent lire dans la presse, il n'a pas pour effet de réaliser des économies budgétaires en tant que tel. Les concepteurs politiques de la LOLF, Alain Lambert et Didier Migaud, ont insisté sur ce point au moment de la discussion de la loi organique au Parlement, pour indiquer que ce texte était avant tout un cadre budgétaire, comptable et de gestion, qui avait pour objet la transparence du budget et des comptes et la mesure de la performance des politiques publiques.

Aucune disposition de la LOLF ne prévoit de règle de politique budgétaire, ceci ayant permis son adoption à la quasi-unanimité au Parlement en période de cohabitation. Cependant, l'amélioration de la gestion publique permise par ce texte a pour ambition de mieux utiliser l'argent public. Des économies ne sont donc pas interdites si la qualité du service public est préservée.

La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de 2007, qui a notamment mis l'accent sur les économies budgétaires à travers la réduction des effectifs, a néanmoins perturbé la vision qu'un observateur extérieur pouvait avoir de la LOLF alors que celle-ci était loin d'avoir acquis sa maturité. Par ailleurs, l'accroissement des déficits budgétaires à l'occasion de la crise économique à partir de 2008 n'a pas facilité la mise en œuvre de la réforme. Des responsables ministériels ont pu critiquer l'application de la LOLF à l'occasion d'arbitrages budgétaires défavorables ou d'annulations de crédits alors que de telles décisions étaient la conséquence inévitable des temps d'assainissement budgétaire. En ayant « survendu » les libertés de gestion, certains ont été déçus au point de faire l'amalgame entre LOLF et réduction des déficits. Reconnaissons la malchance de la LOLF de devoir s'appliquer lors de la crise budgétaire la plus grave depuis 60 ans.

4. Le texte organique, modifié à la marge (11 articles nouveaux le 12 juillet 2005), a connu très peu de textes d'application. Certains universitaires s'en sont émus cherchant désespérément des décrets d'application là où il y avait des guides et des référentiels, regrettant ainsi la mise en place « d'un droit mou ». À l'exception de quelques rares textes, néanmoins importants, sur le contrôle budgétaire (décret du 27 décembre 2005) et de la période complémentaire (décret du 4 mai 2007), la LOLF n'a pas connu en effet de textes d'application. Il ne faut pas s'en étonner outre mesure pour un texte mettant en place une nouvelle gestion publique. Celle-ci ne recouvre pas, loin de là, la notion de droit budgétaire et droit comptable, et il est heureux que des textes n'aient pas été pris immédiatement au risque de rigidifier précocement le système. Après cinq ans, des bonnes pratiques s'étant cristallisées, il est temps de couronner celles-ci dans un texte général sur la gestion publique financière.

II. – LE BILAN THÉMATIQUE DE LA LOLF

Analysons successivement les différents éléments de la réforme pour se féliciter des premiers succès rencontrés et relever également les aspects qui restent inévitablement à améliorer.

1. La nomenclature par destination de la dépense

La présentation et le vote du budget de l'État par mission ont permis une meilleure identification des politiques publiques avec une discussion budgétaire renouvelée portant sur l'ensemble d'une politique quel que soit le ministère de rattachement.

Les missions, dont on rappelle qu'elles restent le moment de la discussion politique et ne sont pas un élément de gestion, ont connu une forte pérennité depuis 2006. Leur stabilité en nombre (32 pour le budget général) et en dénomination contraste avec les modifications nombreuses des périmètres et des intitulés des ministères ; c'est un succès indéniable de la LOLF. Elles sont devenues également des éléments de budgétisation annuels et pluriannuels dans le cadre des plafonds présentés dans les deux lois de programmation des finances publiques. De plus, les objectifs et indicateurs les plus représentatifs de chaque mission sont désormais présentés au début de chaque projet annuel de performance (96 en PLF 2012). Une mission interministérielle emblématique, celle de la sécurité, regroupant les programmes Police (ministère de l'Intérieur) et Gendarmerie (ministère de la Défense) a été l'occasion d'une incitation au regroupement opérationnel de politique publique puisqu'elle est devenue une mission ministérielle, le programme « Gendarmerie » étant désormais sous la responsabilité opérationnelle du ministre de l'Intérieur. Pour autant, l'absence de responsable de mission interministérielle (sauf la Recherche de fait) dans le texte de la LOLF ne facilite pas toujours la discussion budgétaire et seule la pratique permet de répondre aux questions de responsabilité qui sont de nature politique. Les politiques publiques qui n'ont pas été érigées en mission interministérielle et qui font l'objet de document de politique transversale (DPT), sont d'autant mieux pilotées qu'existent des instances de coordination (sécurité routière, politique extérieure de l'État).

Les programmes qui regroupent les crédits, quelle qu'en soit la nature, destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions, ont été quelque peu modifiés et leur nombre a diminué depuis 2006 passant de 130 à 125 en 2012. Des fusions et regroupements ont permis de simplifier l'autorisation budgétaire. L'identification d'un programme constitutif d'un centre de responsabilité permettant de piloter les crédits et les emplois d'une même politique publique, a réussi à être préservée. En effet, de fortes critiques s'étaient élevées sur l'existence, par exception, de programmes support et/ou de services polyvalents quand il n'était pas possible d'intégrer ces dépenses indivises dans les programmes opérationnels. La pratique a d'ailleurs montré plutôt un regroupement de ces fonctions supports dans un programme ad hoc piloté par un responsable unique. Il a fallu rappeler la distinction entre, d'une part, l'autorisation budgétaire qui conditionne le pilotage de la gestion et, d'autre part, l'information qui représente l'analyse du coût des actions en prévision et en exécution ; cette comptabilité d'analyse du coût des actions (CAC) réparti, à titre d'information, les fonctions supports par une clé analytique entre les différents programmes opérationnels. Celle-ci devrait être en bonne logique la vision objective du coût complet des politiques publiques même si cette CAC ne fait pas l'objet d'une certification en tant que telle.

Les cinq premières années de la LOLF n'ont pas empêché la création de programmes ad hoc. Il s'agit de programmes de nature géographique souhaités par le ministère de l'Intérieur : le programme des interventions territoriales de l'État (le « PITE » dès 2006) et le programme regroupant les moyens mutualisés des départements (depuis 2011) ; des programmes que l'on peut qualifier d'événementiels comme la présidence française de l'Union européenne (2010) ou du G8/G20 (2011). La loi de finances a également connu des programmes exceptionnels comme les 3 programmes du plan de relance, curieusement regroupés dans une mission spécifique (2009 et 2010) et ceux des dépenses d'avenir (ou grand emprunt) plus logiquement positionnés au sein de missions existantes. Enfin, il faut mentionner des programmes fonctionnant de fait comme des programmes interministériels s'éloignant quelque peu de l'esprit de la LOLF même s'ils ont été institués pour de bonnes raisons : le programme « Entretien immobilier de l'État » (depuis 2009) et les 2 programmes du compte d'affectation spéciale du patrimoine immobilier de l'État (dès 2006).

2. Les libertés de gestion

La LOLF a souvent été présentée comme un échange entre des libertés nouvelles pour les gestionnaires et une responsabilité accrue de ceux-ci. Rappelons ces libertés de gestion : une globalisation des crédits de 7 à 10 fois plus importante qu'au temps de l'ordonnance de 1959, un redéploiement des crédits par nature au sein d'un programme limité par un plafond de la masse salariale, et une liberté de redéploiement des effectifs sous un plafond d'emplois ministériel exprimé en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT). Ces libertés ont été accordées en contrepartie d'une plus grande responsabilité que les Britanniques nomment « accountability », d'une traduction peu facile en français (redevabilité ?) : s'engager sur des objectifs et rendre compte des résultats, mais aussi rendre compte de l'utilisation des crédits par finalité des dépenses et par nature.

En pratique, les gestionnaires ont effectivement gagné une liberté de redéploiement des crédits. Celle-ci est double : à l'intérieur des dépenses de personnel (titulaires v. contractuels, rémunérations principales v. accessoires), et au sein des autres dépenses et notamment des dépenses de fonctionnement. Plus aucun gestionnaire ne souhaite, à juste titre, revenir en arrière avec les autorisations compartimentées pour chaque nature de crédit de fonctionnement courant. Le budget global de fonctionnement est de fait une réalité. D'autres redéploiements, soit à l'occasion des conférences de répartition dans le processus de budgétisation, soit en cours de gestion, sont également pratiqués entre les titres de fonctionnement, d'investissement et d'intervention. De même, constate-t-on une gestion plus souple des emplois budgétaires (ETPT) à l'intérieur du plafond ministériel décliné par programme qui conduit à des choix budgétaires assumés par des gestionnaires.

De nombreux points restent cependant à améliorer dans les pratiques et la culture des gestionnaires, ceux-ci se croyant souvent propriétaires de leurs crédits. Cependant, la difficulté des temps budgétaires n'a pas permis d'utiliser les redéploiements des dépenses de personnel vers les dépenses de fonctionnement qualifiés sous le vocable admirablement technocratique de « fongibilité asymétrique ». La tension du titre des dépenses de personnel d'une part et la nécessité de dégager des économies budgétaires en période de crise d'autre part ont de fait interdit la pratique de cette liberté. Elle ne dépasse pas 250 M € et présente souvent un caractère technique (remboursement de mises à disposition d'agents). Si la situation budgétaire avait pu le permettre, une répartition des gains de productivité entre les ministères gestionnaires et la réduction des déficits aurait pu être mise en œuvre, permettant d'inciter les gestionnaires à réaliser des économies volontaires. Par ailleurs, les libertés en matière d'emploi budgétaire qui sont une véritable révolution en ayant fait disparaître tous les pyramidages de corps et de grade au profit d'un plafond unique, restent entravées par d'autres facteurs importants : le nombre de corps statutaires, les écarts de rémunération entre ministères et les pratiques culturelles (ministères et syndicats).

3. La performance

Il s'agit sans doute du sujet le plus discuté car fortement subjectif. À dessein, la notion de performance avait été définie dès 2004 dans un guide méthodologique partagé entre le Gouvernement, le Parlement, la Cour des comptes et le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Rappelons que cette performance a plusieurs dimensions : une dimension de nature politique relative à la mesure de l'efficacité socio-économique (« outcome ») et une dimension plus administrative : la qualité du service rendu et l'efficacité de la gestion ou efficience. La difficulté des premières années a été de s'assurer que les ministères retenaient effectivement des objectifs de performance et non pas d'activités ou de moyens ainsi que des objectifs clairement imputables aux responsables de programmes (susceptibles d'être atteints avec les moyens mis à disposition) et des indicateurs sous-tendus par des outils fiables et mesurables validés notamment par le CIAP.

Le changement culturel est en marche et la notion de performance est réellement appréhendée par les responsables qui définissent pour leurs services des objectifs (annuels ou pluriannuels) et les font partager à leur environnement. On ne peut raisonnablement contester de rendre compte de façon démocratique de la bonne utilisation des deniers publics prélevés sur les citoyens à travers la performance. La mission d'information de l'Assemblée nationale (MILOLF) affirme même (rapport du 12 juillet 2011) : « l'un des succès les plus importants de la LOLF réside sans aucun doute dans le développement de la culture de la performance et du management ».

Le terme performance a cependant été mal choisi compte tenu de son aspect de compétition sportive et certains métiers au sein de l'État sont encore rétifs à cette idée, certains services se prêtant mieux que d'autres à la présentation de résultats. La performance est avant tout utilisée comme un outil managérial beaucoup plus que comme un outil de communication comme l'avaient fait les anglais à l'époque du gouvernement de Tony Blair (« delivery unit »). Cette performance des administrations est d'ailleurs déclinée dans les unités de base, ce qui figure dans les PAP et les RAP étant souvent la partie émergée du contrôle de gestion.

Le chemin est encore long car il ne s'agit pas d'une science exacte. Des objectifs et indicateurs ont été abandonnés ou modifiés. Ceci n'est pas condamnable à condition de l'expliquer. Le recours à différentes dimensions de la performance a fortement contribué à alourdir le nombre des objectifs et des indicateurs. La dualité d'indicateurs « politiques » et d'autres plus « administratifs » est cependant clairement soutenue par le Parlement. Néanmoins, une réduction est intervenue en distinguant mieux ceux qui ont leur place dans les PAP et ceux qui relèvent du pilotage interne du ministère. Le nombre des objectifs a décliné de 650 en 2006 à 400 en 2012 alors que celui des indicateurs a diminué de 1300 à 900 sur la même période. Cela reste néanmoins un nombre trop élevé et il est difficile pour un ministre de retenir l'ensemble des objectifs et indicateurs de ses différents programmes. Des progrès ont été faits en matière de fiabilisation des systèmes de mesure, régulièrement audités par le CIAP. La direction du budget, de son côté, a standardisé des indicateurs d'efficience en matière de fonction support : bureautique, immobilier, gestion des ressources humaines et a pu harmoniser les définitions d'indicateurs communs à plusieurs programmes (insertion, formation, contrôle).

Le point le plus délicat reste néanmoins celui de l'usage de la performance. Le Parlement critique ainsi l'insuffisance de l'utilisation de la performance dans la discussion budgétaire. Aucun pays de l'OCDE n'a réussi l'alchimie pour établir un lien direct entre les résultats des politiques publiques d'une année et le niveau des crédits de l'année suivante. Il ne faut pas s'en étonner car c'est tout l'intérêt du dialogue de gestion de comprendre pourquoi les résultats n'ont pas été atteints : objectifs trop ambitieux ? changement d'orientation politique ? erreurs de gestion ? modification de l'environnement économique ? L'arithmétique budgétaire ne fait pas toujours bon ménage avec la notion de performance, seule une analyse multicritère peut servir d'appui à la discussion budgétaire. Ceci permet notamment d'éviter la critique facile parfois portée à la LOLF d'être un outil technocratique (« mettre l'État en équation » !). Pour autant, la performance peut servir d'appui à des raisonnements budgétaires, comme pour les allocations aux universités. La question de la fusion des conférences de budgétisation et de performance peut être posée même s'il est fréquent que directeurs financiers et responsables de programmes soient présents aux deux conférences tenues par la direction du budget.

On peut aussi regretter le manque d'appropriation politique de la notion de performance, qu'il s'agisse de l'exécutif ou du législatif. Tant que la notion de performance restera une notion managériale et non pas un outil de communication, on en restera là (cf. point 10. Le Parlement). Reste enfin la question de l'évaluation de la performance qui demeure une compétence en interne des corps d'inspection et en externe du Parlement et de la Cour des comptes.

4. La déconcentration de la gestion budgétaire

L'une des surprises de l'application de la LOLF réside sans doute dans le mouvement de déconcentration de la gestion budgétaire qu'elle a provoqué. Elle s'est traduite par la création des budgets opérationnels de programme (BOP), non prévus par le texte organique. Le BOP est une déclinaison des crédits, des emplois, des objectifs et des résultats d'un programme selon un critère fonctionnel (les services d'administration centrale) ou géographique (les services déconcentrés au niveau de l'interrégion, de la région ou du département).

Le BOP qui se compose de plusieurs unités opérationnelles (les services métiers, ordonnateurs secondaires délégués) entre lesquelles sont répartis et consommés les crédits, exerce une fonction de programmation des activités et de répartiteur des moyens. Il était nécessaire de décliner dans les services déconcentrés les principes de liberté de gestion et de responsabilité qui étaient ceux du programme. La création de la notion de BOP a fait ainsi émerger un budget par service associé à la performance déclinée au niveau opérationnel. La construction des BOP a permis un décloisonnement des services opérationnels, financiers et des ressources humaines ; une structuration progressive du contrôle de gestion ; la systématisation d'un dialogue de gestion mieux organisé entre le niveau national (responsable de programme) et le niveau local (responsable de BOP), avec la mise en place de chartes de gestion ; une capacité de redéploiement local pour les crédits de fonctionnement ; des capacités de comparaison entre services de même taille.

Quelques sujets méritent cependant des commentaires spécifiques :

- La présentation d'un budget global d'un service au niveau local est une nouveauté ; les préfets comme les directeurs des services déconcentrés devraient se féliciter d'une telle transparence permettant de chiffrer les dépenses d'une politique publique au niveau local. Les préfets peuvent désormais influencer sur les différentes natures de dépenses, comme le consacre le décret du 16 février 2010 (sans pour autant modifier les montants des BOP qui déclinent la spécialité des programmes votés par le Parlement). Contrairement à ce qui a pu être avancé parfois, il y a moins de « tuyaux d'orgue » qu'auparavant puisque ce sont 1 400 BOP globaux qui succèdent aux 3 500 chapitres, articles et paragraphes spécialisés de l'ordonnance de 1959.

- La structuration des BOP a eu pour effet de définir pour chaque ministère et chaque programme un échelon optimal de programmation. Progressivement, le niveau de droit commun et de pilotage de gestion est devenu la région voire, dans certains cas, l'interrégion (police - douanes - justice...). Alors qu'il n'y avait que 5 programmes déclinés en BOP départementaux en 2006, un seul subsiste aujourd'hui, mais il est de taille puisqu'il s'agit des BOP du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur local » de la direction générale des finances publiques créée par fusion de la DGI et de la DGCP en 2008.

- Les avis sur les BOP, demandés formellement aux préfets ou aux contrôleurs budgétaires en région, ont eu pour effet de révéler des problèmes de budgétisation initiale. Un débat s'est notamment instauré sur le bon calibrage des crédits liés à l'hébergement d'urgence ou l'aménagement du territoire.

Des améliorations sensibles restent cependant à apporter à cette déconcentration budgétaire. La qualité du dialogue de gestion est inégale : la performance n'occupe pas encore assez de place dans un dialogue essentiellement centré sur les éléments budgétaires. Des administrations centrales continuent encore de pratiquer, comme dans le passé, une centralisation des décisions avec un fléchage des crédits. Si dans certains cas, les orientations politiques l'exigent, en revanche, la tradition culturelle de centralisation a encore de beaux jours devant elle. Certains services ont même abandonné le pilotage déconcentré de la masse salariale pourtant expérimenté avant 2006 pour maintenir un pilotage centralisé du titre 2. Le nombre de BOP reste encore trop élevé malgré une réduction importante, les BOP passant de 2.300 en 2006 à 1.400 aujourd'hui. Enfin, la complexité budgétaire due à la réforme de l'administration territoriale a nécessité la création d'un programme géographique ad hoc dédié aux fonctions supports des directions départementales interministérielles dans la LFI 2011.

5. La transparence des informations budgétaires

Un parlementaire découvrant les projets annuels de performance avait déclaré que le budget passait ainsi du latin au français. En effet, la richesse des informations budgétaires inscrites dans les documents transmis au Parlement mais également publiées sur internet témoigne de l'atteinte de l'objectif de transparence. Les documents budgétaires ont été améliorés au fil des ans pour détailler les éléments suivants : description de la stratégie du programme et des actions qui le composent ; description et source de chacun des objectifs et indicateurs ; présentation des dépenses fiscales ; justification des crédits au premier euro adaptée en fonction de la nature des sujets (éléments transversaux aux programmes ou éléments propres à chaque action) ; échéancier des crédits de paiement ; répartition indicative des emplois (par corps ou métier) dans le cadre du plafond ministériel ; présentation des dépenses de personnel en coût complet intégrant les cotisations patronales ; emplois rémunérés par l'État exprimés selon une unité de mesure que la LOLF elle-même n'avait pas pu décrire : les équivalents temps pleins travaillés (ETPT) ; description des principaux opérateurs ; enfin, le coût d'analyse des actions (CAC).

Quelques points méritent une attention particulière :

- **La justification au premier euro (JPE)** fait parfois l'objet de critiques tenant à sa logique présumée de reconduction automatique des crédits. Le terme « justification » peut en effet prêter à confusion car il ne s'agit nullement de démontrer en quoi les crédits sont nécessaires, ce qui a fait l'objet de discussions dans les conférences de budgétisation (cet exercice est souvent appelé « budgétisation en base zéro ») mais d'expliquer la nature des crédits qui ont été arbitrés par le gouvernement et dont le vote est présenté et détaillé au Parlement. Ceci ne se faisait nullement sous l'empire de l'ordonnance de 1959 puisque n'étaient détaillées au Parlement que les mesures nouvelles.

- **La généralisation des autorisations d'engagements (AE)** pour l'ensemble des dépenses (hors personnel) a montré qu'elle permettait de comptabiliser les engagements juridiques de l'État de moyen terme au-delà des seules dépenses d'investissement en y intégrant des dépenses à effet pluriannuel (dotations internationales, conventions avec des entreprises, contrats de plan, subventions aux associations...). Cette vision des AE permet une mesure de la soutenabilité des engagements de l'État, alors que l'annexe hors bilan de l'État répertorie l'ensemble des AE n'ayant pas encore fait l'objet de crédits de paiements. De plus, ces AE à la différence des autorisations de programmes de 1959, ne sont plus éternelles puisque leur report n'est pas automatique. Reconnaissons néanmoins que la notion d'autorisations d'engagement pourrait être encore mieux utilisée notamment dans le cadre des discussions budgétaires, la pratique ancienne consistant à ne privilégier que les paiements étant encore ancrée dans les mentalités.

- **Une programmation budgétaire par activité** établie de façon pluriannuelle par les gestionnaires et intégrée dans l'outil informatique Chorus, est en cours de mise en œuvre. Elle permet aux gestionnaires de préparer les engagements et de suivre leur exécution en liaison avec le contrôle budgétaire.

- **L'exécution budgétaire** a réellement gagné en transparence avec l'information figurant en annexe du PLF relative à la **réserve de précaution**. Le Parlement est ainsi informé de cette réserve à défaut de la voter lui-même (modification de la LOLF le 12 juillet 2005). Le gestionnaire gagne en visibilité en sachant qu'il peut compter, a priori, de façon certaine sur 95 % des crédits. Pour autant, cette règle de bonne gestion a subi quelques entorses puisque certains gels supplémentaires ont pu intervenir au-delà de la réserve initiale pour des motifs exceptionnels (par exemple le gage des intérêts du grand emprunt). La période complémentaire de paiement pour les comptables limitée au 21 janvier par la LOLF est définitivement supprimée avec le système d'information financière Chorus qui oblige à terminer la gestion au 31 décembre. Ceci a pour effet de réconcilier l'année calendaire avec l'année de gestion et d'inciter les ministères à mieux anticiper leurs dépenses de fin d'année.

- **L'information sur les opérateurs**, bénéficiaires de subventions pour charges de service public ou affectataires de recettes, n'a eu de cesse de s'accroître à l'initiative du Parlement. La modification de la LOLF en 2005 a permis de renforcer les données relatives aux opérateurs dans les projets annuels de performance ; la loi de finances pour 2009 a conduit à fixer un plafond d'emplois des opérateurs voté par le Parlement par mission et programme. Des améliorations restent attendues notamment dans le calcul des emplois en ETPT.

- **Les exceptions au principe de l'universalité budgétaire** ont été limitées par la LOLF, notamment en exigeant un lien entre la nature de la recette et la dépense pour les comptes d'affectation spéciale ; le Conseil constitutionnel a contrôlé dès la première année le respect de cette règle en annulant dans la LFI 2006 une disposition relative au CAS Radar. Néanmoins, de nombreux comptes nouveaux ont été créés au fil des ans : les CAS climat/forêts, spectre hertzien, transport de voyageurs, apprentissage. Des comptes de concours financiers nouveaux ont également vu le jour : véhicules propres, prêts aux États de l'Union européenne, prêts à la filière automobile. Même s'ils respectent les règles de la LOLF, ils allongent la liste des exceptions.

6. La responsabilité

En érigeant en principe la responsabilité du gestionnaire, la LOLF a permis de faire émerger la notion de responsable de programme. Cette tâche n'a pas été facile, cette fonction ne reposant sur aucun texte précis et se heurtant à l'existence d'une organisation administrative hiérarchique dûment décrite par des textes réglementaires.

On peut définir le rôle du responsable de programme comme étant celui qui, par délégation du ministre, pilote la mise en œuvre de la politique publique qui lui est confiée, dispose des crédits une fois ceux-ci votés, les répartit pour les besoins de la gestion interne entre les différents budgets opérationnels de programme et assure les redéploiements internes nécessaires. Il s'engage également sur la performance à travers le projet annuel de performance et en rend compte à travers le rapport annuel de performance après avoir mené le dialogue de gestion.

Naturellement, un responsable de programme est un haut fonctionnaire bénéficiaire d'une délégation du ministre, ayant rang de secrétaire général, directeur général ou directeur, nommé en conseil des ministres. Ce rôle de manager ainsi identifié se superpose à la fonction hiérarchique de nature administrative. La difficulté principale est celle d'une dichotomie éventuelle entre responsabilité managériale et responsabilité administrative. Trois cas de figure se rencontrent. Le premier, le plus simple, est celui de l'adéquation parfaite entre un programme et une direction d'administration centrale, cas heureusement le plus fréquent (plus de la moitié), qui permet d'unifier les deux fonctions de responsables. Le deuxième cas de figure, tout aussi simple, est celui d'un directeur pilotant plusieurs programmes dans la mesure où il met en œuvre plusieurs politiques publiques (directeur général du Trésor, directeur général des collectivités locales, délégué général à l'emploi...). Le troisième cas, plus compliqué, est celui d'un programme regroupant les crédits et les objectifs de plusieurs directions d'administration centrale. Cette situation peut être le signe d'une mauvaise organisation de l'administration que la LOLF a eu pour vertu de révéler. Les premières années de la LOLF ont conduit, dans de telles hypothèses, à trouver des solutions provisoires peu satisfaisantes : le secrétaire général, un « primus inter pares », ou le plus ancien. Il a fallu attendre la RGPP pour trouver des solutions conduisant pour l'essentiel à fusionner les directions d'administration centrale au sein du même programme pour retrouver une identité entre

programmes et directions. Les exemples sont nombreux, au ministère des finances avec la fusion de la DGI et de la DGCP au sein d'une DGFI, au ministère de la culture avec la direction générale du patrimoine, à la défense, à l'éducation, etc.

Il est dès lors plus facile d'asseoir la responsabilité managériale du responsable de programme et sa reconnaissance par les acteurs extérieurs. En effet, les documents budgétaires (PAP et RAP) citent nominativement chacun des responsables. Ceux-ci apprécient d'ailleurs d'être auditionnés, en tant que représentants de leur ministre, par les commissions des finances du Parlement et par la Cour des comptes.

Des questions restent à trancher. Faut-il donner un statut spécifique à la fonction de responsable de programme, ce qui permettrait de leur donner une assise institutionnelle ? Un projet de décret devrait y conduire. Comment organiser leurs relations avec les directeurs financiers et les directeurs des ressources humaines ? De ce point de vue, des ministères ont mis en place des conventions de prestations de service entre programmes opérationnels et programmes supports. Mais les uns et les autres restent d'une certaine façon en concurrence dans leurs relations avec la direction du budget. Reste enfin leur positionnement vis-à-vis du secrétaire général qui est loin d'être aisé car les textes relatifs aux secrétaires généraux ainsi que les pratiques varient considérablement d'un ministère à l'autre.

7. La comptabilité

Souvent jugée par les gestionnaires comme l'aspect le plus compliqué, la réforme de la comptabilité est en réalité la plus structurante de la LOLF. Rappelons qu'elle est à l'origine de celle-ci pour garantir la sincérité des comptes. L'État rejoint, à travers l'adoption d'une comptabilité générale, le monde de l'entreprise, non pas pour l'imiter dans la recherche du profit, mais pour garantir la transparence de sa situation financière et la connaissance de ses coûts. C'est pourquoi l'État a adopté les normes de l'entreprise avec néanmoins les spécificités du secteur public (subventions, impôts) et doit présenter, selon les règles en la matière, « des comptes réguliers, sincères et donnant une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Ce principe a d'ailleurs été inscrit dans la Constitution lors de la révision de 2008 pour les comptes des administrations publiques. Cependant à la différence du secteur privé, la qualité comptable érigée en principe organique est une exigence confiée au comptable public appartenant au ministère des finances en lien avec les ordonnateurs qui initient les opérations.

Les diverses dimensions de notre comptabilité correspondent à des objectifs spécifiques :

- **La comptabilité budgétaire** a deux aspects : une comptabilité des engagements mesurant la soutenabilité de l'État ainsi qu'une comptabilité de recettes et des dépenses, en encaissements et en paiements. L'autorisation budgétaire étant en caisse, l'exécution budgétaire doit naturellement se faire selon le même principe pour en rendre compte au Parlement. Les règles de cette comptabilité, qui ne fait pas l'objet d'une certification, ont été détaillées par la direction du budget dans un référentiel éponyme en 2009.

- **La comptabilité générale** est fondée sur la constatation des droits et obligations, les opérations étant prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Elle s'appuie sur des normes comptables éditées par un comité autonome s'étant inspiré des règles internationales. Au nombre de 13 en 2006, elles ont été depuis précisées, modifiées ou enrichies puisqu'elles sont au nombre de 15. Les comptes de l'État présentent désormais un compte de résultat, un bilan ainsi qu'une annexe décrivant notamment des engagements hors bilan de l'État, le tout certifié par la Cour des comptes.

- **La comptabilité d'analyse du coût des actions (CAC)** peu définie dans la LOLF, a été interprétée comme devant présenter le coût complet de chacune des actions des programmes. Ceci implique à la fois la prise en compte des charges à rattacher et la répartition des programmes supports dans chacun des programmes opérationnels selon des clés analytiques. Bien évidemment, elle est loin d'avoir la rigueur d'une comptabilité certifiable. La CAC demeure, pour beaucoup de gestionnaires, un sujet encore complexe, par ailleurs peu utilisé par les commissions des finances. Elle donne pourtant la vision en coût complet des politiques financées par l'État.

S'agissant de la **comptabilité générale**, ses objectifs principaux ont été pour l'essentiel atteints. Elle permet tout d'abord de donner, comme prévu, une situation financière transparente de l'État à travers le résultat comptable et le bilan de l'État qui définit une situation financière nette (- 757 Mds € en 2010). Ce chiffre doit être interprété avec prudence compte tenu de la non-comptabilisation dans les actifs de l'État de son pouvoir régalié de lever l'impôt. Cette exigence de transparence a permis progressivement d'améliorer la valorisation des actifs de l'État : actifs incorporels (spectre hertzien), actifs corporels (valorisation du patrimoine immobilier à la valeur du marché), immobilisations financières (amélioration de la valorisation des participations au millésime le plus récent). De plus, la comptabilité générale fournit une vision patrimoniale que ne porte pas la comptabilité budgétaire. Ainsi, les dépenses d'avenir du grand emprunt, telles que les dotations, prêts ou avances, pèsent sur le résultat budgétaire mais non sur le résultat comptable car elles sont adossées à des créances. La différence est de 37 Mds € sur les comptes 2010. Enfin, la France peut s'enorgueillir d'avoir vu ses comptes certifiés dès la première année en 2006, plaçant au premier rang mondial avec l'Australie, même si cette certification a été assortie initialement de 13 réserves. L'amélioration de la qualité comptable de l'État a permis à la Cour des comptes de lever de nombreuses réserves, celles-ci n'étant plus qu'au nombre de 7 dans les comptes 2010. Deux réserves générales demeurent relatives à la fiabilité du système d'information ainsi que la qualité du contrôle interne et de l'audit interne. L'achèvement de la tenue de la comptabilité sous Chorus en 2012 apportera la fiabilité nécessaire.

L'intérêt et l'usage de la comptabilité générale, pour les gestionnaires, restent encore à parfaire. Pourtant, la comptabilité générale sert à la comptabilité budgétaire car la comptabilisation des charges à payer permet de suivre les dettes qui doivent être financées l'année suivante en priorité en tant que dépenses obligatoires (factures à payer et crédits de paiement à ouvrir quand le service est fait). Cette information est utile non seulement pour le gestionnaire mais également pour le contrôleur budgétaire chargé de suivre la soutenabilité du programme en exécution. La comptabilité générale donne également de nombreuses informations utiles aux gestionnaires, telles que le contrôle et le suivi des stocks (stock militaire, vaccins), la valeur du parc immobilier, la connaissance des coûts permettant notamment des comparaisons pour d'éventuelles externalisations. Si des gestionnaires se plaignent de la lourdeur des travaux à mener (fiches d'immobilisation en cours et en service, opérations d'inventaire, etc.), ils reconnaissent néanmoins l'intérêt du contrôle interne comptable qui leur permet de s'assurer de la qualité des opérations effectuées. L'intérêt de la comptabilité générale dépasse la seule exigence de certification des comptes.

8. Le contrôle

Même si le texte de la LOLF n'évoque pas explicitement la question des contrôles, son application a provoqué un double mouvement : le recentrage des contrôles exercés par le ministre du Budget sur les enjeux et les risques d'une part, et le développement des contrôles internes par les ministères gestionnaires d'autre part.

Le ministère du budget a très tôt réformé le contrôle financier traditionnel, initié à la demande du Parlement par une loi de 1922, en l'adaptant à l'esprit de la LOLF. Il avait déjà anticipé ce mouvement à l'occasion de la mise en place du contrôle de la dépense déconcentrée (décret du 16 juillet 1996), cette évolution étant de plus facilitée par les automatismes des systèmes d'information. Le décret du 27 janvier 2005, abandonne le contrôle de régularité des actes, désormais confié aux gestionnaires, et recentre le contrôle budgétaire sur la « soutenabilité ». Celui-ci prend la forme d'un visa global sur la programmation budgétaire initiale de chaque ministère et d'avis sur chacun des budgets opérationnels de programme, assorti de comptes-rendus de gestion trimestriels pour s'assurer de la soutenabilité en exécution. Le texte maintient un contrôle a priori des engagements modulé en fonction des enjeux et des risques, ce qui limite le visa à environ 5 à 10 % des actes mais représentant 80 à 90 % des enjeux. Le contrôle du

paiement de la dépense par le comptable est également recentré sur les enjeux par un contrôle hiérarchisé fondé sur un échantillonnage des paiements à faible enjeu. La détection d'anomalies permet de dialoguer avec les gestionnaires sur la qualité de leur propre contrôle. En matière budgétaire comme en matière comptable, des contrôles *a posteriori* demeurent. Les fonctions inhérentes à ces contrôles ont été regroupées, en administration centrale, dans une même structure, placée auprès de chaque ministère gestionnaire : les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel passés de 15 à 12.

Dans le même temps, se sont développés les contrôles exercés par les ministères gestionnaires. Les libertés de gestion offertes par la LOLF induisent naturellement la prise en charge de leurs propres contrôles internes. Le contrôle de gestion lui-même est un contrôle interne appartenant exclusivement au ministère gestionnaire. L'ensemble des contrôles internes de nature budgétaire (programmation des dépenses et des activités, qualité des engagements juridiques) et comptable (certification du service fait, opérations d'inventaire) sont de la responsabilité de chaque gestionnaire. Le contrôle interne s'est d'abord développé dans le domaine comptable en raison de l'exigence de certification des comptes alors que le contrôle interne budgétaire s'est développé plus récemment. Si les référentiels en la matière incombent au ministère du budget, la direction du budget et la DGFIP, il appartient aux responsables ministériels d'établir leur propre cartographie des risques et des acteurs, dans la mesure où ils assurent la maîtrise de leur gestion.

9. Les systèmes d'information

Appliquer une nouvelle nomenclature budgétaire et adopter un système de comptabilité générale nécessitent impérativement un système d'information financière fiable et auditable. La France a pris très tôt le parti d'adopter des progiciels de gestion intégrée de marché avec le système ACCORD en administration centrale à la fin des années 1990. L'adoption de la LOLF a renforcé le développement de ces PGI avec une réalisation en plusieurs étapes : généralisation du système ACCORD en administration centrale et mise aux normes a minima des règles de la LOLF pour 2006 puis développement et déploiement d'un système complet entre 2007 et 2011 est tenue de la comptabilité en 2012.

L'adoption de systèmes de PGI de marchés adaptés au secteur public a eu la vertu de provoquer la refonte de nos processus de gestion budgétaire et comptable et d'optimiser l'organisation de la chaîne financière de l'État. Une réingénierie des « macro-processus financiers » couvrant tous les champs d'activité de la chaîne budgétaire et comptable a été menée à bien. Elle a permis de traduire dans la gestion opérationnelle les innovations introduites par la LOLF, de définir les activités et d'articuler les rôles des différents acteurs de la sphère financière et d'obtenir des gains de productivité et de qualité financière. Le projet CHORUS est unique au sein de l'OCDE car son déploiement concerne la totalité des utilisateurs de l'État au niveau central et déconcentré, pour produire une comptabilité de l'ensemble de l'État, là où les autres pays produisent des comptabilités ministère par ministère. CHORUS offre une vision intégrée de la gestion financière en matière de dépenses, de recettes non fiscales et de comptabilité de l'État, avec un outil partagé par tous les acteurs financiers de l'État et l'accès à des éléments de pilotage de l'activité grâce à des infocentres permettant de produire des tableaux de bord. Néanmoins, les recettes fiscales ainsi que les dépenses de personnel (en attendant le futur système de l'Opérateur National de Paye) et la dette gardent leurs systèmes propres dont les informations se déversent dans Chorus.

L'adoption de nouvelles organisations financières, à travers la mise en place de centres de services partagés pour les ordonnateurs et de services facturiers chez les comptables, a permis des économies d'échelle et en ne déployant que 23 000 licences au lieu de l'addition de 45 000 licences différentes auparavant.

Le déploiement de CHORUS a naturellement connu des difficultés liées à la complexité de la conduite du changement sur une aussi grande échelle. De même, la reprise des engagements juridiques d'un système informatique à un autre induit fatalement des difficultés dans la période de transition. Développer un système d'information moderne et le plaquer sur une organisation inchangée auraient conduit à des impasses. Faire bouger des organisations et des pratiques anciennes provoque naturellement des difficultés de nature culturelle et sociale dont on sait qu'elles sont les plus difficiles à résoudre. Aujourd'hui CHORUS fonctionne, paie la dépense, encaisse la recette non fiscale et tiendra en 2012 directement la comptabilité. Il s'agit d'un investissement de long terme pour laquelle la critique est aisée en s'arrêtant aux difficultés de mise en œuvre initiale. C'est néanmoins le grand système d'information financière dont l'État a besoin offrant des restitutions détaillées à tous les acteurs. Même si d'énormes efforts ont été accomplis, le retour sur investissement ne peut être l'unique préoccupation d'un tel projet qui doit garantir la transparence comptable et appliquer pleinement la LOLF voulue par le Parlement. Le coût élevé de ce projet intégré, environ 1 Md €, doit aussi pouvoir se comparer avec les difficultés des autres pays qui doivent consolider l'information de ministères ayant adopté des systèmes différents.

10. Le Parlement et la Cour des comptes

Le **Parlement** qui est à l'origine de la LOLF, a suivi sa mise en œuvre à travers des parlementaires en mission (Alain Lambert et Didier Migaud) et continue à le faire à l'Assemblée nationale avec la Mission d'Information de la LOLF (Michel Bouvard), qui publie des rapports réguliers, et au Sénat avec la commission des finances (Jean Arthuis). Seul le Parlement a vraiment la légitimité d'apprécier si les droits renforcés qu'il a obtenus ont été effectivement mis en œuvre. On peut néanmoins essayer de lister ce qui nous semble être des améliorations réelles. En amont de la discussion du PLF, le Parlement reçoit du gouvernement un rapport sur l'orientation des finances publiques et en débat. Deux documents sont fournis : l'un sur les orientations de politique de finances publiques, l'autre sur la liste des missions, programmes, objectifs et indicateurs. Le Parlement a obtenu un budget plus lisible avec la discussion et le vote par grandes politiques publiques, la discussion des crédits au premier euro, la présentation des emplois par ministère, et des documents budgétaires beaucoup plus riches décrivant des objectifs à travers projets et rapports annuels de performance. Le Parlement a d'ailleurs réorganisé sa procédure en nommant des rapporteurs par mission. La critique du trop-plein d'informations commence même à fleurir : 3 500 pages de documents associés au PLF 2005 et désormais 14 000 pages pour le PLF 2011, ce qui pose légitimement la question de leur dématérialisation tant pour la transmission que pour l'accès en séance. La question de la simplification des questionnaires parlementaires au regard de cette masse de documents demeure posée.

Le nouveau droit d'amendement a pu s'exercer à l'occasion du débat parlementaire avec des redéploiements entre programmes au sein d'une même mission. La MILOF indique que les amendements de crédits d'origine parlementaire sont passés à l'Assemblée en moyenne de 26 entre 1998 et 2005 à 90 de 2006 à 2010 (chiffre d'environ 65 au Sénat) ; 20 % environ d'entre eux sont adoptés. Le Parlement a obtenu de nouveaux documents d'information (documents de politique transversale). En cours d'exécution, le gouvernement donne aux commissions des finances l'ensemble des informations relatives aux actes réglementaires (décrets d'avance, virements, transferts, crédits évaluatifs) et va au-delà en transmettant les lettres plafonds à l'issue des arbitrages. Enfin, la limitation du niveau des annulations par voie réglementaire conduit le gouvernement à procéder à des annulations législatives, signe également d'une meilleure garantie des droits du Parlement.

Les commissions des finances exercent, conformément au texte de la LOLF, renforcé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi du 3 février 2011, leurs pouvoirs de contrôle, d'investigation et d'audition. La loi de règlement a changé de dimension avec la présentation des comptes de comptabilité générale et les résultats des politiques dans les rapports annuels de performance. Pour autant, une certaine déception s'exprime du côté des responsables ministériels pour constater le faible intérêt accordé par la représentation parlementaire à l'analyse des résultats alors qu'un formidable travail est effectué par l'administration pour construire les rapports annuels de performance. Une plus grande médiatisation des débats parlementaires sur les résultats ne serait-elle pas un critère de la bonne réussite de la LOLF ? La MILOF partage ce constat en évoquant à propos des débats sur la loi de règlement « un rendez-vous manqué » des parlementaires (rapport du 12 juillet 2011).

La Cour des comptes a vu son rôle notablement renforcé à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF. Au-delà de ses fonctions traditionnelles du juge des comptes et de contrôle de l'emploi des fonds publics, elle a pu développer de nouvelles fonctions qui mettent encore plus en lumière son rôle institutionnel : la certification des comptes (auditeur externe de l'État) et un rôle d'évaluation des politiques publiques que lui a confié le président de la République. Par ailleurs, même si la Cour reste autonome par rapport au Parlement, la LOLF comme la Constitution modifiée permettent aux commissions des finances de demander l'assistance de la Cour des comptes dans le contrôle et l'évaluation des politiques publiques, faculté pleinement exercée chaque année (une douzaine de rapports par an). Des débats demeurent entre la Cour des Comptes et les administrations portant sur la nature et l'étendue de la responsabilité des ordonnateurs dans le cadre de la plus grande responsabilisation de ceux-ci en mode LOLF.

La Cour des comptes a développé et structuré les rapports permettant de participer pleinement au contrôle de l'action publique et à l'évaluation des politiques publiques : le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques (rapport préliminaire au débat d'orientation des finances publiques au Parlement en juin), le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire lors du projet de loi de règlement ainsi que le rapport sur les comptes transmis au Parlement. Ce dernier rapport permet à la Cour de porter une appréciation détaillée par mission et programme sur l'exactitude des crédits et sur la performance, travaux qui font l'objet d'une forte médiatisation.

III. – LES LIMITES ET LES DÉVELOPPEMENTS POST LOLF

1. Les limites

La LOLF ne remet pas en cause le principe de l'annualité budgétaire malgré la généralisation de la notion d'autorisations d'engagements. Aucun parlementaire n'avait d'ailleurs souhaité, lors de la discussion du texte organique, remettre en cause ce principe multiséculaire. La pluriannualité budgétaire est donc une étape supplémentaire dans la transparence. La modification de la Constitution le 23 juillet 2008 a permis l'existence d'une loi de programmation des finances publiques. Deux lois de programmation ont déjà été votées pour la période 2009-2012 et 2011-2014 qui comportent notamment un budget triennal pour l'État avec des plafonds pluriannuels d'autorisations d'engagements et de crédits de paiement. C'est un indéniable progrès dans la visibilité donnée aux gestionnaires ministériels et aux acteurs institutionnels français et étrangers. Mais il ne s'agit néanmoins que d'une programmation politique, qui a jusque-là bien fonctionné compte tenu de la stabilité politique, et non pas d'une autorisation budgétaire sur 3 ans, celle-ci restant annuelle au regard des dispositions de la LOLF.

La LOLF n'est pas la solution à la réduction des déficits. Par essence, ce texte n'est pas porteur de politique budgétaire mais simplement un cadre budgétaire et comptable transparent. De façon informative, les annexes au projet de loi de finances présentent néanmoins le budget de l'État comme celui d'une collectivité locale avec une section de fonctionnement et une section d'investissement. Compte tenu du rôle particulier que joue l'État et de l'importance de ses dépenses de personnel, il n'est pas surprenant de constater un grave déséquilibre de la section de fonctionnement qui s'élève à 74 Mds € (soit 21 % de la section de fonctionnement). La règle d'équilibre des finances publiques prévue dans le projet de réforme constitutionnelle voté par l'Assemblée nationale et le Sénat le 13 juillet 2011, serait donc une règle politique nouvelle. Ce projet prévoit des lois-cadres d'équilibre définissant les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques, non des comptes de l'État en tant que tels. Les plafonds des dépenses s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

La LOLF ne concerne par définition que l'État. Or, certains objectifs sont relatifs à des politiques publiques cofinancées ou mises en œuvre avec d'autres acteurs institutionnels. Mais la LOLF ne peut offrir que ce qu'elle a, c'est-à-dire les dépenses et les recettes de l'État. Aller au-delà nécessiterait bien évidemment une modification de la LOLF, notamment en fusionnant les parties recettes du projet de loi de finances de l'État et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, pour avoir un débat commun sur la fiscalité. Cependant, le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités locales interdit d'intégrer leurs dépenses. Celles de la sécurité sociale ne sont pas ou peu sous l'autorité directe de l'État. Les critiques relatives aux objectifs de performance des programmes de l'État en matière de politique sociale, alors que celles-ci sont mises en œuvre par la sécurité sociale, étaient fondées : la modification le 2 août 2005 de la loi organique relative à la sécurité sociale a permis de prévoir des objectifs bien plus adaptés dans le cadre du PLFSS.

La LOLF a fait des émules vis-à-vis des collectivités territoriales qui ont souhaité, pour certaines, appliquer librement les règles de la LOLF. Cependant, appliquer une nomenclature par destination de la dépense en programmes et actions reviendrait à confier à chaque collectivité le soin d'adopter sa propre nomenclature alors que l'uniformité est la règle à ce jour. Certaines l'adoptent à titre d'information. La fongibilité entre dépenses de fonctionnement et d'investissement est par définition interdite puisque celles-ci sont séparées dans deux sections différentes. Des collectivités territoriales ont en revanche pu développer depuis un certain temps l'esprit de performance même si beaucoup de rapports produits par celles-ci additionnent indicateurs d'activités et de performance. Les comptes des collectivités locales ont adopté bien avant l'État la comptabilité générale fondée sur le rattachement des droits de l'exercice, selon des référentiels édictés par le ministère du budget qui définissent également une nomenclature budgétaire correspondant aux classes de la comptabilité générale. Cependant, à ce jour, il n'est pas prévu de certification des comptes des grandes collectivités territoriales dans l'attente d'un projet de loi.

La question de la consolidation des comptes publics reste posée. L'agrégation faite pour les besoins de la comptabilité nationale pour présenter les comptes des administrations publiques à la Commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, n'aboutit qu'à une harmonisation par annulation des doubles comptes (SEC 95). Une vraie consolidation aboutirait à définir, comme dans un groupe d'entreprises, une société mère et des filiales. Une telle application dans la sphère publique pose de redoutables questions de dépendance des collectivités territoriales et des différents secteurs de la sphère sociale vis-à-vis de l'État.

2. L'impact des réformes récentes sur la LOLF

La révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007 et qui se développe jusqu'en 2012, a profondément transformé le paysage administratif français alors que la LOLF venait à peine d'être mise en œuvre. Il est dès lors nécessaire de s'interroger sur les impacts qu'a pu avoir la RGPP sur une réforme dont on a déjà dit qu'elle était de longue haleine et nécessitait un changement culturel des administrations.

Dans certains de ses aspects, on peut considérer que la RGPP prolonge, amplifie voire couronne les réformes engagées par la LOLF.

- La LOLF a mis en place des programmes regroupant les crédits pour mettre en œuvre une même politique publique. Ils ont été bâtis de telle sorte qu'ils identifient des centres de responsabilité capables d'être pilotés par des responsables de programmes. Les quelques 100 programmes de plein exercice se comparaient aux quelques 200 directions d'administration centrale de l'État. En fusionnant bon nombre de directions d'administration centrale, qui composaient un même programme (ex : la DGFIP), la RGPP est allée au bout de la logique de la LOLF en réconciliant les périmètres de pilotage des politiques publiques et l'organisation hiérarchique de l'administration.

- La LOLF a favorisé la déconcentration de la gestion au niveau local, sa mise en œuvre ayant conduit à identifier la déclinaison des programmes sous forme de BOP, centres de responsabilité pour les chefs de service en charge des politiques publiques sur le terrain. De façon pragmatique, pour faciliter le dialogue de gestion, les gestionnaires ont privilégié le niveau régional (ou interrégional) au détriment du département. La RGPP, en décidant de faire

de la région le niveau de la programmation des politiques publiques et du pilotage des fonctions supports, a consacré le niveau régional comme niveau de droit commun. C'est l'objet du décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets.

- La LOLF en promouvant la mesure de performance, a rendu nécessaire le compte rendu des résultats et le besoin d'en tirer les conséquences. La notion de rémunération au mérite des cadres supérieurs de l'État s'est donc imposée naturellement. Les directeurs d'administration centrale (décret du 11 août 2006) et l'encadrement supérieur de l'État reçoivent désormais une lettre d'objectifs, sont évalués et récompensés par une part variable dans leur rémunération. La prime de fonctions et de résultats (PFR), décidée par décret du 9 octobre 2009, étend ce principe progressivement à toute la catégorie A de la fonction publique. La RGPP a également permis le principe d'un intéressement collectif pour les services (loi du 5 juillet 2010) dont les modalités ont été définies dans le décret du 29 août 2011.

- La LOLF a valorisé la notion d'opérateur (sans pourtant retenir cette appellation) avec des informations dans les PAP et un plafond d'emplois obligatoire. La RGPP a amplifié les efforts de transparence en mettant en place le pilotage et la gouvernance de ces opérateurs. Une circulaire du Premier ministre du 26 mai 2010 définit ce pilotage stratégique avec notamment la demande de contrats d'objectifs et de performance et de lettres de mission pour les dirigeants.

- En fixant un nouveau cadre de gestion financière à l'État, la LOLF a naturellement conduit à changer les processus et les organisations. La RGPP a prolongé ces transformations, dans le cadre de la réingénierie des processus préalable au déploiement du système d'information financière CHORUS. Celui-ci intègre la modification du rôle des acteurs inscrit dans l'esprit de la LOLF. La mise en place de plateformes de gestion intégrée, distinctes des services métiers, permet de recentrer ceux-ci sur leur rôle de pilotage et de décision. La mise en place des services facturiers chez le comptable permet une réduction des délais de paiement et une meilleure qualité comptable en centralisant l'ensemble des factures et des contrôles en un seul point. Les ordonnateurs, quant à eux, initient les informations de nature comptable dans le cadre d'une fonction partagée avec les comptables, garants de leur qualité.

- La RGPP a favorisé le développement du contrôle interne et de l'audit interne. Ces deux notions ont été définies par le décret du 28 juin 2011 permettant enfin d'indiquer clairement à l'administration la nécessité de se doter de ces processus internes plus responsabilisants. Le décret demande la mise en œuvre dans chaque ministère d'un comité ministériel d'audit interne présidé par le ministre, la création d'une équipe ministérielle d'audit également rattachée à celui-ci et la création d'un comité d'harmonisation de l'audit interne au niveau interministériel. Les audits les plus importants lancés par les comités d'audit concernent les réserves que la Cour des comptes a formulées. Ces audits internes de nature comptable font office de fait d'un travail de précertification. Néanmoins, le concept d'audit est plus large puisqu'il comprend la notion de performance, intégrant notamment la fonction jusqu'alors dévolue au CIAP.

D'autres mesures de la RGPP apparaissent moins en harmonie avec l'esprit de la LOLF. Ainsi, les travaux menés par les équipes d'audit de la RGPP ont plutôt mis l'accent sur les ministères que sur les missions pourtant représentatives des politiques publiques. La globalisation de la gestion publique permise par la LOLF à travers les redéploiements par nature de dépense, a trouvé une certaine limite avec la mutualisation interministérielle de fonctions supports. Il est vrai que la mutualisation et la globalisation de certaines fonctions supports telles que l'immobilier (avec le service France Domaine), les achats (avec le service des achats de l'État) ou récemment l'informatique (avec la création de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État), ont de profondes vertus de simplification et d'économies budgétaires. Pour autant, elles sont, dans leur esprit, quelque peu contradictoires avec la responsabilisation des gestionnaires voulue par la LOLF. Le décalage le plus significatif est celui de la politique immobilière pour laquelle le patrimoine dont chaque ministère était affectataire, leur a été retiré au profit de France Domaine. Un programme unique d'entretien du propriétaire et un compte d'affectation spéciale du patrimoine ont été créés. Même si l'on en comprend les raisons, on ne peut que constater la perte d'autonomie d'une fonction support importante pour un ministère gestionnaire. De la même façon, le « benchmark » mis en place par des ratios de fonctions supports (immobilier, bureautique, DRH), pleinement légitime, rentre là aussi un peu en contradiction avec la liberté de gestion. On peut comprendre néanmoins que l'impératif des contraintes budgétaires ait pu justifier ces entorses à l'esprit de la LOLF. Il ne faudrait pas cependant que l'on recrée, chemin faisant, des programmes par nature de dépenses qui ne seraient que le retour d'anciens chapitres.

La responsabilité ministérielle pour chaque programme nécessite a priori le pilotage de l'ensemble des crédits d'une politique par chaque responsable. La RGPP a prévu une entorse à ce principe en créant des directions départementales interministérielles pour lesquelles les crédits de fonctionnement et les crédits immobiliers leur ont été retirés. Ils font désormais l'objet d'un programme ad hoc, décliné en BOP régionaux à la disposition des préfets. Les problèmes d'articulation entre la dimension verticale ministérielle et la dimension horizontale des politiques publiques coordonnée par le préfet (dans ses domaines de compétence) ne sont pas nouveaux. La démarche de responsabilité par programme ministériel de la LOLF (déclinée par BOP) est venue exacerber quelque peu cette vieille rivalité, alors que les deux dimensions ont chacune leur légitimité. Des réponses par exception ont donc été apportées.

Enfin, la liberté de redéploiement des effectifs sous forme d'ETPT, n'a pas encore été vraiment développée par des réformes statutaires d'ampleur. Les cadres d'emploi, un moment envisagés, auraient eu pour effet de permettre des redéploiements beaucoup plus faciles au sein d'un même type de métiers. Des progrès importants ont cependant été réalisés avec des fusions de corps mais de nombreux obstacles demeurent tant du point de vue statutaire que du point de vue des rémunérations. Des textes sur la mobilité des fonctionnaires (loi du 3 août 2009 et ses décrets) ont cependant apporté des souplesses réelles que les gestionnaires n'appliquent pas systématiquement.

De façon générale, la perception de la RGPP par les acteurs internes et externes, dans son aspect d'économies budgétaires et notamment de réduction des effectifs, a perturbé la bonne appropriation de la LOLF. Cette perception a peut-être aussi été biaisée par le moindre rôle joué par le Parlement dans le processus de RGPP à la différence de celui de la LOLF. L'aggravation de la situation budgétaire n'a fait qu'amplifier le phénomène à partir de 2009. En ce sens, la démarche « top down » de la RGPP avec ses règles transversales d'économies se heurte à la démarche « bottom up » espérée de la LOLF à travers des choix judicieux des gestionnaires. Mais l'urgence a prévalu.

Considérons dès lors que les acquis de la LOLF sur les libertés de gestion et l'utilisation d'économies actives sont quelque peu mis en sommeil le temps de résorption de la crise budgétaire. L'autonomie et la responsabilité s'exercent d'autant mieux qu'il y a du grain à moudre. Ce n'est guère le cas aujourd'hui.

3. Les textes d'application

Cinq ans après la mise en œuvre de la LOLF, la cristallisation d'une pratique de la gestion financière publique permet désormais de rédiger des textes réglementaires adaptés. La réforme indispensable du décret général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 permettra de bâtir un texte général sur la gestion budgétaire et comptable publique. Ce décret attendu pour 2012 aurait notamment pour effet de regrouper l'ensemble du corpus juridique des règles de contrôle budgétaire (décret du 27 janvier 2005) et comptable (décret du 29 décembre 1962) dans un texte unique en les ayant au préalable adaptés aux principes et aux pratiques de la LOLF. Ce texte traduirait également le droit dérivé de la LOLF en définissant la structure budgétaire des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles. Il définirait également le rôle des directeurs financiers, des responsables de programmes et des responsables de BOP et d'UO.

Ce texte serait également le support juridique de la modernisation des processus et circuits financiers avec la définition et le rôle des centres de services partagés et des services facturiers, et des nouveaux modes de contrôle comptable, tel que le contrôle hiérarchisé de la dépense. L'existence de

CHORUS conduirait également à redéfinir dans les différentes phases de la dépense, de la liquidation et de l'ordonnement. À la suite du décret sur le contrôle interne et de l'audit interne du 28 juin 2011, le texte pourrait définir précisément les règles et modalités du contrôle interne budgétaire et comptable ainsi que l'audit interne. Enfin, le texte pourrait apporter des améliorations au cadre budgétaire des opérateurs de l'État.

* * *

Beaucoup de réformes ont été menées au cours de la période récente avec la mise en œuvre de la LOLF et les réformes de la RGPP : réduction des effectifs, réforme de l'administration territoriale de l'État, fusion et réorganisation d'administrations centrales. La décennie passée s'est également illustrée par des réformes permanentes des fonctions supports : financière, DRH, immobilier, achats, paye, pensions, informatique. Ces réformes ont pour la plupart pesé sur les mêmes services dans les ministères dont les agents ont vu leur charge de travail alourdie. L'État se réformerait-il trop vite ? La crise budgétaire que nous traversons et les ajustements financiers longtemps retardés peuvent sans doute expliquer cet état de fait, mais il faut garder toujours en mémoire qu'une réforme de la gestion publique financière est une réforme au long cours. Le cadre de la LOLF demeure et ne se résume pas à des mesures d'économies budgétaires. Gageons que le retour progressif à l'équilibre de nos comptes, tant attendu, permettra le moment venu, aux libertés de gestion de la LOLF de pouvoir enfin s'exprimer avec une plus grande maturité.

La réforme de l'État en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence

Issu de Revue française de finances publiques - n°144 - page 185

Date de parution : 01/11/2018

Id : RFFP2018-144-023

Réf : RFFP nov. 2018, n° 144, p. 185

Auteur :

- Par Alain Pariente

« Action publique 2022 » constitue l'intitulé le plus récent¹ d'une ambition ancienne formulée sous l'expression générique de réforme de l'État. Ce programme a pour objectif d'« accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques avec un engagement ferme : réduire de trois points la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022 »². Cette logique de réduction des dépenses publiques était également présente dans les dispositifs précédents que constituaient la *Revue générale des politiques publiques* et la *Modernisation de l'action publique*³. L'expression « action publique » est apparue progressivement dans les appellations officielles, sans que l'on puisse véritablement en donner une base juridique. Cette notion est utilisée par les chercheurs en sociologie qui l'entendent comme un espace de définition et de mise en œuvre des politiques publiques⁴. Elle recoupe, en ce sens, la dimension institutionnelle et opérationnelle de la réforme de l'État. En pratique, et les exemples initiaux le confirment, la notion est associée de plus en plus régulièrement à la réduction des dépenses publiques. Même s'il n'est pas envisageable pour autant de réduire la réforme de l'État à son seul volet financier et aux dernières évolutions qui le mettent en avant, plusieurs exemples peuvent permettre de constater un lien récurrent entre ces notions.

L'expression « réforme de l'État » est, en effet, une formule très générale assez communément employée, aux facettes très diverses⁵. Elle permet de regrouper les politiques mises en œuvre dans l'histoire portant principalement sur les réformes de structures de l'action publique et notamment les réformes de l'administration. Si de telles politiques ont été menées régulièrement dans l'histoire sur des thématiques générales⁶, elles ont néanmoins également pu porter sur des questions spécifiquement financières notamment sous l'Ancien Régime⁷.

De façon plus contemporaine, les réflexions sur la réforme de l'État ont été relancées au début du XX^e siècle sous l'impulsion de plusieurs mouvements réformistes. Si l'on retient souvent l'apport d'André Tardieu en France⁸, les propositions portées par certains fonctionnaires des finances, à travers le mouvement « *l'État moderne* » peuvent également être relevées⁹. Elles constituent un jalon important du phénomène de remise en cause du fonctionnement administratif et politique à l'œuvre de façon de plus en plus courante à l'époque moderne et elles sont le signe d'un lien toujours important entre questions financières et réforme de l'État.

Dans les années soixante-dix, les conceptions idéologiques remettant en cause le rôle de l'État¹⁰ s'articulent avec le développement du *New Public Management* qui initie une remise en cause du fonctionnement classique de l'État. Ce courant de pensée propose principalement une transposition des règles et méthodes appliquées dans le secteur privé au secteur public, même si cette inspiration prend également d'autres formes¹¹. Dans ce contexte, les questions du coût des services publics et de la mesure de leur efficacité sont, à cette époque, de plus en plus prises en considération à travers le développement de techniques quantitatives comme la rationalisation des choix budgétaires (RCB) lancée à la fin des années soixante et inspirée des expériences américaines du *Planning programming budgeting system (PPBS)*. Ces méthodes sont apparues après la Seconde Guerre mondiale et visaient à mettre en place des analyses et des mesures efficacité/coûts des politiques publiques¹².

Ces inspirations sont reprises dans les années quatre-vingt et surtout quatre-vingt-dix. En 1989, la « circulaire Rocard » relative au renouveau du service public ne fait pas de la question financière une problématique centrale, néanmoins elle est abordée dans le cadre des moyens techniques d'amélioration de la gestion¹³. Plus précisément, le rapport Picq, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, remis en 1994, intègre la question financière et budgétaire et lui donne une place importante dans la réflexion sur la réforme de l'État, lui consacrant un chapitre qui préfigure plusieurs réformes qui prendront corps quelques années plus tard¹⁴. L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)¹⁵ constitue à cette époque un point d'aboutissement de la liaison entre les questions budgétaires et la réforme de l'État comme le formalise le titre de l'ouvrage coordonné par Franck Mordacq : *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*¹⁶.

Cette transformation à l'œuvre en France est également inspirée d'expériences étrangères. Certains pays ont ainsi développé des approches de la réforme de l'État basées sur la recherche de la performance du service public, notamment par l'apparition de budgétisations axées sur la performance comprenant des objectifs et indicateurs chiffrés. Les États-Unis, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, ont pris en considération cette approche¹⁷ mais plus récemment et plus précisément l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont été les premiers pays à développer cette technique pour leur budget dans les années quatre-vingt. Cette pratique a également été suivie par le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède dans les années quatre-vingt-dix. Au début des années 2000, l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse ont également mis en place de tels systèmes¹⁸.

Ce mouvement continu ne s'essouffle pas mais change de nature. En effet, cette liaison vertueuse entre finances publiques et réforme de l'État qui s'est instaurée progressivement, est aujourd'hui assimilée à une exigence impérieuse. Au sein de l'Union européenne, même si les fragilités budgétaires de plusieurs États membres étaient depuis longtemps sous surveillance des institutions européennes¹⁹, la crise de 2008 a marqué un point de rupture sur le plan budgétaire. La crainte d'un défaut de paiement de la Grèce, État membre de la zone euro, a créé une réelle inquiétude des autres États et a conduit à la mise en place d'un nouveau cadre juridique visant à éviter cette extrémité. L'entrée en vigueur en 2012 du *Mécanisme Européen de Stabilité (MES)* sous la forme d'un traité regroupant les pays de la zone Euro²⁰ concrétise cette volonté par la mise en place d'un mécanisme nouveau de solidarité financière européenne. Ces réformes comportent un volet plus contraignant, caractérisé par le *Traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)*²¹ qui enserme les finances publiques nationales des États membres dans un cadre budgétaire visant la réduction des déficits publics et plus largement la diminution de la dépense publique. Le TSCG renforce également les mécanismes de contrôle et de mesure du déficit structurel des États. S'agissant de la France, le nouveau cadre institutionnel des finances publiques issu du TSCG a été mis en œuvre par la loi organique du 17 décembre 2012²². Le dispositif institué fait coexister des règles préexistantes renforcées et des objectifs nouveaux. Par ce texte, le cadre pluriannuel devient l'horizon naturel du retour à l'équilibre. En ce sens, des transformations plus anciennes du cadre des finances publiques sont *a posteriori* renforcées. Ainsi, les lois de programmation des finances publiques, créées en 2008, deviennent le support principal de la mise en œuvre des exigences du TSCG et du retour à l'équilibre²³.

L'exigence d'encadrement s'impose aux règles budgétaires, mais au-delà, elle est associée aux politiques plus générales de réforme de l'État. La nouvelle dénomination du ministère du budget en « *ministère de l'action et des comptes publics* » parachève symboliquement cette mutation. La liaison syntaxique entre l'action publique et les comptes publics résume parfaitement ses conséquences sémantiques²⁴.

Cette liaison croissante entre finances publiques et réforme de l'État pose des questions plus générales sur l'évolution de la conception de l'État induite de ces changements. Depuis, les années soixante-dix, des réflexions juridiques liées aux mutations contemporaines de l'action publique traduisent les transformations que subit l'État. Georges Burdeau a ainsi pu montrer l'influence du développement de la technologie et le poids de la société sur la nature de l'État initiant un enchaînement progressif du « Pouvoir » à la société et à la technique et transformant l'État traditionnel en « État fonctionnel » limitant sa capacité d'action²⁵. Les limites de l'État font progressivement corps avec la réforme de l'État qui prend en considération cette mutation. L'interventionnisme classique de l'État change de nature et comme Pierre Rosanvallon le relève, l'avènement d'un État « régulateur de l'économie » est une nouvelle modalité de l'action sur la société au cours du XX^e siècle²⁶ qui témoigne d'une « crise de l'État-providence »²⁷. Cette évolution renvoie à ce que Michel Crozier a pu nommer « l'État modeste »²⁸. La problématique plus précise du lien entre la réforme de l'État et les finances publiques a principalement fait l'objet d'études sociologiques²⁹. Les recherches de Philippe Bezes notamment sur la réforme de l'administration et plus précisément sur les finances publiques « au cœur des processus de construction et de transformation des États »³⁰ ont permis de prendre la mesure du phénomène et de son influence sur la société.

Dans le cadre d'une recherche juridique, il apparaît opportun de retracer et d'analyser l'évolution récente de la prise en compte des aspects budgétaires et financiers de la réforme de l'État. Les changements relevés peuvent être décomposés en plusieurs temps qui couvrent ces dix dernières années. Dans un premier temps, la réforme des finances publiques opérée principalement par la LOLF a initié un mouvement de réforme plus générale de l'État. Formellement, les transformations ne sont pas apparues spectaculaires mais très techniques. Néanmoins, le changement a été considérable car à partir de ce cadre budgétaire nouveau, les problématiques de finances publiques ont progressivement été fusionnées aux réflexions sur la réforme de l'État pour ne faire à terme qu'une seule et même problématique. Dans un second temps, les finances publiques sont ainsi devenues à la fois les moyens et les fins de l'action de l'État. Ce nouveau paradigme de l'action publique révèle bien des paradoxes. En effet, si la pertinence de la réforme budgétaire et ses effets bénéfiques sur la modernisation de l'État doivent être reconnus, en revanche, la suite du mouvement suscite l'interrogation. L'hybridation réussie de la réforme des finances et de la réforme de l'État ne s'arrête pas à ses aspects techniques, elle irrigue à présent plus en profondeur les missions de l'État et pose des questions sur la place et les contours mêmes de l'État. Ce double mouvement mérite d'être étudié afin de mesurer l'étendue des paradoxes qu'il a initié en partant d'une réforme des finances publiques souhaitable de plus en plus intégrée à la réforme de l'État (I) jusqu'à une reconfiguration de la notion même d'État (II).

I. – L'IMBRICATION PROGRESSIVE DES RÉFORMES DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Si la contribution des « fonctionnaires des finances à la réforme de l'État » au début du XX^e siècle a pu être mise en avant³¹, le lien ancien entre finances publiques et réforme de l'État a été maintenu et renforcé. La naissance de la V^e République a coïncidé avec l'adoption de l'ordonnance du 2 janvier 1959, très vite qualifiée de « constitution financière de la France »³² dont l'intitulé même³³ confirme par anticipation son lien avec la future loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Plus récemment, plusieurs textes fondamentaux ont fait une large place aux questions financières dans le cadre de réformes institutionnelles. Les révisions constitutionnelles de 2003, puis de 2008 ont ainsi fait émerger, à travers les articles 72-2 puis 34 de la Constitution, l'importance de la dimension financière de la libre administration des collectivités territoriales³⁴ et la notion d'équilibre des comptes publics³⁵. La LOLF représente le plus emblématique de ces textes. Elle a engagé une restructuration de très nombreux instruments financiers de l'État ainsi que de la procédure budgétaire (A) tout en inspirant une réforme plus large des administrations étatiques (B).

A. La restructuration des finances publiques par la LOLF

La loi organique du 1^{er} août 2001 peut être considérée comme une réforme majeure des finances publiques qui porte en germe des conséquences plus larges pour l'ensemble de la sphère publique. Cette réforme révèle son importance tant par les modalités de son adoption que par ses influences et son contenu. S'agissant de son adoption, elle est révélatrice d'un accord politique inédit qui a permis à la 37^e tentative de réforme de l'ordonnance de 1959 d'être menée à bout. Le contexte politique constituait à la fois une difficulté et s'est révélé, avec le recul, une clé de l'adoption du texte. En effet, la troisième cohabitation, en cours à l'époque, a permis une adoption consensuelle des points clés de la LOLF, gage d'une application future apaisée et politiquement indifférenciée. S'agissant de ses influences, la LOLF les puise d'abord dans les engagements européens de la France dans le cadre de la mise en place de l'Union économique et monétaire³⁶ qui incitaient à réformer un cadre budgétaire vieillissant indifférent à ces aspects. Plus précisément, la genèse de la LOLF doit également être cherchée dans le rapport parlementaire du groupe de travail sur « l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire » constitué en 1998 qui mettait en lumière tant l'incertitude qui gouvernait la première que l'insuffisance du second³⁷. Le contenu de la LOLF s'inspire largement de ce rapport. Ainsi, il comprend deux axes complémentaires qui visent pour le premier à améliorer « l'efficacité de la dépense publique » et pour le second à renforcer « le contrôle parlementaire ». Ces deux dimensions traduisent une approche économique et politique qui guide l'ensemble du texte. Le volet politique s'attache à renouveler le sens de l'autorisation parlementaire, principe fondateur des finances publiques après la Révolution, ancré dans l'histoire du parlementarisme à la française³⁸. Le volet économique vise, de façon plus moderne, à faire entrer les finances publiques dans un cadre européen et mondialisé incitant à la construction d'une notion de performance publique. Ces différents éléments doivent accompagner la lecture des réformes opérées par la LOLF pour leur donner tout leur sens. Les nouveaux objectifs donnés aux instruments budgétaires (1) mais également certaines évolutions des principes budgétaires (2) ouvrent de nouvelles perspectives à la réforme de l'État.

1. De nouveaux objectifs pour les instruments budgétaires

Assez logiquement, comme l'ordonnance du 2 janvier 1959 l'avait initié³⁹, la LOLF énumère les différentes lois de finances dès son article premier⁴⁰, en intégrant dans cette catégorie les lois spéciales votées en cas d'urgence et jusqu'alors dépourvues de statut juridique précis⁴¹. Le caractère novateur du texte se retrouve plus précisément dans la réorientation des objectifs des instruments budgétaires que sont les lois de finances initiales et les lois de règlement.

S'agissant des lois de finances initiales, l'ordonnance de 1959 les définissait en ces termes : « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles déterminent »⁴². Cette référence à l'équilibre économique et financier reprenait une partie de l'expression utilisée dans le décret de 1956 se référant aux « objectifs économiques et financiers du Gouvernement »⁴³ mais le changement était notable, puisqu'à partir de 1959, les lois de finances déterminaient elles-mêmes l'équilibre et ne faisaient pas que traduire les objectifs du gouvernement en la matière. La définition choisie par la LOLF constitue une nouvelle évolution. En effet, bien que proche de celle de 1959, elle a fait évoluer s'agissant de la nature même de l'équilibre pris en compte. La nouvelle définition des lois de finances précise en effet : « Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte »⁴⁴.

Cette rédaction opère un remplacement de la notion d'« équilibre économique » par celle d'« équilibre budgétaire ». Cette substitution a été très peu prise en considération⁴⁵. Il est vrai que la lecture des travaux parlementaires laisse perplexe sur la portée à donner à ce changement. Lors de la discussion parlementaire, le passage de l'expression d'« équilibre économique et financier » à celle d'« équilibre budgétaire et financier » s'est fait en deux temps. Dans un premier temps, le Sénat a supprimé le terme « économique » pour laisser seulement l'expression « équilibre financier ». Le

rapporteur Alain Lambert estimait que la consécration de cette notion permettait de faire un lien entre les lois de finances et les lois de règlement⁴⁶. Dans un second temps, à l'Assemblée nationale, le rapporteur du texte, Didier Migaud, a proposé l'ajout du terme « budgétaire », plus en cohérence avec l'objet des lois de finances initiales⁴⁷. Cette modification apparemment technique, y compris dans l'esprit des parlementaires à l'époque, se traduit néanmoins par un changement important à la lecture comparée des dispositions de l'ordonnance de 1959 et de la LOLF. Les lois de finances ne déterminent donc plus d'équilibre économique mais un équilibre budgétaire. La différence entre les deux formules renvoie à l'opposition entre les deux lectures de l'équilibre proposées par les théoriciens libéraux classiques qui se réfèrent à l'équilibre budgétaire et l'approche keynésienne qui lui préfère la notion d'équilibre économique⁴⁸. Dans le nouveau droit positif, l'équilibre budgétaire devient l'élément central des lois de finances. Cette transformation n'est pas anodine, elle ouvre la voie aux textes ultérieurs renforçant la place et l'importance de la notion d'équilibre budgétaire.

En ce sens, le changement est conforté par les lois de programmation des finances publiques qui ont pour objectif le retour à l'équilibre des comptes⁴⁹. De même, l'encadrement budgétaire actuel exigé dans le cadre européen par le TSCG⁵⁰ apparaît déjà en filigrane dans la LOLF qui procède bien à une réorientation des objectifs de la loi de finances initiale qui devient un instrument de la recherche de l'équilibre budgétaire.

S'agissant de la loi de règlement, la LOLF innove fortement, partant du constat de l'insuffisance du contrôle parlementaire sur l'exécution budgétaire⁵¹. L'article 37 I de la LOLF dispose : « *La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle* ». La transformation initiée porte aussi bien sur la procédure que sur le contenu de cet instrument. Sur la forme, l'ordonnance de 1959 précisait : « *le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget* »⁵². Ce délai maximal comportait un défaut majeur avec la possibilité de discuter un projet de loi de finances pour une année, alors même que le bilan de la loi de finances qui portait sur l'année précédant l'année d'exécution en cours n'était pas déposé. La LOLF fixe donc la date limite du dépôt du projet de loi de règlement au 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte et interdit de mettre en discussion le projet de loi de finances de l'année devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture sur le projet de loi de règlement portant sur l'exécution du budget de l'année précédente⁵³. Ce raccourcissement des délais avait pour ambition de placer l'examen de la loi de règlement comme un moment fort du temps parlementaire. Pour compléter ce premier mouvement, la LOLF a également prévu un renforcement sur le fond de la loi de règlement en accroissant considérablement les documents joints à la loi de règlement et en exigeant la production de « *rapports annuels de performances* », permettant de déterminer au regard des résultats attendus et mentionnés au sein de la loi de finances initiale au sein des « *projets annuels de performances* », les résultats effectivement obtenus⁵⁴. Ces deux évolutions étaient censées transformer la loi de règlement en instrument décisif de contrôle de l'exécution budgétaire. Sur ce point, le succès n'est assurément pas encore au rendez-vous⁵⁵, même si l'inclusion d'une logique de performance et d'indicateurs chiffrés au sein de la gestion publique a eu d'autres conséquences sur l'architecture et la mesure de l'action publique⁵⁶. Mais, néanmoins, l'instrument budgétaire qu'est la loi de règlement devient un outil plus utile à la mesure de l'efficacité de l'exécution budgétaire même si les parlementaires ne s'en saisissent pas encore totalement⁵⁷. Aux côtés des évolutions des instruments, la LOLF procède également à une revitalisation salutaire des principes budgétaires.

2. De nouvelles potentialités pour les principes budgétaires

La réforme des finances publiques opérée par la LOLF a également touché les principes budgétaires qui représentent des piliers essentiels du cadre financier établi après la Révolution française. Les principes budgétaires incarnent en effet l'exigence de régularité assignée aux finances publiques à la fin du XVIII^e siècle. L'objectif de mettre en place un cadre budgétaire au-dessus de tout soupçon après les dérives de l'Ancien Régime est au cœur des préoccupations lors de la structuration des finances publiques tout au long du XIX^e siècle. La concrétisation de cette exigence s'est réalisée à travers les principes budgétaires dits classiques. Les principes d'unité budgétaire, d'annualité, mais également de spécialité et d'universalité sont apparus et se sont imposés progressivement à cette époque⁵⁸. La LOLF opère une revue de ces principes que le temps avait largement émoussés pour certains, voire dénaturés pour d'autres. Le non-respect assez systématique des principes budgétaires fut même pendant longtemps une constante et leurs exceptions constituaient une grande part des enseignements des finances publiques. Cette « réinvention » des principes se fait à géométrie variable avec l'objectif majeur de leur redonner du sens tout en les modernisant⁵⁹. Par cette transformation, la LOLF va plus loin et donne à la réforme de l'État de nouveaux moyens. En effet, certaines évolutions donnent des perspectives nouvelles à l'administration en termes de souplesse de gestion ou de meilleure efficacité. Deux principes budgétaires illustrent particulièrement ces opportunités nouvelles, le principe d'annualité et le principe de spécialité.

S'agissant de l'annualité budgétaire, la transformation est subtile et l'apport de la LOLF décisif. Le principe de l'annualité est très classique. Il se subdivise en plusieurs éléments. Ainsi, l'antériorité exige que la loi de finances soit votée avant l'année sur laquelle elle porte. On peut trouver l'origine de cette contrainte dans le principe du consentement à l'impôt formalisé à la Révolution⁶⁰. L'annualité exige également que l'exécution budgétaire soit entièrement réalisée dans l'année civile. Sur ce point, la LOLF a fortement innové. En effet, le carcan annuel a toujours posé des problèmes pour les opérations d'investissement assez longues. Le recours à la pluriannualité budgétaire pour contourner cette règle a longtemps pris la forme des autorisations de programmes, limitées aux dépenses d'investissement et difficilement contrôlables dans le temps⁶¹. L'opacité du système et sa rigidité exigeaient donc une réforme. La LOLF a innové de façon très subtile en proposant une technique permettant à la fois de résoudre la question du contrôle sur la pluriannualité tout en accroissant la souplesse du mécanisme. En ce sens, le texte a opéré une reconfiguration particulièrement opportune du principe d'annualité budgétaire en disposant de façon générale : « *Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement* »⁶². Par cette formule, la LOLF opère « *un dédoublement systématique de l'autorisation parlementaire* »⁶³. Chaque euro est séparé entre euro engagé et euro payé. Ainsi, une dépense peut être programmée sur plusieurs années et contrôlée plus précisément. En effet, l'autorisation d'engagement permet la pluriannualité mais, elle reste annuelle : la dépense doit avoir été engagée sur le plan comptable pendant l'année et son paiement effectif pourra être étalé sur plusieurs années. Pour le gestionnaire, cette transformation n'est pas très innovante⁶⁴, mais du point de vue du juriste, l'avancée est remarquable, la LOLF donne ainsi une base précise et souple à la mise en place d'une gestion pluriannuelle. En ce sens, elle constitue une innovation marquante et une modernisation nette du principe d'annualité budgétaire et du rythme de l'action publique. Cette souplesse encadrée permet à l'État de disposer depuis la LOLF des moyens de mettre en place une programmation financière de son action sur le plan de l'investissement mais également du fonctionnement.

S'agissant ensuite du principe de spécialité, il exige de présenter les dépenses de façon précise. Il était fondé au départ sur une présentation classique, par ministère et par nature de dépense qui distinguait entre les titres et les chapitres. La LOLF a opéré une rupture assez importante en substituant à cette spécialisation une présentation par politique publique, c'est-à-dire par destination. Cette présentation par missions, programmes et actions, a conduit à définir l'ensemble des politiques publiques à travers une trentaine de missions qui représentent autant de politiques publiques⁶⁵. La rénovation de ce principe révèle une ambition élevée de la LOLF. Il s'agissait, par la nouvelle présentation des dépenses, de faciliter la transformation progressive des administrations qui effectuent ces dépenses. Ainsi par exemple, l'apparition puis les évolutions de la mission « *sécurité* » ont permis de préfigurer le rapprochement entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Défense en termes de personnel entre police et gendarmerie. La mission « *sécurité* » est aujourd'hui une mission ministérielle rattachée au ministère de l'Intérieur⁶⁶.

De plus, la budgétisation par programme autorise la mise en place d'une mesure de l'efficacité des politiques publiques. La mise en place d'objectifs et d'indicateurs annuels déclinés sur l'ensemble des programmes constitue plus largement un outil pour l'administration lui permettant de réfléchir à l'étendue de ses politiques, de leurs objectifs et de leurs moyens. Cette transformation a initié des mutations plus profondes. En effet, l'évolution du principe de spécialité illustre les conséquences plus générales induites par la LOLF sur la réforme de l'État. Au-delà des changements techniques que la LOLF permet par la transformation des principes mentionnés et la modernisation des instruments budgétaires, son influence peut être détectée sur les

B. Les politiques de réforme de l'État sous influence « lolfienne »

Plusieurs réformes importantes menées ces quinze dernières années sont directement liées aux préconisations ou aux potentialités issues de la LOLF (1). Plus largement, la recherche d'économie et d'efficacité de l'action publique qui constitue un soubassement important de la LOLF inspire d'autres réformes (2).

1. Des transformations inspirées par les réformes budgétaires

Sans vouloir surestimer l'apport de la LOLF dans les dernières réformes qui ont touché les administrations d'État ou l'action publique, on peut néanmoins estimer que la LOLF a pu inciter à certaines réformes, en a rendu possible d'autres, voire a pu justifier des transformations administratives.

S'agissant des incitations, la réforme menée en matière de santé depuis une vingtaine d'années en France, initiée par la création en 1996 des lois de financement de la sécurité sociale⁶⁸ est antérieure à la LOLF. De même, la réforme de l'assurance maladie, en 2004 en introduisant la tarification à l'activité dans les hôpitaux⁶⁹ n'est pas directement liée par la LOLF, elle est plutôt le fruit d'une évolution des dispositifs de financement du système hospitalier⁷⁰. Pour autant, les objectifs de maîtrise des dépenses de santé et les conséquences induites par la modification importante du fonctionnement des établissements hospitaliers se rapprochent de la philosophie de la LOLF. La liaison entre les deux réformes se matérialise précisément en 2005, avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)⁷¹. Cette réforme révèle, au-delà du mimétisme de l'intitulé, des inspirations issues de la LOLF. L'exposé des motifs du texte mentionne explicitement cette influence « *Souhaitant donner plus de cohérence, de crédibilité et de sens aux lois de financement de la sécurité sociale, le présent projet de loi organique, (...) cherche à répondre à ces difficultés (...) en introduisant une démarche « objectifs - résultats », dans le prolongement de celle engagée en 1996 par les conventions d'objectifs et de gestion liant l'État et les caisses nationales de sécurité sociale et en s'inspirant de la démarche introduite par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances* »⁷².

Le développement du cadre pluriannuel du financement de la santé prévu dans le texte et la mise en place d'une démarche de performance avec des objectifs et des indicateurs reprennent fidèlement les nouvelles potentialités issues de la transformation des principes budgétaires par la LOLF⁷³. Même si cette réforme garde sa spécificité, les inspirations issues de la LOLF apparaissent bien dans les finalités et les contours de celle-ci.

Dans un autre domaine, la LOLF a rendu possible certaines évolutions. Il en est ainsi du droit des propriétés publiques. La recherche d'un meilleur recensement des propriétés de l'État était un objectif ancien que la création du Code général de la propriété des personnes publiques en 2006 a pu permettre d'atteindre plus facilement⁷⁴. Cette création est inspirée par des enjeux financiers évidents qui ont été résumés ainsi : « *favoriser l'exploitation du patrimoine de l'État et des collectivités territoriales afin de compenser la situation officiellement désastreuse des finances publiques* »⁷⁵. En effet, la connaissance de la réalité exacte du patrimoine immobilier de la France a pendant longtemps été incertaine⁷⁶. La LOLF, par le renforcement de la comptabilité générale de l'État associée à une comptabilité budgétaire, a permis de mieux décrire la situation patrimoniale de l'État, au regard de ce qu'il possède (les actifs) et de ce qu'il doit (les passifs). La LOLF exige également plus de contrôle sur les comptes de l'État et leur régularité en y incluant leur dimension patrimoniale⁷⁷. La mise en place de cette comptabilité budgétaire à partir de 2006 coïncide avec la codification opérée, elle la renforce et l'amplifie en partie, même si certains aspects restent encore aujourd'hui perfectibles⁷⁸. La LOLF a néanmoins pu, par ce biais, réformer en profondeur la gestion budgétaire et comptable publique⁷⁹.

Enfin, la LOLF peut être reliée sans difficulté à la grande réforme initiée par le décret du 3 avril 2008 qui fusionne la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique au sein d'une direction générale des finances publiques (DGFIP)⁸⁰. Le rapprochement institutionnel des fonctionnaires des impôts et du trésor se justifiait pleinement au regard des modernisations de l'exécution budgétaire opérées par la LOLF. En effet, la réforme de 2001 a profondément modifié le rôle des gestionnaires publics dans le processus budgétaire en initiant un rapprochement entre les fonctions d'ordonnateurs et de comptables, sans que la séparation historique ne disparaisse⁸¹. La LOLF a atténué la séparation temporelle entre ordonnateurs et comptables tout en maintenant la séparation fonctionnelle. La mise en place d'outils techniques communs, tel le logiciel *Chorus*⁸², pour assurer une cohérence de l'exécution et les rapprochements nouveaux de ces acteurs budgétaires préfiguraient déjà cette réforme administrative. La fusion de 2008 se situe bien dans le sillage de la LOLF.

Ainsi, à travers ces exemples, la LOLF apparaît bien comme une inspiration majeure pour une série de réformes administratives⁸³ qui ont largement bouleversé le cadre de l'action publique. Cette première inspiration technique se double d'une influence plus diffuse liée à la recherche d'économies.

2. Des inspirations générales guidées par les économies budgétaires

Depuis une dizaine d'années, se succèdent plusieurs types de réformes qui ont en commun la recherche d'économies et qui peuvent être reliées à la LOLF. La *Revue Générale des Politiques Publiques* (RGPP) a été initiée en 2007 sous l'impulsion du président de la République, qui avait fait de la réforme de l'administration l'un de ses thèmes de campagne présidentielle. L'un des objectifs de la RGPP mentionné dès le premier rapport réalisé par le ministre du budget, désigné rapporteur général de la RGPP était de « *diminuer le niveau de nos dépenses publiques, le plus élevé de la zone euro et le second plus élevé des pays développés* »⁸⁴. Le tropisme de la réduction de la dépense publique apparaît donc bien comme l'un des moteurs de la réforme. Le rapport issu de la Commission Pébereau remis en 2005 au gouvernement⁸⁵ peut également être considéré comme précurseur et annonciateur de certaines orientations de la RGPP. Le titre même du rapport « *Rompre avec la facilité de la dette publique* » ne fait pas mystère de ses conclusions. S'agissant de la RGPP, les orientations visant à la réduction de la dépense publique ont été nombreuses même si le renforcement de l'efficacité de l'action publique était également un objectif⁸⁶. Néanmoins, plusieurs mesures à vocation principalement de réduction des dépenses sont restées comme des marqueurs de la RGPP. En ce sens, le principe du « *non remplacement d'un fonctionnaire de l'État sur deux partant à la retraite* » est associé à la RGPP⁸⁷ alors même qu'il peut être considéré comme une « *donnée exogène* »⁸⁸ distincte. En revanche, les fusions de plusieurs administrations constituent bien un objectif de la RGPP que ce soit sur le plan central ou déconcentré. Au niveau des administrations centrales, on a pu voir que la création de la DGFIP illustre l'inspiration financière de la démarche même si elle a été initiée avant la RGPP et seulement mise en œuvre dans le cadre de celle-ci⁸⁹. L'objectif de la RGPP était d'obtenir par cette réduction d'effectifs un gain de productivité, même si la réussite de cette politique est difficile à mesurer précisément sur ce point⁹⁰. Sur le plan déconcentré, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE)⁹¹ a conduit à une réorganisation des rapports au sein de l'administration territoriale et à un regroupement des services au sein de huit directions au lieu d'une vingtaine. La RéATE a été marquée par le contexte global de réduction des effectifs comme a pu le constater la Cour des comptes⁹².

En 2012, suite à l'élection présidentielle et après un rapport d'évaluation de la RGPP⁹³, la modernisation de l'action publique (MAP) a succédé à la RGPP⁹⁴. Même si les nouvelles structures sont pensées en réaction aux excès supposés ou recensés de la RGPP, le secrétariat général à la modernisation de l'action publique a pour mission de contribuer à la « *bonne gestion des deniers publics* »⁹⁵ et, très vite, la MAP est entendue comme un outil de recherche d'économies budgétaires⁹⁶. De même, le programme « *Action publique 2022* », qui remplace la MAP, depuis septembre 2017, s'inscrit dans un objectif explicite et chiffré de baisse des dépenses publiques⁹⁷. Cette recherche d'économie par la réduction des dépenses est associée à un dispositif juridique. En effet, pour la première fois, un programme de modernisation de l'action publique est articulé avec un texte budgétaire, en l'occurrence la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022⁹⁸. L'exposé des motifs du texte explicite le

choix du gouvernement et permet de mesurer l'imbrication renforcée entre la réforme de l'État et les finances publiques : « *La trajectoire de finances publiques présentée traduit l'ambition du Gouvernement de réduire à la fois le déficit public, la dépense publique et les prélèvements obligatoires, tout en finançant les priorités du Gouvernement. Elle favorisera l'activité économique et permettra une transformation de l'action publique en prévoyant une baisse de plus de trois points de PIB de la dépense publique à horizon 2022 et une diminution d'un point du taux de prélèvements obligatoires. À terme, cette trajectoire de finances publiques doit déboucher sur un infléchissement substantiel de la dette publique* »⁹⁹.

Le cheminement décrit plus haut semble confirmé. D'une réforme des finances publiques initiée par la LOLF, on est passé à des projets de réformes de l'État qui ont intégré la dimension budgétaire pour ne faire plus qu'un avec elle. Cette hybridation réussie des questions financières et administratives interroge sur la possibilité de penser la réforme de l'État voire même le fonctionnement de l'État en dehors de la contrainte financière. L'impératif de maîtrise des comptes publics est devenu progressivement le soubassement principal des politiques publiques. Ce phénomène n'illustre pas, pour autant, une option idéologique qui aurait été choisie par les gouvernants, en opposition à l'idée d'un État dépensier comme c'était le cas dans les années soixante-dix et quatre-vingt en Grande-Bretagne et aux États-Unis lors de la mise en place des gouvernements Thatcher et Reagan. Le phénomène actuel est différent, plus indirect, il semble s'imposer aux gouvernants sans qu'un choix alternatif ne soit sérieusement discuté. Cette évolution place les finances publiques au cœur des décisions politiques, non plus en termes de contraintes ou d'opportunité mais en termes de finalité. L'action publique est entendue comme devant être d'abord une action financièrement soutenable, cet objectif devenant quasiment la seule justification de l'action publique. Au-delà des formes de l'action de l'État, cette mutation touche l'État lui-même et conduit à s'interroger sur l'avenir de son rôle.

II. – LES INTERROGATIONS CROISSANTES SUR LE RÔLE DE L'ÉTAT SOUS CONTRAINTE FINANCIÈRE

L'irrigation croissante des politiques publiques par les problématiques financières place l'État dans une situation de permanente justification de l'efficacité de son action. La comparaison avec le secteur privé devient la norme, que ce soit dans son volet managérial ou juridique¹⁰⁰, d'autant que la logique de performance issue de la LOLF peine à se départir de son volet issu du secteur privé¹⁰¹. La problématique de « *l'interpénétration progressive du domaine public et du domaine privé* » évoquée par Jürgen Habermas dès les années soixante¹⁰² resurgit à la lumière des transformations analysées ci-dessus. L'intervention de l'État est aujourd'hui conditionnée à l'équilibre financier des politiques conduites¹⁰³. Cette exigence transforme l'action de l'État et oriente les choix devenant même parfois le moteur principal des réformes. Le tropisme financier permanent induit une certaine ambiguïté et des paradoxes. En effet, il paraît très difficile pour l'État de mener des politiques à la fois volontaristes et financièrement très contraintes. Les relations entre l'État et les collectivités territoriales illustrent parfaitement cette transformation et l'ambiguïté nouvelle du rôle de l'État (A). Les contours ce nouvel État « contraint » peuvent donc être analysés au regard de ces évolutions pour en mesurer les perspectives (B).

A. L'ambiguïté du rôle de l'État : l'exemple des relations État / collectivités territoriales

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales permettent de mesurer les effets du renforcement de la contrainte financière dans l'action de l'État. En effet, la décentralisation, si elle permet la mise en œuvre du principe de libre administration est également révélatrice de la persistance d'une figure tutélaire de l'État¹⁰⁴. Dans ce domaine, le contexte actuel permet de dégager deux tendances conjointes. D'une part, l'État opère un désengagement financier à l'égard des collectivités territoriales qui prend plusieurs formes (1). D'autre part, les relations avec les collectivités territoriales se complexifient, l'État cherchant à garder un rôle important sans que celui-ci n'ait d'implications financières trop lourdes (2).

1. Les modalités du désengagement financier de l'État

Sur le plan financier le recul prend deux formes, directes et indirectes. De façon directe, ces dernières années ont été marquées par une baisse importante des concours de l'État aux collectivités territoriales. L'ensemble des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales s'élève chaque année à près de 100 milliards¹⁰⁵. Les concours financiers destinés aux collectivités territoriales représentent près de 50 % de l'ensemble¹⁰⁶. Ces derniers ont subi la baisse la plus nette depuis 2014, même si l'encadrement de la progression de ces flux financiers est plus ancien. Depuis 1996, une contractualisation entre l'État et les collectivités a été mise en place dans le domaine financier. « Un pacte de stabilité financière » puis un « contrat de croissance et de solidarité » ont permis une indexation des dotations sur l'inflation et la hausse du PIB pour encadrer la hausse de celles-ci¹⁰⁷. Après la crise de 2009, la recherche de maîtrise des dépenses a été consacrée dans la loi de programmation pour les années 2011 à 2014¹⁰⁸ et les lois de finances pour 2011, 2012 et 2013 ont mis en place une « stabilisation en valeur » de ses concours, soit un « gel » dans le langage courant¹⁰⁹. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 faisait pour la première fois référence à la nécessité de faire participer les collectivités à la réduction des déficits¹¹⁰. Ce principe a été mis en œuvre par la loi de finances pour 2014 qui programmait pour la première fois une baisse des concours financiers de l'État¹¹¹. La loi de programmation pour les années 2014 à 2019 a confirmé cette tendance, dans la ligne du programme de stabilité 2014-2017, en prévoyant une baisse de près de 11 milliards des concours financiers jusqu'à 2017¹¹². Malgré les quelques inflexions opérées, la baisse de la dotation globale de fonctionnement, principal concours financier entre 2015 et 2017 a été de près de 10 milliards¹¹³. La loi de finances pour 2018 opère néanmoins une pause dans cette diminution¹¹⁴.

De façon plus indirecte, l'État transforme progressivement les logiques péréquatrices de telle façon que son désengagement peut également être constaté par ce biais. En effet, le principe de la péréquation existe depuis très longtemps¹¹⁵, il a été consacré dans la Constitution lors de la révision de 2003¹¹⁶ et vise un rééquilibrage entre territoires. Néanmoins, depuis quelques années la péréquation change progressivement de nature. La part de la péréquation verticale (État/collectivités territoriale) se réduit tandis que celle de la péréquation horizontale (entre collectivités) s'accroît d'année en année¹¹⁷. Le développement de ces dispositifs de péréquation horizontale fait évoluer le rôle de l'État. En effet, la logique initiale de péréquation verticale, qui permet à l'État de compenser les inégalités est progressivement transférée aux collectivités elles-mêmes. Les fonds de péréquation horizontaux se sont récemment développés. Certains fonds, tels le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)¹¹⁸ et le fonds national de péréquation des droits de mutations¹¹⁹ se sont largement imposés dans le paysage territorial. La détermination de la péréquation est fondée sur les comparaisons des coefficients de richesse et des potentiels fiscaux ou financiers des collectivités concernées¹²⁰. Ces indicateurs permettent « d'objectiver » le soutien financier. Sur le plan juridique, le recours à un fonds national permet à chaque collectivité contributrice de cotiser sans verser directement à la collectivité bénéficiaire, ce qui heurterait le principe constitutionnel prohibant l'existence d'une tutelle d'une collectivité sur une autre¹²¹. Néanmoins, malgré ce dispositif, la péréquation horizontale présente un double défaut persistant. Elle implique de fait une hiérarchisation entre collectivités « riches » contributrices aux fonds de péréquation et les collectivités « pauvres » bénéficiaires de ces fonds. Une tutelle financière de fait apparaît. D'autre part, le développement de ces mécanismes au détriment des péréquations verticales, limitées en volume par la baisse des dotations mais surtout en proportion par rapport aux péréquations horizontales, renforce le désengagement de l'État¹²². Celui-ci ne signifie pas nécessairement que la présence de l'État diminue. Certaines évolutions récentes de la réforme territoriale témoignent d'une tendance à la recentralisation : le rôle de l'État reste fort et le processus de décentralisation ne s'accroît pas. Néanmoins, la réduction des interventions financières de l'État rend paradoxal le maintien d'une présence étatique forte et renforce la complexité de ses relations avec les collectivités territoriales.

2. La complexification des relations État/collectivités territoriales

Cette complexification peut être comprise en distinguant deux aspects de celle-ci. En premier lieu, les fondements des politiques de réforme territoriale ont été réorientés et en second lieu, l'ambiguïté des outils juridiques s'est renforcée.

S'agissant des fondements des réformes, la logique financière de recherches d'économies s'impose et conduit à penser la réforme territoriale différemment. Dès 2010, les aspects financiers, mis en avant dans le rapport Balladur de mai 2009¹²³, apparaissent dans le cadre de la loi *de réforme des collectivités territoriales* (RCT)¹²⁴, notamment s'agissant de la clarification souhaitée de la répartition des compétences¹²⁵. De même entre 2012 et 2015, les réformes territoriales menées sont justifiées par des impératifs économiques. Ainsi, la loi du 27 janvier 2014 de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM) est basée sur des objectifs économiques comme l'exposé des motifs le mentionne de façon très explicite dès ses premières lignes¹²⁶ et de même, la loi du 16 janvier 2015 de délimitation des régions¹²⁷ vise à donner « à ces dernières une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique »¹²⁸.

S'agissant du renforcement de l'ambiguïté du contenu des réformes, les prémices de celui-ci apparaissent également dès la loi *de réforme des collectivités territoriales* de 2010. La volonté de mettre en place un conseiller territorial portait déjà en germe une confusion. Ce nouvel élu, dont la création a été finalement abandonnée¹²⁹, devait permettre de regrouper dans la même personne l'élu départemental et l'élu régional qui, selon les dossiers, aurait dû incarner le représentant de l'une ou l'autre de ces collectivités. L'interpénétration des collectivités régionales et départementales par le dédoublement de leur incarnation politique voulue par la réforme témoignait d'une certaine indifférenciation de la nature de ces collectivités. Le département et la région ont également été fragilisés par cette réforme qui avait pour objectif de simplifier les échelons territoriaux sans aller jusqu'à la suppression de l'un d'eux.

De même, la loi MAPTAM¹³⁰ qui vise à renforcer le rôle des métropoles ne clarifie pas la nature juridique de celles-ci en organisant une pluralité de statuts de ces métropoles qui peuvent selon les cas, demeurer un simple établissement public de coopération intercommunale ou accéder au statut de collectivité territoriale comme pour la métropole de Lyon¹³¹.

Enfin, la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe)¹³², dernière étape en date de la réforme, constitue une sorte d'aboutissement de la complexité. En effet, par la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions et le maintien d'une possibilité de délégations de compétences, la diversité territoriale peut s'accroître. En effet, les nombreux dispositifs autorisant les collectivités territoriales à organiser leur collaboration par la voie contractuelle ouvrent véritablement la voie à une approche différenciée de la répartition des compétences et de l'organisation territoriale¹³³.

Ces illustrations témoignent bien des paradoxes que le fondement de ces réformes induit. La recherche d'économies conduit l'État à privilégier les mécanismes et outils censés les permettre plutôt que de privilégier la recherche d'une cohérence d'ensemble des réformes. Une succession de réformes à visée d'économies s'impose au détriment d'une vision générale de l'action publique. Cette inspiration unique conduit progressivement à modifier le fonctionnement de l'État qui oriente aujourd'hui son action principalement sur cette seule justification financière. L'État ne puiserait plus sa légitimité que sur son sérieux budgétaire et sa volonté de le renforcer. Toute autre ambition est écartée ou masquée du fait de la place écrasante de cet objectif. Cette transformation manifeste laisse entrevoir l'apparition d'une nouvelle typologie de l'État : l'État « contraint », dont les contours peuvent être esquissés.

B. L'État « contraint » : nouvel horizon de l'action publique ?

La « contrainte économique » est souvent avancée comme cause ou justification d'une politique publique. Ce lien peut être jugé évident¹³⁴, mais il est nécessaire de mesurer si la contrainte relève d'une donnée extérieure non maîtrisable ou si elle représente, elle-même, un élément de la décision, un objectif en soi. La contrainte que représente « la réduction des dépenses publiques » illustre bien cette ambiguïté. Les politiques suivies en France depuis plusieurs années témoignent d'un glissement progressif. Les contraintes posées en matière budgétaire ou dans le cadre de la réforme de l'État reposent de plus en plus sur des choix volontaires qui caractériseraient une autolimitation de l'État¹³⁵.

Cette autolimitation est souvent rappelée ces dernières années en matière budgétaire par la métaphore d'Ulysse demandant à ses compagnons de l'attacher afin qu'il ne soit pas attiré par le chant des sirènes. Cet épisode de l'Odyssée d'Homère¹³⁶ traduit effectivement bien la volonté des États de s'imposer un encadrement budgétaire renforcé face à l'accroissement des déficits publics¹³⁷. L'intérêt de cette illustration est de mettre en lumière le caractère volontaire de la contrainte qui est souhaitée par l'État pour justifier son action. Il convient d'en déterminer les contours (1) avant de relever ses limites (2).

1. Les contours de l'État « contraint »

Trois caractéristiques principales peuvent être retenues pour qualifier l'État « contraint » qui s'impose progressivement en France.

En premier lieu, il s'agit sans conteste d'un État encadré budgétairement. L'équilibre budgétaire est l'objectif permanent de l'action publique et les données relevées ici en attestent clairement. Néanmoins, si l'objectif d'économies est affiché, les résultats obtenus peuvent laisser percevoir des doutes sur la bonne réalisation de celui-ci. En effet, les dépenses publiques en France représentent 56,5 % du PIB et la placent au premier rang mondial¹³⁸. L'effort de redressement des finances publiques a cependant conduit à une baisse marquante des déficits publics ces dernières années¹³⁹.

L'encadrement se manifeste notamment par l'utilisation de la notion de soutenabilité qui prend différentes formes même si ses fondements politiques semblent faire défaut¹⁴⁰. La soutenabilité en matière budgétaire est précisée dans le décret du 7 novembre 2012 *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*¹⁴¹. Ainsi l'article 66 du décret précise à propos de la gestion budgétaire de l'État : « La programmation et son exécution doivent être soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions des lois de programmation des finances publiques en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et les années ultérieures ». Cette soutenabilité vise donc d'abord à prévoir correctement dans le temps les engagements financiers de l'État. Elle ne fixe pas de limites liées aux déficits publics. Sur le plan de l'analyse économique, la soutenabilité est entendue différemment¹⁴². Ainsi, « la situation des finances publiques est soutenable si la dette publique est stable en pourcentage du PIB à un horizon infini, à politique économique constante, quel que soit le niveau auquel elle est stabilisée »¹⁴³. Cette approche de la soutenabilité par la dette est privilégiée par l'Union européenne et justifie l'encadrement renforcé qu'a opéré le TSCG dans le cadre de l'union économique et monétaire avec la mise en place d'une exigence de réduction des déficits structurels pour les États membres¹⁴⁴. Si l'on s'extrait de l'analyse économique, la notion de soutenabilité est intéressante pour traduire les contours actuels de l'action publique de l'État. Cet objectif de soutenabilité est prioritaire pour les gouvernements successifs depuis plusieurs années et se caractérise par l'autolimitation de l'État, le TSCG en étant l'illustration pour les États membres de l'Union. En effet, la notion de déficit structurel complète le pacte de stabilité et de croissance en faisant peser sur les États une nouvelle contrainte, celle de respecter un objectif à moyen terme de limitation de son déficit structurel dans la limite de - 0,5 % du PIB. Cette règle, mise en œuvre dans le droit national par la loi organique du 17 décembre 2012, est accompagnée de la création d'une instance indépendante de surveillance : le Haut conseil des finances publiques (HCFP). Les avis du HCFP portent sur les différents textes budgétaires et visent à informer, voire à alerter le gouvernement sur les potentiels décalages entre les prévisions gouvernementales et les objectifs budgétaires visés¹⁴⁵. Ce dispositif représente très précisément une autolimitation acceptée et organisée par l'État.

La deuxième caractéristique de l'État contraint est son caractère limité : la sphère publique est considérée comme ayant atteint son maximum et les réformes menées visent à sa diminution par différents moyens¹⁴⁶. La politique de réduction du nombre des agents publics menée dans le cadre de la

RGPP a laissé la place à une politique de rationalisation de la fonction publique par des mécanismes techniques, telles les mutualisations¹⁴⁷. Dans le même sens, la transformation de l'action publique et de ses moyens est intégrée comme un objectif de la réforme de l'État. Ainsi, dans le cadre du programme « Action publique 2022 », l'appellation « secrétariat général pour la modernisation publique » laisse la place à celle de « *direction interministérielle de la transformation publique* » et à la « *direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État* »¹⁴⁸. L'expression de « *direction interministérielle de la transformation publique* » traduit bien la mutation en cours.

La troisième caractéristique de l'État contraint est d'apparaître comme un État symbolique. Plusieurs exemples traduisent cette tendance à privilégier les attributs du pouvoir d'État plutôt que le pouvoir lui-même¹⁴⁹. Ainsi, l'évolution de la place du préfet au sein des politiques publiques illustre bien ce changement d'orientation. Le préfet intervient dans le cadre des nouveaux dispositifs issus de la réforme territoriale notamment par l'intermédiaire de participation à certaines instances telles les conférences territoriales de l'action publique¹⁵⁰, mais également par la maîtrise des nouveaux outils que sont les schémas. Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), dans le cadre de la rationalisation de la carte intercommunale sont entre les mains des préfets qui peuvent, par ce biais, orienter les choix des acteurs locaux¹⁵¹. Plus subtilement encore les nouveaux dispositifs issus de la loi NOTRe comme les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et les schémas régionaux d'aménagement durable du territoire (SRADDT) qui caractérisent l'importance de l'impulsion régionale dans ces matières sont contrôlés par le préfet sans que sa participation réelle à l'élaboration de ceux-ci ne soit décisive¹⁵². Le caractère symbolique de la place du préfet rejaille encore plus clairement lorsque l'on constate l'affaiblissement des moyens financiers de l'État territorial qui limite les possibilités d'actions concrètes¹⁵³.

Ces évolutions traduisent les limites actuelles de l'action publique qui se transforme considérablement et avec elle la notion d'intérêt général, sans que les citoyens ne soient précisément consultés ou associés à cette mutation.

2. L'indispensable réappropriation démocratique des contraintes financières

Quelques pistes particulières peuvent permettre d'alimenter une réflexion sur la place de l'État, de l'action publique, du service public dans un cadre financier resserré.

La première réflexion qui semble s'imposer lorsqu'on s'interroge sur l'évolution de l'action publique est relative à la place et aux contours actuels de la notion d'intérêt général. Cette notion est particulièrement difficile à définir et s'avère très large comme le souligne Didier Truchet : « *L'intérêt général désigne toujours les besoins de la population, ou pour reprendre une expression de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, "la nécessité publique" : est d'intérêt général ce que ces besoins ou cette nécessité commandent ou permettent en un lieu donné et à un moment donné* »¹⁵⁴. La notion de nécessité publique ou celle d'utilité publique, présentes dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, rappellent les bases de la notion d'intérêt général qui demeure le socle essentiel de l'action publique¹⁵⁵. Or, la prise en compte des différentes facettes de l'intérêt général a évolué ces dernières années sous l'influence du mouvement général, décrit plus haut, d'intégration renforcée des problématiques financières au sein de l'action publique. Dans le cadre des différentes propositions de réformes administratives, le rapport de Christian Blanc en 1993, faisait déjà un lien entre la notion d'intérêt général et l'évolution souhaitée du rôle de l'État¹⁵⁶. Plus précisément, la jurisprudence administrative et la jurisprudence constitutionnelle ont toutes deux progressivement renforcé la dimension financière de l'intérêt général. Même si le Conseil constitutionnel a précisé qu'un intérêt financier n'était pas en lui-même un motif d'intérêt général suffisant¹⁵⁷, il a néanmoins admis que le coût d'une mesure pouvait dans certains cas et en association avec un autre motif, justifier une loi de validation en lui conférant un motif « impérieux » d'intérêt général¹⁵⁸. De même, plus récemment, le Conseil d'État a affirmé que le coût de l'annulation d'un contrat pouvait être pris en considération comme motif d'intérêt général¹⁵⁹. La notion est depuis longtemps confrontée à celle d'« *intérêt financier* »¹⁶⁰, mais ce rapprochement se renforce sans conteste¹⁶¹ ce qui peut apparaître logique dans le sens du mouvement plus général décrit relatif à l'État même si, en toutes hypothèses, le motif financier doit se concilier avec les différentes composantes de l'intérêt général.

Parallèlement, la définition de l'intérêt général échappe de plus en plus à la sphère institutionnelle et juridique pour associer le citoyen à celle-ci¹⁶². Comme l'explique Jacques Chevallier « *La participation contribue ainsi, à travers les figures multiples qu'elle prend, à renouveler en profondeur la conception de l'intérêt général telle qu'elle avait prévalu en France* »¹⁶³. L'apport des citoyens est également décisif pour élargir la notion et permettre d'associer à la dimension financière impérative d'autres aspects qui redonnent sens à la notion d'utilité publique qui ne se résume pas à l'efficacité. La participation des citoyens exige néanmoins un préalable de leur part, la bonne connaissance des problématiques financières qui encadrent l'action publique. En ce sens, une certaine pédagogie s'impose. Ainsi, il est constant que les contours du financement public et notamment le droit fiscal sont insuffisamment connus des citoyens, même si l'enseignement de ce dernier s'est largement développé dans les facultés de droit¹⁶⁴. Il pourrait être intéressant d'élargir cette approche.

Dans un premier mouvement, il serait possible de sensibiliser aux questions fiscales et plus largement au financement de l'action publique dans le cadre éducatif. Cette démarche est initiée dans plusieurs pays, comme le recense une étude complète de l'OCDE sur cette question¹⁶⁵. Ces pays conduisent des politiques qui ont permis de transformer l'approche citoyenne des questions financières. Plusieurs modes opératoires peuvent être relevés. Certains États ont mis en place des campagnes précises auprès des élèves, c'est le cas notamment au Maroc, au Chili, au Kenya, en Malaisie ou au Sénégal¹⁶⁶, d'autres axent leurs travaux éducatifs sur l'enseignement supérieur comme le Mexique ou le Brésil¹⁶⁷. Plus largement, certains pays ont choisi des méthodes de diffusion d'une culture de civisme fiscal auprès de l'ensemble de la population par l'intermédiaire de feuilleton télévisés¹⁶⁸, voire de jeux vidéos¹⁶⁹. En France, des moyens et des actions sont mis en place pour renforcer l'étude de la citoyenneté¹⁷⁰, ils pourraient être également ciblés sur les questions financières.

Un second mouvement mérite d'être amplifié, c'est celui qui vise à placer au cœur du débat public la question de l'impôt et permettre aux citoyens d'en débattre. Des propositions existent depuis longtemps dans le sens d'une nécessaire légitimation nouvelle de l'impôt¹⁷¹, voire d'une refondation de celui-ci pour plus de citoyenneté¹⁷². La nécessité de renforcer, voire de retrouver le lien entre citoyenneté et fiscalité apparaît d'autant plus importante dans un contexte où les questions d'évasion fiscale sont au cœur des réflexions des États¹⁷³. De plus, les difficultés économiques incitent au développement de dispositifs alternatifs d'échanges, regroupés sous l'appellation d'économie collaborative, qui échappent en partie à la fiscalité¹⁷⁴.

Dans une tendance plus large de développement de la démocratie participative, plusieurs mécanismes se sont développés ces dernières années. Si l'on reprend une partie de la typologie dégagée par Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer¹⁷⁵, différents dispositifs peuvent être recensés comme instruments de la démocratie participative. Parmi ceux-ci, les référendums constituent des instruments très utilisés en Suisse et aux États-Unis mais demeurent des participations limitées à l'acceptation ou au refus d'un projet. De façon plus intégrée, des dispositifs spécifiques, comme les commissions consultatives ou les jurys-citoyens peuvent permettre d'associer les citoyens à certains projets. De façon plus générale, d'autres instruments sont développés pour permettre aux citoyens de prendre une part plus significative dans la gestion de l'action publique. Il s'agit par exemple d'assemblées citoyennes au niveau local, de conseils de quartiers, voire même de systèmes permettant aux habitants de gérer eux-mêmes certains équipements de proximité¹⁷⁶.

Sur le plan spécifiquement financier, des outils techniques se développent de plus en plus, ils sont recensés sous l'expression de *budgets participatifs*. L'expérience de la ville Porto-Alegre a été largement commentée et a essaimé en Amérique latine¹⁷⁷ et en Europe¹⁷⁸. Le principe du budget participatif va au-delà de la gestion de fonds par les citoyens sur un projet donné, il permet aux habitants d'une collectivité de définir et de gérer une part du budget de celle-ci. Au niveau local, en France, l'usage se développe sensiblement¹⁷⁹. La vertu du dispositif est de placer les citoyens en position de décideurs et de gestionnaires publics. Cette double fonction permet aux citoyens de mesurer les difficultés de la contrainte financière et la nécessité

de l'arbitrage politique dans les projets. Plus généralement, ce dispositif permet d'expliquer et de légitimer l'action publique par une meilleure connaissance des difficultés de son exercice.

Placer les contraintes financières au centre de l'action de l'État apparaît certes nécessaire, mais il est également indispensable d'ouvrir plus largement l'action publique aux citoyens qui le composent et qui peuvent sans doute rappeler que l'essence de l'État repose tout autant sur des dimensions financières que sociales. La problématique des « *finances publiques citoyennes* »¹⁸⁰ est au cœur de la mutation de l'action de l'État. En effet, si les contraintes financières sont intégrées comme une composante irréductible de l'action publique, les choix « contraints » qui aujourd'hui guident l'État doivent nécessairement acquérir une légitimité démocratique plutôt que technique et s'orienter en permanence dans le sens de l'intérêt général, sous peine que les voix des sirènes ne se fassent de nouveau entendre sans possibilité d'y rester définitivement sourd.

¹ - * Maître de conférences HDR, Institut Léon Duguit (EA 7439), Université de Bordeaux.

² - 1. Initié par le Gouvernement en septembre 2017, Circulaire n° 5968/SG du 26 septembre 2017.

³ - 2. *Ibid.*

⁴ - 3. *Cf. infra.*

⁵ - 4. « *L'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur* ». Pierre LASCOUMES et Pierre LE GALES, *Gouverner par les instruments*, « L'action publique saisie par ses instruments » (*Introduction*), Presses de Sciences Po, 2004, pp. 11-45.

⁶ - 5. Sur la notion, voir Jean-Jacques SUEUR, « Réforme » de l'État : histoire d'un mot, in Jean-Jacques PARDINI, Claude DEVES (dir.), *La réforme de l'État*, Actes du colloque international de Toulon, 1^{er} et 2 octobre 2014, Bruylant, 2005, pp. 23-32.

⁷ - 6. Voir Yasmina BENFERHAT, La réforme dans l'Antiquité : Le temps de Rome au I^{er} siècle avant J.-C. et le projet politique de Cicéron, in Sébastien EVRARD (dir.), *Réformer l'administration et réformer l'État. Jalons historiques et juridiques*, L'Harmattan, 2015, pp. 137-148.

⁸ - 7. Voir Arnoux DECROIX, *Question fiscale et réforme financière en France (1749-1789)*, PUAM, 2005.

⁹ - 8. André TARDIEU, *La réforme de l'État*, Flammarion, 1934.

¹⁰ - 9. Florence DESCAMPS, « L'État moderne, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'État (1928-1940) », RFAP, 2006, pp. 667-678.

¹¹ - 10. Dans la ligne de l'analyse de Friedrich August HAYEK, dans les trois volumes de *Droit, législation et liberté*, parus en 1973, 1976 et 1979 et réédité en un seul volume sous la coordination de Philippe NEMO, Friedrich August HAYEK, *Droit, législation et liberté*, PUF, 2013.

¹² - 11. Voir notamment l'analyse de Philippe BEZES et Christine MUSSELIN : *Le New Public Management. Entre rationalisation et marchandisation ?*, in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET, *Une « French Touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 128-151.

¹³ - 12. Pour une mise en perspective complète des évolutions des pratiques budgétaires et de leurs liens avec les théories économiques, voir Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, 17^e éd., LGDJ, 2018, pp. 223-257.

¹⁴ - 13. « *Les assouplissements des règles budgétaires porteront sur la globalisation de certains chapitres de fonctionnement du titre III dont les reports annuels seraient facilités, sur l'allègement du contrôle financier a priori, sur l'adaptation de certaines règles de gestion aux besoins spécifiques des administrations* », circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, JO, 24 février 1989, p. 2526.

¹⁵ - 14. *Chapitre VII. Maîtriser la dépense publique ; I. Développer la responsabilité budgétaire ; II. Moderniser le cadre et les services financiers de l'État, L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, mai 1994. *La Documentation française*, 1995.

¹⁶ - 15. Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, JO, 2 août 2001, p. 12480.

¹⁷ - 16. Voir précisément Franck MORDACQ (coord.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, coll. Systèmes, LGDJ, 2006. Ce lien avait déjà été mis en exergue avant même l'adoption de la LOLF, voir le numéro de la Revue Française de Finances Publiques : *Réforme des finances publiques : Réforme de l'État*, RFFP 2001, 73.

¹⁸ - 17. Pour un recensement complet et détaillé, voir la publication de l'OCDE, *Moderniser l'État. La route à suivre*, éditions OCDE, 2005, *spéc.*, pp. 64 et s.

¹⁹ - 18. *Ibid.*

²⁰ - 19. Pour un recensement des mécanismes existants, voir Sofia FERNANDES, « Budgets nationaux et surveillance européenne : clarifier le débat », Institut Jacques Delors, Policy Paper 118, 13 octobre 2014, pp. 1-18.

²¹ - 20. Entré en vigueur le 27 septembre 2012.

²² - 21. Signé le 2 mars 2012.

²³ - 22. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JO, 18 décembre 2012, p. 19816.

²⁴ - 23. Article 34 de la Constitution : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

²⁵ - 24. Entre 2007 et 2012, le périmètre du ministère du Budget regroupait déjà selon son intitulé et ses compétences le « *ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la réforme de l'État* ».

²⁶ - 25. « *Le vrai, c'est que l'ère des choix est close. Tout se passe comme si, par sa pesanteur même, la société excluait la possibilité de ces options radicales qui, hier encore, dramatisaient l'entreprise politique. C'est la finalité de la société qui détermine la finalité du Pouvoir. Une finalité que la société porte en elle et dont elle ne souffrirait pas qu'elle soit remise en cause* », Georges BURDEAU, *L'État*, coll. Point politiques, Éditions du Seuil, 1970, rééd., 2009, p. 176.

²⁷ - 26. Pierre ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 à nos jours* Éditions du Seuil, 1990.

²⁸ - 27. Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, Éditions du Seuil, 1992.

²⁹ - 28. Michel CROZIER, « L'État modeste, une grande ambition » in *Quel projet pour les administrations et les entreprises publiques ? Actes du Troisième Colloque International-Québec, 3-4 novembre 1988, Politiques et management public*, vol. 7, n° 2, 1989, pp. 1-13, voir également Jacques CHEVALLIER, *L'État*, 2^e édition, coll. Connaissances du droit, Dalloz, 2011, pp. 101-103.

³⁰ - 29. Voir néanmoins, en droit, la thèse de Caroline PILONE, *Déconcentration financière et réforme de l'État*, Montpellier I, 2004.

³¹ - 30. Philippe BEZES et Alexandre SINÉ (dir.) *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, 2011, p. 17. Voir également Philippe BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009.

³² - 31. Florence DESCAMPS, *L'État moderne, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'État (1928-1940)*, *préc.*

³³ - 32. L'utilisation de cette expression est très fréquente, notamment dans les rapports parlementaires, voir, par exemple, n° 37 Sénat, Alain LAMBERT, Rapport d'information, au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, 19 octobre 2000.

³⁴ - 33. Ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, JO, 3 janvier 1959, p. 180. Malgré son intitulé, l'acronyme LOLF n'a pas été utilisé pour l'ordonnance de 1959.

³⁵ - 34. Article 72-2 de la Constitution : « (...) *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ». Sur la question de l'autonomie financière, voir les actes du séminaire itinérant 2018 de la Société française de finances publiques, BJCL n° 4/18, avril 2018.

³⁶ - 35. Article 34 de la Constitution : « (...) *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

³⁷ - 36. Avec principalement la mise en place du pacte de stabilité et de croissance par l'intermédiaire de deux règlements : Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des

politiques économiques, JOUE, n° L 209 du 2 août 1997, p. 1, règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 *visant à accélérer la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs*, JOUE, n° L 209 du 2 août 1997, p. 6.

[38](#) – 37. *Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins*, rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, AN, janvier 1999, 487 p.

[39](#) – 38. Sur cette période, voir l'ouvrage de Philippe BEZES, Florence DESCAMPS, Sébastien KOTT et Lucile TALLINEAU (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)*, IGPDE, 2010.

[40](#) – 39. « *Ont le caractère de lois de finances : La loi de finances de l'année et les lois rectificatives ; La loi de règlement (...)* », article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*, préc.

[41](#) – 40. « (...) *La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives (...) la loi de règlement (...) les lois prévues à l'article 45* », article 1^{er} de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, préc.

[42](#) – 41. Voir précisément la décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, *Loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants*, considérant 4 : « *Considérant que, bien qu'elle ne soit pas au nombre des lois mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, cette loi, tout comme les lois prévues à l'article 44, 1^{er} et 2^e, de cette ordonnance, doit être considéré comme une loi de finances, au sens de l'article 47 de la Constitution ; qu'en effet, les dispositions qu'elle comporte sont de celles qui figurent normalement dans une loi de finances ; qu'ainsi, elle constitue un élément détaché, préalable et temporaire de la loi de finances pour 1980 (...)* », *Rec. Cons. const.*, p. 39.

[43](#) – 42. Article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*, préc.

[44](#) – 43. « *Le budget de l'État prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'État. Il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement* ». Article 1^{er} du [décret n° 56-601 du 19 juin 1956](#) *déterminant le mode de présentation du budget de l'État*, JO, 20 juin 1956, p. 5632.

[45](#) – 44. Article 1^{er} de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, préc.

[46](#) – 45. Pour un recensement des réactions doctrinales à cette évolution, voir Alain PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », RFFP 2010, 112, pp. 163-185.

[47](#) – 46. « *Les opérations financières de l'État que déterminent les lois de finances sont appelées à être articulées dans deux paradigmes comptables, le premier, budgétaire, correspondant aux ressources, aux charges et à l'équilibre budgétaire, le second, financier, correspondant à la prise en compte des droits et charges constatés au cours d'une année et de l'équilibre financier qui en découle. Si ce deuxième équilibre n'a pas vocation, en l'état actuel des choses, à figurer dans les lois de finances de l'année, il sera un élément déterminant des lois de règlement, et compte tenu de la nécessaire revalorisation du rôle de ces dernières, deviendra un critère d'appréciation de l'équilibre budgétaire prévisionnel proposé par les lois de finances de l'année. C'est dans ce contexte que votre rapporteur souhaite consacrer l'équilibre financier en le mettant sur un plan d'égale dignité avec l'équilibre budgétaire* », Alain LAMBERT, Sénat, Rapport n° 343, *fait au nom de la commission des finances*, déposé le 29 mai 2001.

[48](#) – 47. « *Votre Rapporteur vous propose de retenir la proposition du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles. Il paraît, en effet, plus adéquat d'indiquer qu'il résulte des lois de finances un équilibre, non seulement financier, ce terme renvoyant aux modalités de financement de l'État telles que définies dans le tableau de financement prévu au 7^e de l'article 31, mais également budgétaire, présenté dans le tableau d'équilibre du 6^e de l'article 31* », Didier MIGAUD, AN, Rapport n° 3150, *fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique, modifiée par le sénat, relative aux lois de finances*, 19 juin 2001.

[49](#) – 48. John MAYNARD KEYNES, *The general theory of employment, interest and money*, Macmillan, Londres, 1936, et la traduction de Jean DE LARGENTAYE, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot, Paris, 1968, rééd. 1988. Sur l'opposition des deux approches, voir notamment Daniel DIATKINE, « Smith, Ricardo, Keynes : vie et mort du "prodigue" et du "projector" », Cahiers d'économie politique, 1985, vol. 10, n° 1, pp. 409-419.

[50](#) – 49. Cf. *infra*.

[51](#) – 50. Cf. *supra*.

[52](#) – 51. Voir les conclusions du rapport : *Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins*, rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, préc.

[53](#) – 52. Article 38 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*, préc.

[54](#) – 53. Article 46 et article 41 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, préc.

[55](#) – 54. Article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, préc.

[56](#) – 55. Voir notamment Patrick GIBERT, Manel BENZERFAA-ALILAT, « De quoi l'État rend-il compte dans ses rapports annuels de performance ? », RFAP, 2016/4, n° 160, pp. 1041-1064.

[57](#) – 56. Cf. *infra*.

[58](#) – 57. Il faut relever néanmoins un frémissement en 2018 avec la mise en place à l'Assemblée nationale du « Printemps de l'évaluation » ayant pour but de renforcer la place de l'évaluation des politiques publiques à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2017.

[59](#) – 58. Sur les principes budgétaires, voir William GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, LGDJ, 2009.

[60](#) – 59. Pour une analyse des différents principes et de leur portée, voir la contribution de Luc SAÏDJ, « Pour un principe (au moins provisoire...) de globalité budgétaire » in *Constitution et finances publiques. Études en l'honneur de Loïc Philip* Economica, 2005, pp. 563-574.

[61](#) – 60. Article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

[62](#) – 61. Pour une critique du dispositif des AP-CP, voir Jacques CHABRUN, Denis SOUBEYRAN, Paul DE PUYLAROQUE, « Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions », in *La loi organique de 1959. trente ans après*, RFFP 1989, 26, pp. 139-153.

[63](#) – 62. Article 8 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, préc.

[64](#) – 63. Voir Michel BERMOND, « Commentaire de l'article 8 » in Jean-Pierre CAMBY (coord.), *La réforme du budget de l'État. La loi organique relative aux lois de finances*, 3^e édition, LGDJ, 2011, p. 76.

[65](#) – 64. Voir Renaud DUPLAY, « La pluriannualité dans la LOLF », *Gestion & Finances publiques*, numéro spécial : « La LOLF, 10 ans de pratique », n° 6/2016, pp. 21-25.

[66](#) – 65. 32 missions dans la loi de finances pour 2018, [Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018](#), JO, 31 décembre 2017.

[67](#) – 66. Mission initialement interministérielle entre ministère de la Défense et ministère de l'Intérieur, devenue ministérielle à partir de l'exercice 2009, [Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009](#), JO, 28 décembre 2008, p. 20224.

[68](#) – 67. Comme le souhaitaient, Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État ? », RFAP, n° 117, 2006, pp. 11-14.

[69](#) – 68. « (...) *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique (...)* », rédaction de l'article 34 de la Constitution issu de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 *instituant les lois de financement de la sécurité sociale*.

[70](#) – 69. [Loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004](#), JO, 19 décembre 2003, p. 21641.

[71](#) – 70. Nathalie KRIEF, « La mise en œuvre de la tarification à l'activité à l'hôpital : des enjeux économiques et sociaux compatibles ? », *Comptabilité, contrôle audit et institution(s)*, Mai 2006, Tunisie.

[72](#) – 71. Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 *relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, JO, 3 août 2005, p. 12633.

[73](#) – 72. N° 208, Sénat projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, présenté au nom de M. Jean-Pierre RAFFARIN, Premier ministre, par M. Philippe DOUSTE-BLAZY, ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille, Exposé des motifs.

[74](#) – 73. Cf. *supra*.

[75](#) – 74. Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 *relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques*, JO, 22 avril 2006 p. 6024. S'agissant des évolutions récentes en matière de propriété publiques, voir l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 *relative à la propriété*

des personnes publiques, JO, 20 avril 2017.

[76](#) - 75. Norbert FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, 3^e édition, LexisNexis, 2015, p. 4.

[77](#) - 76. Cour des comptes, *Référé, Bilan de la politique immobilière de l'État* 30 décembre 2014, 20 p.

[78](#) - 77. « *Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* », article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances, préc.*

[79](#) - 78. Voir en particulier, Cour des comptes, Rapport public thématique, *La comptabilité générale de l'État, 10 ans après* février 2016.

[80](#) - 79. Comme a pu le confirmer l'adoption du [décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012](#) *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, JO, 10 novembre 2012, p. 17713.

[81](#) - 80. [Décret n° 2008-310 du 3 avril 2008](#) *relatif à la direction générale des finances publiques*, JO, 4 avril 2008.

[82](#) - 81. Décret du 17 frimaire an III (7 décembre 1794) *portant que les parents et alliés, jusqu'au degré de cousin germain inclusivement, ne peuvent être, en même temps, l'un receveur de district et l'autre administrateur du Directoire ou agent national du même district*, B. a. XLIX, p. 174, Mon. Du 20 frimaire an III.

[83](#) - 82. Sur l'utilisation du logiciel Chorus, voir Claude SUIRE-REISMAN, Anne PENELAUD, Luc ESTRUCH, « Témoinage sur l'application de la LOLF en région : la LOLF et la DRFiP de PACA », *Gestion & Finances publiques*, 2016, pp. 82-87.

[84](#) - 83. Les exemples choisis ne prétendent pas à l'exhaustivité. Plusieurs réformes, telles la réforme de la carte judiciaire ou la réforme des universités auraient également pu être mises en avant.

[85](#) - 84. Rapport présenté par Éric WOERTH, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général de la RGPP, Conseil de modernisation des politiques publiques, La Documentation française, 4 avril 2008, p. 1.

[86](#) - 85. *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La Documentation française, 2005.

[87](#) - 86. Comme a pu l'écrire Sébastien KOTT, « *Le discours sur les finalités de la RGPP ne cherche pas à dissimuler un de ses objectifs essentiels : permettre des économies budgétaires à travers la réorganisation des administrations ou la dématérialisation des relations à l'usager* ». Sébastien KOTT, « La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances », RFAP, 2010, pp. 881-893, spéc. p. 886.

[88](#) - 87. Voir, Cour des comptes, Rapport public annuel 2011.

[89](#) - 88. Selon François CORNUT-GENTILLE et Christian ECKERT, « *La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire de l'État sur deux partant à la retraite était, dès le lancement de la RGPP, considérée comme une donnée exogène, qui s'imposait à cette révision : il s'agissait d'un choix politique que la RGPP devait intégrer et dont, au surplus, elle devait permettre l'efficacité* », n° 4019, AN Rapport d'information sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP), 1^{er} décembre 2011.

[90](#) - 89. Cf. *supra*.

[91](#) - 90. « (...) *le lien entre les suppressions d'emplois et l'augmentation de la productivité n'est pas établi, faute de mesure adéquate de l'évolution de cette productivité, notamment pendant la période de mise en place de la fusion. Il n'est donc pas possible de démontrer que la fusion, à ce stade, a permis de réaliser des gains de productivité supplémentaires par rapport à la période antérieure* ». Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat (article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et L. 132-4 du Code des juridictions financières) *La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique : un premier bilan*, octobre 2011.

[92](#) - 91. [Décret n° 2010-146 du 16 février 2010](#) modifiant le [décret n° 2004-374 du 29 avril 2004](#) relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, JO, 17 février 2010.

[93](#) - 92. Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, Rapport public thématique, juillet 2013.

[94](#) - 93. N° 4019, AN Rapport d'information sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP), 1^{er} décembre 2011, *préc.*

[95](#) - 94. [Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012](#) portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, JO, 31 octobre 2012.

[96](#) - 95. Article 2 du [décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012](#) portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, *préc.* : « *Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics* ».

[97](#) - 96. « *La modernisation de l'action publique poursuit sa montée en puissance, autour d'un double objectif réaffirmé : renforcer l'efficacité des services publics et contribuer à l'effort de redressement des finances publiques* ». Relevé de décisions du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, (CIMAP), 18 décembre 2013.

[98](#) - 97. Cf. *Supra*.

[99](#) - 98. [Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#), *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, JO, 23 janvier 2018.

[100](#) - 99. N° 234, AN, projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, présenté au nom de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre, par M. Gérald DARMANIN, ministre de l'Action et des Comptes publics, Exposé des motifs, 27 septembre 2017.

[101](#) - 100. Pour une réflexion sur la distinction, voir Jacques CAILLOSSE, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État », RFAP 2003, pp. 121-134.

[102](#) - 101. Pour une relativisation de la distinction, voir Céline DESMARAIS, Emmanuel ABORD DE CHATILLON, « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? », RFAP 2008, pp. 767-783.

[103](#) - 102. Jürgen HABERMAS expliquait le développement de ce phénomène tout au long du XIX^e siècle dans sa thèse, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive bourgeoise*, 1962, rééd. Payot, 1992, pp. 149 et s.

[104](#) - 103. Cf. *infra*.

[105](#) - 104. Dans le cadre des potentialités et limites de l'article 72 de la Constitution : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. (...) Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

[106](#) - 105. 104,8 milliards dans la [loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017](#) de finances pour 2018, JO, 31 décembre 2017.

[107](#) - 106. 48,3 milliards dans la [loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017](#) de finances pour 2018, *préc.*

[108](#) - 107. Sur les évolutions de ces concours entre 1996 et 2017, voir le jaune budgétaire *Transferts financiers de l'État aux collectivités*, annexe au projet de lois de finances 2017, p. 17.

[109](#) - 108. [Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010](#) de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, JO, 29 décembre 2010 p. 22868.

[110](#) - 109. [Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010](#) de finances pour 2011, JO, 30 décembre 2010, p. 23033, [loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011](#) de finances pour 2012, JO, 29 décembre 2011, p. 22441, [loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012](#) de finances pour 2013, JO, 30 décembre 2012, p. 20859.

[111](#) - 110. « *Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* », article 9 de la [loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012](#) de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, JO, 1^{er} janvier 2013, p. 10.

[112](#) - 111. Baisse de la DGF de 1,5 milliard.

[113](#) - 112. 10,75 milliards précisément, voir l'article 14 de la [loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014](#) de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, JO, 30 décembre 2014, p. 22786.

[114](#) - 113. « *sur le triennal 2015-2017, la baisse de DGF s'élève à 9,974 Md€* », jaune budgétaire *Transferts financiers de l'État aux collectivités*, annexe au projet de loi de finances 2017, p. 17.

[115](#) - 114. 48,3 milliards pour les concours financiers au lieu de 47,9 milliards en 2017, voir le jaune budgétaire *Transferts financiers de l'État aux collectivités*, annexe au projet de loi de finances 2018, p. 7.

[116](#) - 115. Alain GUENGANT, « Péréquation financière entre les collectivités locales : concilier égalité et autonomie » in J. ABEN et M. ADID, *Exporter la décentralisation à la française : essai sur le Liban*, L'Harmattan, pp. 163-184, 2005.

[116](#) - Article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

116. Article 72-2 de la Constitution « (...) La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

117 - 118 - 117. La péréquation verticale représentait en 2013, 89,3 % de l'ensemble des dispositifs de péréquation pour un montant total de 7,97 milliards tandis que la péréquation horizontale représentait 10,7 % de l'ensemble des dispositifs de péréquation pour un montant total de 952 millions. *Les finances des collectivités locales en 2013*, Rapport de l'observatoire des finances locales, juillet 2013, p. 193, alors que le ratio s'établit en 2017 à 70,6 % (7,84 milliards) pour la péréquation verticale et 29,4 % (3,26 milliards) pour la péréquation horizontale, *Les finances des collectivités locales en 2017*, Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale, septembre 2017, p. 165.

119 - 118. 1 milliard en 2017, 9 % de l'ensemble de la péréquation horizontale, *Les finances des collectivités locales en 2017*, Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale, septembre 2017, p. 165.

120 - 119. 632 millions en 2017, 5,7 % de l'ensemble de la péréquation horizontale, il existe aussi plus spécifiquement le fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation d'un montant de 663 millions, 6 % de l'ensemble de la péréquation horizontale, *Les finances des collectivités locales en 2017*, Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale, septembre 2017, p. 165.

121 - 120. Voir *Les principaux indicateurs de ressources et de charges in Les finances des collectivités locales en 2017*, Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale, septembre 2017, p. 162.

122 - 121. Article 72 de la Constitution : « (...) Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

123 - 122. Pour une description précise des différents dispositifs de péréquation, voir Étienne DOUAT, « La péréquation dans les finances locales », BJCL, n° 4/18, avril 2018, pp. 270-274.

124 - 123. Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, Rapport au président de la République, *La documentation française*, 5 mars 2009 : « En premier lieu, la question des finances locales est au cœur des enjeux de toute réforme (...) Augmentation de la dépense, excès des financements croisés, incertitudes sur l'autonomie fiscale des collectivités locales, interrogations sur les conséquences de la suppression annoncée de la taxe professionnelle : toutes ces questions appellent des réponses claires ».

125 - 124. *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, JO, 17 décembre 2010, p. 22146. En ce sens, voir Robert HERTZOC, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », RFAP, 2012, pp. 121-137.

126 - 125. « Cet enchevêtrement pénalise l'action publique locale et empêche le citoyen d'identifier clairement les responsabilités. Il nuit à la clarté des choix publics et rend difficile la maîtrise de la dépense publique locale », Brice HORTEFEUX, ministre des Collectivités territoriales lors de l'exposé des motifs de la loi, N° 60, Sénat, projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 septembre 2009, p. 21.

127 - 126. « Le 5 octobre 2012, devant les États généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat, le Président de la République, parlant des collectivités territoriales, affirmait : "Nous avons besoin d'acteurs qui soient reconnus, qui soient respectés et en même temps qui soient responsables" Il ajoutait : "La démocratie locale, c'est d'abord une exigence de citoyenneté mais c'est aussi un levier de croissance" », Marylise LEBRANCHU, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, exposé des motifs N° 495, Sénat, projet de loi modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 10 avril 2013, p. 1.

128 - 127. *Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, JO, 17 janvier 2015, p. 777.

129 - 128. Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur, exposé des motifs, N° 635 Sénat, Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 18 juin 2014, p. 1.

130 - 129. Article 48 de la *loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, JO, 18 mai 2013, p. 8242.

131 - 130. *Préc.*

132 - 131. Article 26 de la loi modifiant le Code général des collectivités territoriales en ajoutant l'« article L. 3611-1. Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « métropole de Lyon », en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône », *préc.*

133 - 132. *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*, JO, 8 août 2015 p. 13705.

134 - 133. Pour une vision sur les difficultés normatives croissantes, voir l'analyse prospective de Bertrand FAURE, le droit des collectivités territoriales « malade de ses normes », RFDA, 2014, pp. 467-471.

135 - 134. Maya BACACHE-BEAUVALLET rappelle qu'« il est contradictoire pour un économiste, d'entendre que ce sont les contraintes économiques qui déterminent le choix, puisque tout choix résulte d'une optimisation sous contrainte », Maya BACACHE-BEAUVALLET, « L'État : contraintes et liberté, approche économique », Pouvoirs, n° 142, 2012, p. 21.

136 - 135. Sur la notion classique d'autolimitation de l'État, voir l'opposition entre l'analyse de Georg JELLINEK : « Tout droit n'est tel que parce qu'il lie non seulement les sujets, mais le pouvoir politique lui-même. L'État moderne et son droit : Théorie générale de l'État », éd. Panthéon-Assas, coll. « Les introuvables », 2005, T. II, p. 130 ; et de Léon DUGUIT : « Si l'État [...] n'est soumis au droit que parce qu'il le veut bien, quand le veut et dans la mesure où il le veut, en réalité il n'est point subordonné au droit », Léon DUGUIT, *La doctrine allemande de l'autolimitation de l'État* Paris, Giard et Brière, 1919, p. 8

137 - 136. « Ô amis, il ne faut pas qu'un seul, et même deux seulement d'entre nous, sachent ce que m'a prédit la noble Déesse Kirkè ; mais il faut que nous le sachions tous, et je vous le dirai. Nous mourrons après, ou, évitant le danger, nous échapperons à la mort et à la Kèr. Avant tout, elle nous ordonne de fuir le chant et la prairie des divines Seirènes, et à moi seul elle permet de les écouter ; mais liez-moi fortement avec des cordes, debout contre le mât, afin que j'y reste immobile, et, si je vous supplie et vous ordonne de me délier, alors, au contraire, chargez-moi de plus de liens » Chant 12, L'Odyssée d'HOMÈRE (traduction de LÉONTE DE LISLE, 1818-1894).

138 - 137. Jacques DELPLA proposait cette solution dans le cadre des projets de réformes constitutionnelles envisagés en 2010 : « Ulysse pour écouter sans succomber à la tentation, s'attache au mât. Ici, le mât, c'est la règle budgétaire dans la Constitution ; le chant des sirènes, ce sont les bas taux d'intérêts actuels », Jacques DELPLA, *Réduire la dette grâce à la Constitution*, Fondapol, février 2010, p. 38.

139 - 138. La France ayant atteint son maximum en 2009 avec 56,8 % : source : OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/qov_glance-2017-fr.

140 - 139. Les déficits publics sont passés de 7,2 % du PIB en 2009 à 2,6 % en 2017 suivants une décre constante. Source : Dette et déficit publics au sens de Maastricht en 2017, Comptes nationaux annuels base 2014, INSEE, 30 mai 2018.

141 - 140. Sur ce point spécifiquement, voir Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE qui évoquent « la soutenabilité des finances publiques en déficit de projet politique » *Finances publiques, préc.*, p. 61.

142 - 141. *Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, préc.*

143 - 142. Pour une définition complète de la notion, voir Olivier BLANCHARD, Jean-Claude CHOURAQUI, Robert P. HAGEMAN, Nicola SARTOR, *The sustainability of fiscal policy : new answers to an old question*, OECD Economic Studies, n° 15 Autumn 1990, pp. 7-35.

144 - 143. Selon la formule de François ECALLE in *La soutenabilité des finances publiques*, fiche de l'encyclopédie des finances publiques en ligne sur le site Fipeco (<https://www.fipeco.fr/>).

145 - 144. Article 3 du traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012.

146 - 145. Voir par exemple, Avis n° HCFP-2018-1 du 13 avril 2018 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2018 à 2022, JO, 17 avril 2018.

147 - 146. Pour une vision critique, voir Anicet LE PORS, Gérard ASCHIERI, *La fonction publique du XXI^e siècle*, Les éditions de l'Atelier, 2015.

148 - 147. Voir le rapport effectué dans le cadre d'une évaluation des politiques publiques initié par le ministère de la Décentralisation et l'AMF par l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, décembre 2014.

149 - 148. Article 1^{er} du *décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017* relatif à la direction interministérielle de la transformation publique et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, JO, 21 novembre 2017.

150 - 149. Dans l'esprit de ce que Georges BURDEAU appelait le « Léviathan téléguisé », Georges BURDEAU, « L'État », *préc.* p. 192.

151 - 150. Article L. 1111-9-1 du CGCT.

152 - 151. Initiés par la *loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, préc.* Ils ont été réactivés sous une forme différente

par la [loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#), préc.

[153](#) - 152. S'agissant du SRDEII, l'article L. 4251-16 du CGCT dispose : « Le schéma régional et, le cas échéant, le document d'orientations stratégiques mentionnées à l'article L. 4251-15 sont approuvés par arrêté du représentant de l'État dans la région. Ce dernier s'assure du respect, par le conseil régional et, le cas échéant, par le conseil de la métropole, de la procédure d'élaboration prévue au présent chapitre et de la préservation des intérêts nationaux ». Sur la question, voir notre étude : Alain PARIENTE, « Les relations régions/métropoles, illustration des transformations en cours du droit des collectivités territoriales », RFFP 2018, 143.

[154](#) - 153. Voir Le rapport public thématique de la Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, juillet 2013.

[155](#) - 154. Didier TRUCHET, « La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit », Legicom 2017/1 (n° 58), pp. 5-11, *spéc.*, p. 6.

[156](#) - 155. Voir Conseil d'État, Rapport public, 1999, Considérations générales : *L'intérêt général* (EDCE, n° 50), 1999.

[157](#) - 156. *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*. Rapport de la Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 », présidée par Christian BLANC, Préparation du XI^e plan, La Documentation française, 1993.

[158](#) - 157. À propos d'une mesure fiscale rétroactive, Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 18, JO, 24 décembre 2013, p. 21069.

[159](#) - 158. Voir en dernier lieu Décision n° 2017-644 QPC du 21 juillet 2017, *Communauté de communes du pays roussillonnais* JO, 23 juillet 2017 : « (...) en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu mettre un terme à l'important contentieux fondé sur la malfaçon législative révélée par la décision précitée du Conseil d'État. Il a également entendu prévenir les importantes conséquences financières qui en auraient résulté pour l'État. Dans ces conditions, l'atteinte portée par les dispositions contestées aux droits des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant fait l'objet de ce mécanisme de compensation au titre des années 2012 à 2014 est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ».

[160](#) - 159. Conseil d'État, 5 juillet 2017, *req.*, n° 401940, AJDA 2017, p. 2198.

[161](#) - 160. Voir à ce sujet la thèse de Catherine TEITGEN-COLLY, *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative* Economica, 1981.

[162](#) - 161. Pour un recensement récent voir la thèse de Frédéric ALHAMA, *L'intérêt financier dans l'action des personnes publiques*, Paris I, 2016.

[163](#) - 162. Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son rapport sur *l'intérêt général*, préc.

[164](#) - 163. Jacques CHEVALLIER, Intérêt général, *Dictionnaire de la participation*, en ligne <http://www.participation-et-democratie.fr/es/dico/interet-general>.

[165](#) - 164. Voir Vincent DUSSART, « Réflexions sur l'évolution de l'enseignement du droit fiscal en France », in *Constitution et finances publiques, Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, pp. 387-400.

[166](#) - 165. OCDE/ La Fondation internationale et pour l'Ibéro-Amérique d'administration et de politique publiques (FIIAPP) (2015), *Édifier une culture fiscale, du civisme et de citoyenneté : un document de référence global de l'éducation des contribuables*, préc., pp. 151-152.

[167](#) - 166. *Ibid.*

[168](#) - 167. *Ibid.*

[169](#) - 168. Au Nigéria « *Un devoir impérieux* » est une série télévisée de 30 minutes qui compte 26 épisodes, suivie chaque semaine par 50 millions de téléspectateurs qui évoque, par la fiction, des hypothèses de fraude fiscale et la culture de citoyenneté qui s'y oppose, *Édifier une culture fiscale, du civisme et de citoyenneté : un document de référence global de l'éducation des contribuables*, préc., pp. 151-152.

[170](#) - 169. En Uruguay, « *Ivan vs Evatrones* » *Evatrones* (les fraudeurs) est un jeu vidéo offert aux enfants dans le cadre d'une politique menée depuis 2007 par le Gouvernement, *Édifier une culture fiscale, du civisme et de citoyenneté : un document de référence global de l'éducation des contribuables*, préc., pp. 193-196.

[171](#) - 170. Voir la mise en place du « parcours citoyen de l'élève », circulaire n° 2016-092 du 20-6-2016, BO, n° 25 du 23 juin 2016.

[172](#) - 171. Pierre ROSANVALLON, « Relégitimer l'impôt ! », *Regards croisés sur l'économie* 2007/1, pp. 16-26.

[173](#) - 172. Voir les propositions de Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY, Emmanuel SAEZ, *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Éditions du Seuil, 2011.

[174](#) - 173. Sur cette question, voir le numéro spécial de la Revue Française des Finances Publiques, *Crise des finances publiques et évasion fiscale*, RFFP, n° 127, 2014.

[175](#) - 174. Voir le travail exhaustif de Maxime LAMBRECHT, L'économie des plateformes collaboratives, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2016/26, pp. 5-80, sur les aspects fiscaux, *spéc.*, pp. 32 et s.

[176](#) - 175. Marie-Hélène BACQUÉ, Henri REY, Yves SINTOMER, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? » in Marie-Hélène BACQUÉ *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative* La Découverte, 2005, pp. 9-46.

[177](#) - 176. Voir John DIAMOND, « 3. Revitalisation urbaine et participation communautaire. Les leçons de l'expérience britannique », in Marie-Hélène BACQUÉ *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, préc., pp. 101-115.

[178](#) - 177. Voir notamment, Yves CABANNES, « Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites », *Mouvements* 2006/5 (no 47-48), pp. 128-138.

[179](#) - 178. Pour un recensement par pays, voir Marie-Hélène BACQUÉ *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, *préc.*

[180](#) - 179. 46 villes recensées en 2017 comme disposant d'un budget participatif, Anne-Aël DURAND, *Le Monde*, 6 octobre 2017.

[181](#) - 180. Pour reprendre le titre de l'ouvrage, sous la direction de Jean-François BOUDET et Xavier CABANNES, *Finances publiques citoyennes*, LGDJ, 2017.