



Année Universitaire 2022- 2023

Semestre 1

FINANCES PUBLIQUES

Enseignant : Monsieur le Professeur Etienne Douat

Travaux dirigés : Mme Aline Gonzalez (chargée d'enseignement vacataire)

M. Alain Tchitare (chargé d'enseignement vacataire)

Séance n° 2 : La réforme budgétaire : la LOLF

- I. DOUAT.E, *Réflexions sur la réforme budgétaire du budget de l'Etat*, La Revue du Trésor, n°7, juillet 2006, p.412 à 418.
- II. JOSSE. P, *Nouvelle architecture budgétaire et démarche de performance*, La Revue du Trésor, n°7, juillet 2006, p. 431 à 432
- III. HIRSTEL. X., *La performance dans le cadre de la LOLF*, La Revue du Trésor, n°7, juillet 2006, p. 446 à 449
- IV. LASCOMBE M., *La LOLF et le Parlement*, La Revue du Trésor, n°7, juillet 2006, p. 425.
- V. Tableau de bord de la performance publique, Exemple d'objectifs et d'indicateurs non détaillé du PLF 2011, diverses missions
- VI. Exemple d'objectifs et d'indicateurs de performance détaillés (mission culture) du PLF 2013
- VII. Exemple de fiche de mission (mission Concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales) PLF 2014, dossier de presse.

Indications bibliographiques

- BOUVIER M., *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, LPA, 26 novembre 2001, p. 4 à 7.
- CATTEAU D., *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance fondement d'un droit public financier rénové*. Dalloz, 2007, p. 556
- DREZET V., *Une société sans impôts ? : Plaidoyer pour une fiscalité juste*, Ed. Les liens qui libèrent, 2014

Site Internet

Le Guide Pratique de la LOLF : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/publications/guide_pratique_lolf/2012/guidelolf2012.pdf
(Tapez : guide Pratique de la LOLF dans votre moteur de recherche, cliquez sur le premier lien). Pour cette séance contentez vous du 1 p. 6 à 29

Travail à effectuer :

Dissertation : La réforme de la politique budgétaire mise en place grâce à la LOLF

Exposés :

- La mesure des performances dans la LOLF
- L'apport de la LOLF par rapport à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances

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

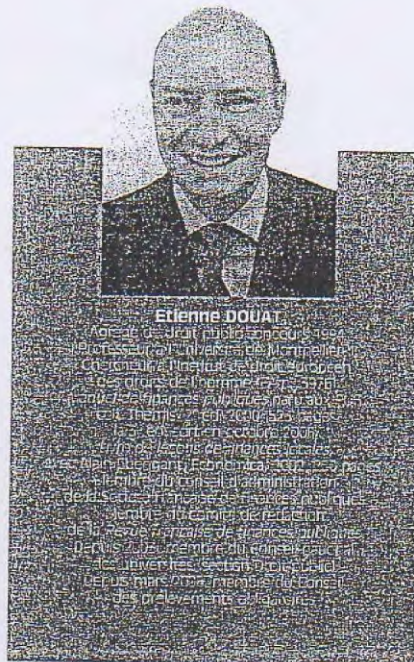
L'ordonnance de 1959 était un texte rédigé par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances. S'agissant d'une ordonnance, il n'y a pas eu de contrôle de constitutionnalité. L'ordonnance donnait le beau rôle au Gouvernement et faisait du Parlement une simple chambre d'enregistrement. Le texte n'a 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 irrécevabilités 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

19

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 instituaient 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.

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 comotabilité 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

30

articles d'ouverture

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. A 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 Etats-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 1998. 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 doivent 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 (850 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 inutiles. 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.

43

31 14

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 net 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.

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 composants 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 de 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 1985. 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	Mds €
Justice judiciaire	2,48
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 chainage 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 chainage 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 (virements, 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 2004 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 seront à

articles d'ouverture

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

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 précieuse 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 NUMÉRO SPÉCIAL

Vous pouvez encore réserver des numéros supplémentaires au moyen du bulletin ci-après

Nom : _____

Prénom : _____

Adresse : _____

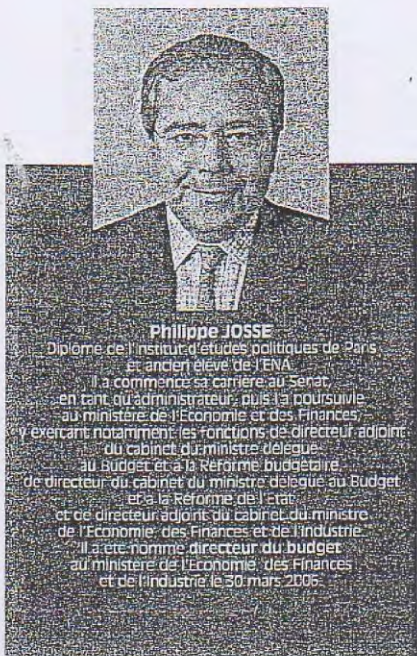
Nombre d'exemplaires : _____ de ce numéro spécial

Prix de l'exemplaire : 10 €

Chèque ci-joint d'un montant de _____

A renvoyer SVP à La Revue du Trésor - 26, rue de Lille - 75007 PARIS
Votre demande sera servie dans la limite des stocks disponibles

nouvelle architecture budgétaire et démarche de performance



Philippe JOSSE

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'ENA, il a commencé sa carrière au Sénat, en tant qu'administrateur, puis la poursuivit au ministère de l'Économie et des Finances, y exerçant notamment les fonctions de directeur adjoint du cabinet du ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire, de directeur du cabinet du ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, et de directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Il a été nommé directeur du budget au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie le 30 mars 2006.

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'État. 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'État. 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'État.

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 rénovés 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

48

architecture 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 rénové ;
- 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 rénovés 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, fondée 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 progresse ») 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

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 Etats-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'Etats indique ainsi utiliser les résultats en retour.

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

Alors que l'ordonnance organique de 1959 structurait le budget de l'Etat 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 obtenus et attendus, mesurés au moyen d'indicateurs précis. L'article 54 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 Etats-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 7.11 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 emploi
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire	Coût 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'écartier

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'utilisateur 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'éloignement des crimes et délits
Point de vue de l'utilisateur : la qualité de service	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi en 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'écartier 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 attère de fait l'autorité du responsable de programme.

51

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 accompli.

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	406	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, (ICI, DCCPI) ou le ministère des affaires étrangères sont à cet égard exemplaires.

53
40

rapporte, 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 le 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).



53

⊕-1

44

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 (ci-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.

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



Michel LASCOMBE
Professeur à l'IEP de Lille - CERAP GREP

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 annihilé.

54

42

16

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° 389, 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 préprojets 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'interministérielle 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'Etat. 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 », AJDA 2006.538.

(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

A3

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 loifienne » 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 loifienne

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 « vigie » 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 précédera 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 craindre 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.

BULLETIN D'ABONNEMENT	
 LA REVUE DU TRÉSOR	
Je désire souscrire un abonnement à la revue du Trésor (cote 2807)	
à l'ordre règlementaire de	La Revue du Trésor 26, rue de Lille 75007 Paris - CCP Paris 10 14 H
par chèque bancaire ou postal	
Nom, Prénom	
ou désignation de l'organisme	
Adresse	
Profession	
Métropole et DOM 74 €	COM et Etranger 84 €
L'abonnement part du 1 ^{er} janvier de chaque année. Il est renouvelé automatiquement sauf avis contraire de l'abonné.	
tarif spécial abonnement personnel des agents des services du Trésor : 37 €	

ST

45

Tableau de bord de la performance publique

Quelques exemples d'objectifs et indicateurs de performance

Projet de loi de finances pour 2011

Octobre 2010

Du point de vue du citoyen,
une évaluation de l'impact des actions de l'État sur la société française : des objectifs socio-économiques

Mission	Programme	Objectif	Indicateurs
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré	Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire	Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales (civisme fiscal)	Taux de déclaration et de paiement des impôts
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Pourcentage d'une classe d'âge diplômée aux différents niveaux de diplôme de l'enseignement supérieur
Sécurité	Police nationale Gendarmerie nationale	Améliorer le taux d'élimination des crimes et délits	Taux détaillé d'élimination (principaux indicateurs de délinquance)
Ecologie, développement et aménagement durables	Sécurité et circulation routières	Mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière pour réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes	Nombre annuel des tués à trente jours (France métropolitaine et départements d'outre-mer)
Travail et emploi	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	Stimuler la création et la reprise des TPE et favoriser l'embauche dans des secteurs d'activité spécifiques	Taux d'emploi créé (y compris celui du créateur) à la création, à un an et trois ans dans les entreprises créées et accompagnées.

Du point de vue de l'utilisateur,
une mesure de la qualité des services publics : des objectifs de qualité

Mission	Programme	Objectif	Indicateurs
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire	Nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire et durée moyenne de vacances de postes (enseignement public)
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Faciliter l'impôt	Niveau de développement des procédures dématérialisées à la DGFIP
Justice	Justice judiciaire	Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile	Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction
Solidarité, insertion et égalité des chances	Handicap et dépendance	Accroître l'effectivité et la qualité des décisions prises au sein des MDPH	Qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)
Culture	Patrimoines	Accroître l'accès du public au patrimoine national	Taux de satisfaction du public des institutions et des sites patrimoniaux
Travail et emploi	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par Pôle emploi	Pourcentage des employeurs satisfaits des services rendus par Pôle emploi

Du point de vue du contribuable,
une évaluation du rapport « qualité/coût » de l'action publique : des objectifs d'efficience

Mission	Programme	Objectif	Indicateurs
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire	Coût des examens des élèves et des concours de personnels par candidat présent
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Maîtriser les coûts de gestion des administrations financières	Taux annuel d'évolution de la productivité globale de la DGFIP
Sécurité civile	Intervention des services opérationnels	Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du Groupement d'Hélicoptères de la Sécurité Civile (GHSC)	Coût total de l'heure de vol de la flotte du Groupement d'Hélicoptères de la Sécurité Civile (GHSC)
Ecologie, développement et aménagement durables	Infrastructures et services de transport	Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports	Coût kilométrique de construction des opérations routières mises en service
Ville et logement	Politique de la ville	Maîtriser le coût et les délais du programme national de rénovation urbaine	Évolution du coût moyen des opérations d'investissement financées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	S'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente	Évolution du coût unitaire d'une inspection sous démarche qualité

Novembre 2010

- Exemples d'objectifs et d'indicateurs PLF 2013

Mission **Culture**

Programme **175 - Patrimoines**

Objectif 1 **Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines**

- Indicateur 1.1 Amélioration des procédures de signalement, de protection et de conservation (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 1.2 Part des crédits d'entretien par rapport aux crédits de restauration des monuments historiques (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 1.3 Archéologie préventive : Proportion des dossiers d'aménagement reçus faisant l'objet d'un arrêté de prescription de diagnostic et/ou d'un arrêté de prescription de fouilles préventives (du point de vue du citoyen) (*nouveau*)
- Indicateur 1.4 Qualité de la maîtrise d'ouvrage Etat (du point de vue du contribuable)

Objectif 2 **Accroître l'accès du public au patrimoine national**

- Indicateur 2.1 Accessibilité des collections au public (du point de vue du citoyen) (*libellé modifié*)
- mission** Indicateur 2.2 Fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 2.3 Taux de satisfaction du public des institutions et des sites patrimoniaux (du point de vue de l'utilisateur)

Objectif 3 **Elargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics**

- Indicateur 3.1 Effet de levier de la participation financière de l'Etat dans les travaux de restauration des monuments historiques qui ne lui appartiennent pas (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 3.2 Taux de ressources propres des institutions patrimoniales et architecturales (du point de vue du contribuable)

Programme **131 - Création**

Objectif 1 **Inciter à l'innovation et à la diversité de la création**

- mission** Indicateur 1.1 Renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 1.2 Place de la création dans la programmation des structures de production subventionnées (du point de vue du citoyen)

Objectif 2 **Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création**

- Indicateur 2.1 Équilibre financier des opérateurs (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 2.2 Promotion de l'emploi artistique (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 2.3 Effort de conventionnement avec les structures subventionnées (du point de vue du contribuable)

Objectif 3 **Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire**

- Indicateur 3.1 Fréquentation des lieux subventionnés (du point de vue du citoyen)

Objectif 4 **Diffuser davantage les oeuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger**

- Indicateur 4.1 Effort de diffusion territoriale (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 4.2 Intensité de diffusion des productions (du point de vue du contribuable)

Programme **224 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture**

Objectif 1 **Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur**

- mission** Indicateur 1.1 Taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur Culture (du point de vue du citoyen)

Objectif 2 Favoriser un accès équitable à la culture notamment grâce au développement de l'éducation artistique et culturelle

- mission** Indicateur 2.1 Part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle (du point de vue de l'utilisateur)
- Indicateur 2.2 Effort de développement de l'éducation artistique et culturelle dans les territoires prioritaires (du point de vue de l'utilisateur)
- Indicateur 2.3 Accessibilité des établissements publics d'enseignement supérieur culturel aux personnes en situation de handicap (du point de vue de l'utilisateur)

Objectif 3 Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien

- Indicateur 3.1 Coût des fonctions soutien par ETP (hors charges immobilières) (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 3.2 Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 3.3 Ratio d'efficacité bureautique (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 3.4 Efficacité de la gestion immobilière (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 3.5 Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi de personnes handicapées (loi N° 87-517 du 10 juillet 1987) (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 3.6 Indicateur transversal d'efficacité de la fonction achats (du point de vue du contribuable) (*nouveau*)

Concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

Les ministres concernés

Monsieur Manuel Valls, Ministre de l'intérieur

Madame Marylise Lebranchu, Ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique

Les moyens de l'enveloppe normée en 2014

- **47,3 Md€**
- dont 2,6 Md€ sur la Mission « Relations avec les Collectivités Territoriales » (RCT)
- 44,7 Md€ de prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales (PSR CT)

L'évolution des concours financiers en 2014

	LFI 2013 au format du PLF 2014	PLF 2014	Ecart
Concours financiers sous « enveloppe normée »	48,8 Md€	47,3 Md€	-1,5 Md€

L'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales s'élève à plus de 100 Md€ par an en incluant la fiscalité transférée et la compensation des dégrèvements d'impôts locaux. Au sein de ces concours, l'enveloppe dite normée représente 47,3 Md€ à laquelle s'ajoutent :

- le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) à hauteur de 5,8 Md€ ;
- les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle pour 3,9 Md€ ;
- les crédits liés à la Dotation Générale de Décentralisation de la Formation Professionnelle (1,7 Md€ en 2013) qui sont supprimés dans le cadre du PLF 2014.

Les concours de l'État aux collectivités locales sont exclusivement des crédits d'intervention.

Les principales décisions pour 2014

Le PLF 2014 met en œuvre le Pacte de confiance et de responsabilité établi entre l'Etat et les collectivités locales le 16 juillet 2013 à la suite d'un important travail de concertation et d'analyse partagée sur la situation financière des collectivités locales :

- les collectivités participent à l'effort de rétablissement des comptes publics via la baisse de 1,5Md€ des concours financiers de l'État
- l'effort n'affectera ni l'investissement local grâce à la mise en place de nouveaux dispositifs pour l'accès aux crédits des collectivités locales (prêts sur fonds d'épargne, création de la société de financement local), ni la démarche de renforcement de la péréquation voulue par le Gouvernement : la péréquation verticale sera accentuée (+119 M€ en 2014 au sein de la dotation globale de fonctionnement), tout comme la péréquation horizontale (+230 M€ en 2014). Ainsi le soutien aux collectivités locales les plus fragiles sera accru.
- les contraintes pesant sur les départements au titre des dépenses sociales seront prises en compte avec le rehaussement pendant deux ans du plafond des droits de mutations à titre onéreux (DMTO), d'une part, et l'affectation de 830 M€ de ressources fiscales, réparties de façon péréquée, issues des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et aujourd'hui perçus par l'Etat, d'autre part.
- les marges de manœuvre des régions seront renforcées par l'affectation de recettes fiscales dynamiques : la dotation globale de décentralisation liée à la formation professionnelle sera remplacée par un panier de ressources, dont deux tiers de ressources dynamiques issues des frais de gestion d'impôt locaux, et d'une fraction de TICPE pour le tiers restant.
- un fonds d'aide aux collectivités ayant souscrit des emprunts risqués sera créé, pour renforcer significativement les moyens prévus par la loi de finances rectificatives pour 2012 pour favoriser la sortie des collectivités de ces prêts sensibles (dotation de 1,5 Md€ sur 15 ans au maximum, financée pour moitié par le secteur bancaire via la taxe de risque systémique).

Priorités portées par la mission en PLF 2014

1) La participation des collectivités à l'effort de rétablissement des finances publiques et la progression de la péréquation.

La contribution des collectivités locales à l'effort de réduction des dépenses publiques se traduit par la baisse des concours de l'Etat de 1,5 Md€ en 2014. Cette baisse sera imputée sur la DGF qui est répartie entre les catégories de collectivités à proportion de leurs recettes totales, soit 840 millions d'euros pour les communes et les intercommunalités (bloc communal), 476 millions pour les départements et 184 millions pour les régions. L'Etat propose d'accompagner cette mesure par le renforcement de la péréquation entre collectivités afin d'aider les plus fragiles d'entre elles. Ainsi, la péréquation verticale progressera en 2014 de 119 millions d'euros, dont 10 millions pour les départements (sur la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale), et de 109 millions pour le bloc communal (dont 60 millions d'euros sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, 39 millions d'euros sur la dotation de solidarité rurale et 10 millions d'euros sur la dotation nationale de péréquation). La péréquation horizontale progressera de 210 millions au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de 20 millions au titre du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

2) La prise en compte des contraintes qui pèsent sur les départements pour le financement des dépenses sociales.

Le Gouvernement s'est engagé à garantir aux départements un financement pérenne et suffisant des allocations individuelles de solidarité, notamment le revenu de solidarité active qui a fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Le Pacte de confiance et de responsabilité a ainsi prévu, d'une part, le transfert aux départements de la ressource fiscale nette aujourd'hui perçue par l'État au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), soit un montant évalué à 830 M€, et, d'autre part, le relèvement du plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en 2014 et 2015, de 3,8 à 4,5 %, ce qui permettra de dégager jusqu'à 1,2 Md€ de recettes fiscales supplémentaires pour les départements.

3) Le renforcement des marges de manœuvre des régions.

La réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage, souhaitée par le Gouvernement, s'accompagne d'une modification des ressources allouées aux régions. Ainsi, 901 M€ de dotation globale de décentralisation sont remplacés par des ressources fiscales offrant davantage de marges de manœuvre aux régions : 601 M€ de frais de gestion d'un panier d'impôts dynamiques (taxe d'habitation, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et cotisation foncière des entreprises) et 300 M€ de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques leur sont ainsi transférés par l'État, afin de faciliter la mise en œuvre des compétences qui leur ont été transférées.

4) La création d'un nouveau fonds destiné à aider les collectivités ayant souscrit des emprunts risqués.

Ce fonds, qui succède et amplifie le fonds prévu par la loi de finances rectificative pour 2012, sera doté de 100 M€ par an pendant 15 ans. Il vise à apporter un soutien aux collectivités, en tenant notamment compte de leur situation financière, en favorisant leur sortie des produits structurés les plus sensibles. Il est alimenté pour moitié par un relèvement de la taxe de risque systémique (TRS) acquittée par le secteur bancaire et pour moitié par l'État. Ce fonds sera ouvert à toutes les collectivités territoriales dès lors qu'une transaction sera conclue avec l'établissement de crédit concerné pour l'ensemble des produits financiers éligibles contractés auprès de cet établissement.

Participation à l'effort partagé de maîtrise des dépenses publiques

En 2014, les collectivités participent à l'effort partagé de maîtrise des dépenses publiques par une baisse de 1,5 milliard d'euros des concours financiers de l'État. Cet effort, qui résulte du Pacte de confiance et de responsabilité établi avec l'État en juillet 2013, représente une baisse limitée de leurs recettes totales hors emprunts 2012 (- 0,7 %).

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'usagers 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'usagers, volume d'activité, superficie des bâtiments, déterminants de la masse salariale, coûts unités 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'efficacité (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...

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.

- 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.

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 cible ou cible de résultat : une valeur cible 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.