



N° 3165

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juin 2006

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

*sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001
relative aux lois de finances*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. MICHEL BOUVARD, DIDIER MIGAUD,
CHARLES de COURSON et JEAN-PIERRE BRARD

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA MISSION	8
PREMIÈRE PARTIE - BILAN DU DÉBAT BUDGÉTAIRE : UN PREMIER EXERCICE ENCOURAGEANT	11
A.– UN PROJET DE LOI OFFRANT UNE PRÉSENTATION D'ENSEMBLE PLUS CLAIRE, MAIS PERFECTIBLE	11
1.– Un projet de loi plus lisible, mais non exhaustif	11
2.– Une architecture des missions et programmes qui doit être stabilisée, nonobstant certains ajustements	15
B.– LES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCE : UN PROGRÈS CONSIDÉRABLE, QUI DEVRA ÊTRE AMPLIFIÉ	17
1.– Une présentation des crédits satisfaisante, mais incomplète	18
2.– Un important travail de justification des crédits, qui devra être approfondi	19
3.– Des objectifs et indicateurs de performance prometteurs, qu'il conviendra d'affiner ...	22
4.– Une analyse des coûts encourageante, mais encore embryonnaire	27
5.– Des opérateurs publics qui ne doivent pas échapper à la logique de la LOLF	28
6.– Des dépenses fiscales qui doivent être mieux contrôlées	30
C.– UN DÉBAT PEU BOULEVERSÉ, QUI GAGNERAIT À SE CONCENTRER DAVANTAGE SUR LA PERFORMANCE	31
1.– Le retard des réponses aux questionnaires budgétaires limite toujours la portée des débats	32
2.– La LOLF doit s'accompagner d'une meilleure coordination du travail parlementaire...	34
3.– Des débats qui doivent être mieux centrés autour des missions	35
4.– Un examen qui devra à l'avenir davantage se concentrer sur la performance	39
5.– Un droit d'amendement renouvelé, utilisé avec modération	41

DEUXIÈME PARTIE - L'APPLICATION DE LA LOLF DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	47
A.– LA DÉCONCENTRATION DES CRÉDITS, UN COROLLAIRE INDISPENSABLE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	48
B.– UNE MISE EN ŒUVRE SATISFAISANTE DES BOP DECONCENTRÉS POUR 2006 MALGRÉ LES DIFFICULTÉS INHÉRENTES À L'APPRENTISSAGE D'UNE LANGUE ÉTRANGÈRE	49
1.–Le calendrier cible d'élaboration et d'examen des BOP n'a pas pu être respecté en 2005	49
2.– Les difficultés rencontrées, inévitables la première année d'application, n'ont pas significativement entravé le début de la gestion 2006	51
3.– Les services expérimentateurs sont mieux entrés dans l'exercice LOLF	52
C.– POUR AMÉLIORER L'ÉLABORATION DES BOP, LE DIALOGUE DE GESTION ENTRE TOUS LES ACTEURS DOIT ÊTRE RENFORCÉ	53
1.– Un dialogue plus précoce et plus approfondi entre les responsables de programme et de BOP	53
2.– Le niveau départemental doit être étroitement associé à l'élaboration des BOP	54
3.– Le préfet de région : un indispensable pivot	56
4.– Renforcer le nouveau rôle du contrôle financier.....	58
5.– Développer le dialogue entre les responsables de BOP, les personnels et leurs représentants	59
D.– L'ÉLABORATION DES BOP PEUT CONSTITUER UN RÉEL PROGRÈS DANS LA GESTION DÉCONCENTRÉE DE L'ÉTAT, SOUS CERTAINES CONDITIONS.....	60
1.– Le niveau régional est le niveau le plus adapté pour déconcentrer la gestion	60
2.– Les BOP permettent aux responsables locaux d'avoir une visibilité bien plus grande de leur activité	62
3) L'ensemble des crédits mis en œuvre sur un territoire concerné doit être rassemblé au sein du BOP, y compris les dépenses de personnel.....	62
3.– Les « fléchages de crédits » doivent être prohibés	64
4.– La dimension de la performance doit être mieux prise en compte par les responsables de BOP	65
TROISIÈME PARTIE - LA MODERNISATION DES SYSTEMES D'INFORMATION EST URGENTE ET INDISPENSABLE	67
A.– LA MISE EN ŒUVRE DE PALIER 2006 A PERMIS DE SURMONTER LES DIFFICULTÉS LIÉES A L'ABANDON DU PROJET ACCORD 2	67
B.– POUR AUTANT, LES SYSTÈMES D'INFORMATION DISPONIBLES TRÈS INSUFFISANTS, SONT SOURCE D'UNE INUTILE COMPLEXITÉ POUR LES UTILISATEURS.....	69
C.– LA MISE EN ŒUVRE DE CHORUS DOIT DESORMAIS CONSTITUER UNE PRIORITÉ ABSOLUE	70
EXAMEN EN COMMISSION	73
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES ET DÉPLACEMENTS	77

INTRODUCTION

La loi de finances pour 2006 est la première à faire l'objet d'une application intégrale de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), adoptée à l'unanimité par le Parlement. A l'automne dernier, le Parlement a ainsi été saisi d'un projet de loi de finances initiale totalement renouvelé et, depuis le 1^{er} janvier, les ministères exécutent cette loi de finances selon les nouvelles modalités prévues par la LOLF.

Il serait bien sûr tout à fait prématuré de vouloir dresser un quelconque bilan de l'application de la LOLF : l'on ne pourra commencer à envisager une telle opération que lors de l'examen l'an prochain de la loi de règlement pour 2006 ; et encore ce n'est que dans plusieurs années que l'on pourra porter un jugement éclairé sur la mise en œuvre de cette réforme et la réalisation de ses objectifs : le renouvellement de l'autorisation parlementaire, une plus grande liberté pour les gestionnaires, contrebalancée par des engagements précis en termes d'objectifs et, finalement, une plus grande efficacité de la dépense publique.

Nonobstant cette réserve, votre commission des Finances suit de très près l'application de cette réforme fondamentale. En son sein, la Mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF, composée d'un député représentant chacun des groupes de l'Assemblée nationale, est depuis sa création en 2002 étroitement associée à l'application de la loi organique. En effet, l'un des signes hautement distinctifs de cette réforme, au regard de son importance et des équilibres institutionnels, est son origine parlementaire.

Étant à la fois l'initiateur et l'un des principaux bénéficiaires de cette réforme, le Parlement a donc été particulièrement attentif à sa mise en œuvre et la Mission s'est saisie chaque année des principaux enjeux soulevés par la LOLF : par exemple, le découpage en missions et programmes ou le dispositif de performance. La Mission ne peut d'ailleurs que se féliciter de l'accueil presque toujours favorable fait par le gouvernement à ses propositions.

Pour son quatrième rapport, la Mission a souhaité se pencher sur trois aspects de la réforme : le renouvellement attendu du débat parlementaire, la mise en œuvre de la LOLF dans les services déconcentrés de l'État et la modernisation des systèmes d'information financière de l'État.

Le premier aspect se rapporte à l'un des principaux objectifs de la réforme : refonte totale des documents budgétaires, nouvelle architecture budgétaire, nouvelles modalités de l'autorisation parlementaire et, enfin, possibilités neuves offertes au droit d'amendement parlementaire. La Mission a donc procédé à une analyse des documents budgétaires qui ont été soumis au Parlement à l'automne dernier afin d'en déceler les qualités, les faiblesses et les pistes d'amélioration ; elle a également étudié les débats budgétaires pour en examiner les perspectives d'évolution.

Le second aspect n'est pas moins essentiel puisqu'il conditionne l'effectivité de la réforme : pour que l'objectif d'une plus grande efficacité de la dépense publique soit atteint, il faut que les pratiques administratives évoluent et qu'une plus grande attention soit portée à la démarche de performance. Or, c'est bien au niveau des services que cette évolution doit avoir lieu grâce à une plus grande déconcentration de la gestion. La Mission a donc, parallèlement à l'audition de plusieurs responsables de programmes et directeurs d'administration centrale, procédé à quatre déplacements en région (Rhône-Alpes, Ile-de-France, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne) auprès de la plupart des services déconcentrés de l'État.

Enfin, le troisième aspect répond à une préoccupation rencontrée chez la plupart des interlocuteurs de la Mission, à savoir l'extrême faiblesse des systèmes d'information. Au moment où commence à se dessiner le projet Chorus, il est temps de faire le point sur les erreurs du passé afin d'éviter de les répéter.

*

* *

Avant d'aller plus avant dans l'analyse des trois thèmes évoqués, la Mission souhaite formuler quatre observations d'ordre général :

– il faut d'abord noter que la réforme se fait dans une situation budgétaire difficile, la LOLF servant parfois de révélateur de certaines difficultés. Elle sert également parfois de bouc émissaire à des difficultés dont l'origine est ailleurs. Il faut donc veiller à faire la part des choses entre ce qui est dû à la LOLF, et doit éventuellement être corrigé, et ce qui est dû à un contexte budgétaire donné ;

– il est ensuite frappant de constater à quel point la mémoire administrative est courte : l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui a pourtant été la constitution financière de la France pendant quarante-six ans, fait bel et bien partie de l'histoire ; au point que de nombreux interlocuteurs de la mission, parfois assez critiques sur la mise en œuvre de la LOLF, semblent avoir déjà oublié le système précédent et ses rigidités. Ceci est à la fois rassurant, car cela prouve que la LOLF est rentrée dans les esprits, mais également inquiétant : il ne faut pas oublier d'où l'on vient et comparer la LOLF non seulement à ce que l'on peut espérer mais aussi à ce à quoi l'on échappe...il est par contre vrai que certains ministères tentent aujourd'hui de rétablir des rigidités qui ne sont pas conformes avec l'esprit de la LOLF ;

– la Mission tient également à rappeler que la LOLF n'est qu'un outil, qui n'est porteur d'aucune idéologie politique de réduction ou d'accroissement systématique de la dépense publique ; chaque majorité est absolument libre de mener la politique budgétaire et économique qu'elle souhaite. Les seuls « présumés » idéologiques de la LOLF sont une volonté de plus grande transparence vis-à-vis du Parlement et du citoyen et d'une meilleure efficacité de la dépense publique ;

– enfin, il convient de saluer le travail accompli par les administrations, tant au niveau central que déconcentré, pour permettre la mise en œuvre, en temps et en heure, de la LOLF ; cela s'est traduit – et se traduit encore – par une surcharge de travail importante.

Ce travail doit maintenant être poursuivi ; par le présent rapport, la Mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF de votre commission des Finances entend y contribuer.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA MISSION

La présentation du projet de loi de finances

1. - Prévoir, dans l'état B annexé, la ventilation des crédits par programme au sein de chaque mission.
2. - Indiquer, dans les « Informations annexes » du projet de loi de finances, les échéanciers prévus de consommation de crédits de paiement correspondant aux autorisations d'engagement ouvertes chaque année.
3. - Présenter une ventilation des plafonds d'autorisation d'emploi par mission et programme pour l'année passée, l'année en cours et l'année à venir.

Le contenu des projets annuels de performance (PAP)

4. - Exposer, au début de chaque PAP, la stratégie de la mission, articulée autour de quelques priorités claires et hiérarchisées, ainsi que la récapitulation des échéanciers prévisionnels par année des crédits de paiement correspondant aux autorisations d'engagement de chaque année.
5. - Adapter la présentation de chaque programme, qui pourrait comporter six parties : présentation des crédits et dépenses fiscales associées ; présentation de l'objet, de la stratégie et des actions du programme ; justification des crédits au premier euro ; présentation des opérateurs (s'il y a lieu) ; objectifs et indicateurs de performance ; analyse des coûts.
6. - Prévoir une justification au premier euro (JPE) pour l'ensemble des actions et des crédits proposés, cette JPE devant être précise, claire, complète et objective.
7. - Mieux hiérarchiser les objectifs de performance autour de quelques priorités politiques claires, en réduire corollairement le nombre, clarifier et préciser leur intitulé.
8. - Associer des indicateurs de performance à toutes les actions ou masses de crédits importantes et rééquilibrer la répartition des indicateurs de performance entre les trois catégories existantes, en renforçant la part réservée à la qualité du service et à l'efficacité de la gestion.
9. - Renseigner l'ensemble des indicateurs, leur donner une valeur cible pluriannuelle et leur permettre de faire autant que possible des comparaisons avec d'autres services de l'État, voire ceux d'autres pays.
10. - Enrichir et affiner la partie consacrée à l'analyse des coûts, à l'appui d'une comptabilité analytique générale.
11. - Préciser dans chaque PAP l'objet, la finalité, le coût budgétaire et financier, les bénéficiaires actuels et prévisibles ainsi que l'impact administratif, économique et social des dépenses fiscales correspondantes ; justifier leur montant et évaluer leur efficacité.

La présentation des opérateurs de l'État

12. - Créer une nouvelle annexe générale reprenant mission par mission, programme par programme, la liste des opérateurs de l'État, les dotations ou les recettes affectées dont ils bénéficient et l'ensemble des emplois rémunérés par eux.
13. - Faire figurer dans les PAP l'ensemble des opérateurs financés par le budget de l'État ou bénéficiant de recettes affectées, préciser leurs activités, dépenses, emplois et crédits proposés ; justifier complètement ceux-ci et leur associer, s'il y a lieu, des objectifs et indicateurs de performance.
14. - Accompagner d'une étude d'impact préalable complète sur les effets budgétaires, administratifs, économiques, sociaux et financiers, tout projet de texte tendant à créer un nouvel opérateur.
15. - Lier les opérateurs aux responsables de programme concernés par un contrat d'objectifs et de moyens, permettant à ces derniers d'exercer leur rôle de pilotage général de la politique publique qu'ils ont la charge de mettre en œuvre.

L'organisation des débats à l'Assemblée nationale

16. - Rappeler, par circulaire du Premier ministre, à l'ensemble des membres du Gouvernement, l'obligation légale faite à celui-ci de répondre aux questionnaires budgétaires dans les délais.
17. - Constituer, au moins pour les missions interministérielles, un collège des rapporteurs de l'Assemblée nationale, composé de tous les rapporteurs concernés et chargé de coordonner leur travail.
18. - Centrer systématiquement les débats autour des missions.
19. - Étendre la procédure d'examen en commission élargie.
20. - Limiter la phase consacrée aux questions budgétaires.
21. - Inciter les rapporteurs, par le biais des présidents des commissions permanentes, à réserver dans leurs interventions une part plus importante à l'examen de la performance.

La mise en œuvre de la LOLF dans les services déconcentrés

22. - Entamer dès que possible le dialogue de gestion entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel de programme.
23. - Associer le niveau départemental à l'élaboration des BOP.
24. – Réaffirmer le rôle du préfet de région comme « garant de la cohérence de l'action des services de l'État dans la région ».
25. – Développer le rôle de conseil du contrôle financier local.
26. – Mieux associer le personnel et ses représentants à la procédure d'élaboration des BOP.

- 27. – Limiter strictement les BOP de fonctionnement au niveau central et développer les BOP territoriaux.
- 28. – Limiter au maximum les BOP départementaux et fixer un montant minimum de crédits pour les BOP.
- 29. – Déconcentrer l'ensemble des dépenses, y compris les dépenses de personnel.
- 30. – Limiter plus strictement les fléchages de crédits.
- 31. – Renforcer la partie performance des BOP tout en diminuant le nombre d'indicateurs.

La modernisation du système d'information financière de l'État

- 32. – Accélérer la mise en place du projet Chorus.
- 33. – Évaluer précisément les gains de productivité attendus.
- 34. – Associer étroitement les services déconcentrés à l'élaboration de Chorus.
- 35. – Surveiller et contenir le coût budgétaire du projet.

PREMIÈRE PARTIE - BILAN DU DÉBAT BUDGÉTAIRE : UN PREMIER EXERCICE ENCOURAGEANT

L'un des objectifs premiers de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) était de revaloriser le rôle du Parlement dans ce domaine essentiel de la vie politique que sont les finances publiques. Cette revalorisation intervient à trois niveaux : des moyens de contrôle renforcés, une meilleure information lors de l'exécution et, surtout, une autorisation renouvelée. La volonté du législateur organique était en effet de répondre aux critiques répétées contre les débats de seconde partie de la loi de finances initiale, trop longs, fastidieux, parfois obscurs et dotés d'une faible portée normative. La LOLF modifie donc profondément les modalités (en particulier les unités de spécialité et de vote) de l'autorisation de dépenser donnée par le Parlement au Gouvernement. La loi de finances initiale pour 2006 a été la première adoptée selon ces nouvelles modalités. La Mission a donc estimé utile d'évaluer dans quelle mesure les espoirs de renouvellement créés par la LOLF s'étaient réalisés au cours de ce premier exercice.

L'évolution peut se concrétiser dans trois domaines : la présentation du projet de loi dans son ensemble, le contenu des projets annuels de performances (PAP) qui ont succédé aux anciens « bleus ministériels » portant sur les dépenses, et l'organisation et le déroulement du débat budgétaire proprement dit.

A.– UN PROJET DE LOI OFFRANT UNE PRÉSENTATION D'ENSEMBLE PLUS CLAIRE, MAIS PERFECTIBLE

1.– Un projet de loi plus lisible, mais non exhaustif

De l'avis unanime des parlementaires et des personnes entendues par la Mission, la présentation générale du projet de loi de finances (PLF) a très largement gagné en clarté et en lisibilité. C'est à l'évidence un apport décisif de la LOLF. L'ancienne présentation, issue de l'ordonnance du 2 janvier 1959⁽¹⁾, articulée en ministères, sections, titres, parties, chapitres et articles, était par comparaison plus formelle, touffue et abstraite. La nouvelle, qui maintient la distinction entre première et seconde parties (pour l'essentiel, recettes et conditions générales de l'équilibre financier d'une part, dépenses et dispositions permanentes, de l'autre) offre au contraire une répartition claire des crédits, selon les principales politiques publiques – ou missions –, elles-mêmes déclinées en programmes, actions et sous-actions.

La cohérence de ce découpage est d'autant plus forte qu'il procède d'un important travail de réflexion et de concertation entre les principaux acteurs institutionnels concernés : Gouvernement, Assemblée nationale, Sénat et Cour des comptes notamment. Outre une meilleure lisibilité, la nouvelle présentation permet au Parlement, mais aussi au Gouvernement lors de la préparation du projet de loi de finances, de faire des choix politiques à la fois plus directs, plus stratégiques et plus opérationnels.

(1) Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

On pouvait craindre que le changement de nomenclature budgétaire s'accompagne, au moins dans un premier temps, d'une déperdition d'informations. En fait, à quelques réserves près, l'information offerte aux parlementaires, avec notamment les objectifs et indicateurs de performance et la justification au premier euro (JPE) figurant dans les PAP, s'est dans l'ensemble nettement enrichie.

D'ailleurs, la gamme des annexes budgétaires s'est élargie. À côté des annexes explicatives (l'évaluation des voies et moyens, les « bleus ministériels » remplacés par les PAP) et générales (annexes thématiques ou « jaunes budgétaires »), auxquelles s'ajoutent notamment le rapport économique, social et financier ou celui sur les prélèvements obligatoires est joint désormais au projet de loi de finances un nouveau type de document : les **documents de politique transversale (DPT)**. Ceux-ci portent sur des politiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes appartenant à des missions différentes. Ils exposent, pour chaque politique concernée, la stratégie retenue ainsi que les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils doivent aussi comporter une présentation détaillée de l'effort financier de l'État et des dispositifs mis en place pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente. Le Gouvernement a transmis sept DPT (ou « oranges » budgétaires par distinction avec les annexes bleues et jaunes) : *Action extérieure de l'État, Politique française en faveur du développement, Sécurité routière, Sécurité civile, Enseignement supérieur, Inclusion sociale, Outre-mer*.

Sera ajouté, à compter du projet de loi de finances pour 2007, un huitième DPT sur la politique de la ville. La Mission juge ce nouveau type d'annexe générale particulièrement bienvenu et souhaite qu'une réflexion soit entamée sur la possibilité d'élaborer un DPT relatif à la politique de l'eau.

Ce nouveau type de document était indispensable : le découpage en missions, présentées dans les PAP, ne permettant pas d'appréhender dans leur globalité les politiques publiques comportant une forte composante interministérielle. Ainsi, la mission *Recherche et enseignement supérieur*, déjà très vaste, pouvait difficilement intégrer toutes les mesures menées par les autres missions dans ce domaine (*Sport, jeunesse et vie associative, Solidarité et intégration, ou Santé* par exemple). C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a adopté, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2005, un amendement de notre collègue Gilles Carrez, Rapporteur général, tendant à donner une base légale aux documents de politique transversale. L'article 128 de cette loi consacre l'obligation faite au Gouvernement de transmettre ces nouvelles annexes générales au projet de loi de finances, il en rappelle l'objet et en précise la liste. Dans un souci de simplification et de lisibilité, et afin d'éviter des redondances, il supprime six « jaunes », dont le contenu sera intégré dans les DPT ⁽¹⁾.

(1) *Effort de la Nation en faveur de la sécurité routière ; l'état des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France ; État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États*

L'article 129 de la même loi pérennise par ailleurs le « jaune » consacré à la recherche en l'adaptant à la nouvelle architecture budgétaire résultant de la LOLF et supprime le « jaune » relatif à l'enseignement supérieur, dont les éléments ont vocation à figurer dans les PAP concernés, à savoir le nouveau « jaune » *Recherche* et le DPT *Enseignement supérieur*.

Loi de finances rectificative pour 2005 n° 2005-1720 du 30 décembre 2005

Article 128

I. - Le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en oeuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

Ces documents sont relatifs aux politiques suivantes :

- 1° Action extérieure de l'État ;
- 2° Politique française en faveur du développement ;
- 3° Sécurité routière ;
- 4° Sécurité civile ;
- 5° Enseignement supérieur ;
- 6° Inclusion sociale ;
- 7° Outre-mer ;
- 8° Ville.

II. - Les relations financières entre la France et l'Union européenne font l'objet d'une présentation détaillée dans une annexe générale jointe au projet de loi de finances de l'année intitulée : « Relations financières avec l'Union européenne ».

(...)

Article 129

I. - Le Gouvernement joint au projet de loi de finances de l'année une annexe générale présentant les choix stratégiques et les objectifs des politiques nationales de recherche et de formations supérieures analysant les modalités et les instruments de leur mise en oeuvre et en mesurant les résultats.

Cette annexe rend compte de la participation de la France à la construction de l'espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur et met en évidence, par comparaison avec les résultats des principaux pays étrangers, la place de la France dans la compétition internationale.

Elle fait apparaître la contribution respectivement apportée à l'effort national de recherche par l'État, les autres administrations publiques, les entreprises et les autres secteurs institutionnels. Elle présente l'offre nationale de formations supérieures, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

(...)

(Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 publiée au Journal Officiel du 31 décembre 2005)

Malgré ce net progrès, le projet de loi de finances comporte encore **quatre lacunes principales**, qu'il conviendra de combler dès le prochain projet de loi de finances :

– **l'état B** (état législatif annexé au PLF), qui récapitule la répartition des crédits par mission, ne précise pas la ventilation de ceux-ci par programme au sein de chaque mission. Si ces éléments figurent dans les PAP, il serait néanmoins souhaitable d'intégrer cette répartition d'ensemble dans le dispositif du projet de loi de finances, le programme constituant l'unité de spécialité des crédits, c'est-à-dire le niveau d'autorisation de dépense donné au Gouvernement. En outre, cette mesure permettrait de mieux suivre les modifications apportées au cours de la procédure d'examen parlementaire. Le directeur du budget a confirmé à la Mission que cette mesure serait retenue dans le prochain PLF ;

– le PLF n'indique pas, pour l'ensemble des autorisations d'engagement (AE), les **échéanciers** prévus de consommation des crédits de paiement correspondants. Cela est regrettable : l'approche stratégique insufflée par la LOLF suppose une prévision précise des opérations pluriannuelles, dont il est nécessaire d'informer le Parlement, afin de l'éclairer dans ses choix. La direction du budget a pourtant indiqué à la Mission qu'il n'était pas prévu de fournir une synthèse de ces échéanciers, à la fois parce que la LOLF ne l'impose pas et dans la mesure où ceux-ci ne sont pas stabilisés. Il est vrai qu'aux termes de l'article 51 de la LOLF, l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement doit figurer dans les PAP. Cela ne dispense pas pour autant d'assurer au Parlement une vue récapitulative dans la partie « Informations annexes » du PLF. Quant à l'argument de l'absence de stabilisation, il n'est guère recevable : si l'on comprend que ces échéanciers puissent faire l'objet d'ajustements d'une année sur l'autre du fait de la conjoncture ou d'un changement de politique, une programmation prévisionnelle est nécessaire, même si elle fait encore souvent défaut dans les PAP eux-mêmes ;

– l’information est également insuffisante s’agissant des **emplois**. On rencontre indiscutablement ici les limites d’un titre 2 de dépenses de personnel voté par programme alors que les plafonds d’autorisation d’emplois sont votés par ministère. Il serait donc utile de disposer, pour l’année passée, l’année en cours et l’année future, d’une ventilation, à titre indicatif, des plafonds d’autorisation d’emplois par mission et programme ;

– enfin, le Parlement doit être mieux informé s’agissant des **opérateurs** de l’État ; ceux-ci, de plus en plus nombreux, jouent un rôle essentiel dans la conduite de nombreuses politiques publiques. Or, si des développements, encore insuffisants, leur sont consacrés dans les projets annuels de performance, il n’existe aucun document récapitulant l’ensemble des opérateurs publics financés par le budget de l’État. Il serait donc opportun de créer une nouvelle annexe générale reprenant mission par mission, programme par programme, la liste des opérateurs de l’État, les dotations ou les recettes affectées dont ils bénéficient et une présentation indicative du total des emplois rémunérés par eux. La Mission proposera un amendement en ce sens au projet de loi de règlement pour 2005.

2.– Une architecture des missions et programmes qui doit être stabilisée, nonobstant certains ajustements

La maquette du budget en 49 missions ⁽¹⁾ et 150 programmes a fait l’objet l’an dernier de certaines modifications à la suite des observations formulées par l’Assemblée nationale ⁽²⁾, le Sénat, la Cour des comptes ou encore le Comité interministériel d’audit des programmes (CIAP) . Elle doit maintenant être dans l’ensemble stabilisée. D’abord, parce que, globalement, elle est satisfaisante et consensuelle. Ensuite, car la mise en œuvre de la LOLF a donné lieu à un travail considérable des administrations centrales et déconcentrées de l’État.

Celles-ci ont fait preuve dans l’ensemble d’une motivation, d’une disponibilité et d’une réelle capacité d’adaptation - attestées par les responsables de programme et directeurs des affaires financières entendues par la Mission - qu’il convient de saluer. Il serait malvenu de remettre en cause sur ce point le travail accompli. Enfin, la performance des services introduite par la LOLF ne peut être correctement mesurée qu’à périmètre de missions et de programmes relativement constant.

(1) Dont 34 missions du budget général.

(2) Cf. notamment les trois derniers rapports d’information de la MILOLF :

– Rapport d’information sur la mise en œuvre de la LOLF, « Des dispositifs de performances encourageants mais perfectibles », présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 2161, mars 2005) ;

– Rapport d’information sur la mise en œuvre de la LOLF, « Une nouvelle architecture du budget de l’État pour une plus grande efficacité de l’action publique », présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 1554, 28 avril 2004) ;

– Rapport d’information sur la mise en œuvre de la LOLF, « La réforme du budget de l’État : des conditions pour réussir », présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 1021, 10 juillet 2003).

Cette nécessaire stabilité ne doit cependant pas empêcher de corriger au plus vite les imperfections les plus notables, celles notamment dénoncées par la MILOLF dans ses précédents rapports, auxquelles il n'a pas été porté remède. On retiendra les principaux points suivants :

– les missions dotées d'un seul programme devront être supprimées, fusionnées avec d'autres ou décomposées en plusieurs programmes pour être mises en conformité avec la LOLF. Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs rappelé dans sa décision du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾. Ces missions limitent en effet à l'excès le droit d'amendement du Parlement, l'empêchant d'opérer des mouvements de crédits entre programmes. Ce problème concerne les huit missions suivantes : *Journaux officiels, Développement agricole et rural, Gestion du patrimoine immobilier de l'État, Participations financières de l'État, Accords monétaires internationaux, Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics, Avances à l'audiovisuel public, Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* ;

– à l'inverse, certaines missions regroupent un nombre trop élevé de programmes, qui peut leur faire perdre de leur unité et de leur cohérence. C'est le cas par exemple de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, éclatée en treize programmes. A la lumière du premier débat budgétaire, on peut s'interroger sur la pertinence de cette mission : outre que celle-ci répondait à des circonstances précises de l'hiver 2004, on peut se demander si l'on n'a pas voulu faire jouer un rôle excessif à l'architecture budgétaire ;

– le périmètre de la mission *Écologie et développement durable* pourrait être redéfini, afin d'intégrer des crédits figurant dans d'autres missions qui contribuent largement à l'objet de celle-ci, par exemple les crédits du programme *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industrie* de la mission *Développement et régulation économiques* ;

– certains programmes comportent un volume excessif de crédits et limitent ce faisant la portée du vote parlementaire, les crédits au sein d'un même programme pouvant être librement redéployés en son sein par son responsable. C'est notamment le cas des programmes de la mission *Défense* et en particulier du programme *Préparation et emploi des forces*, qui regroupe près de 21 milliards d'euros. Comme le rappelait notre collègue François Cornut-Gentille dans son dernier rapport spécial, « *la taille du programme est effectivement de nature à nuire à l'initiative parlementaire (...) (2)* ». Par ailleurs, il mettait en garde contre un découpage tendant à isoler les crédits par armée ;

(1) *Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006.*

(2) *Rapport n°2568-10 du 12 octobre 2005.*

– enfin, la mission *Remboursements et dégrèvements*, très hétérogène, doit être réduite ou supprimée : comme le réclame la Mission depuis le début des débats sur la maquette budgétaire, ses crédits doivent être ventilés en fonction de leur finalité entre les autres missions. Les difficultés techniques mises en avant à l'époque pour s'opposer à cette ventilation devraient désormais avoir été surmontées.

Au-delà de ce travail sur le projet de loi de finances lui-même, l'essentiel de l'attention de la Mission a porté sur le contenu des projets annuels de performance, qui constituent la principale innovation des documents transmis au Parlement, tant dans leur structure que leur contenu.

B.— LES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCE : UN PROGRÈS CONSIDÉRABLE, QUI DEVRA ÊTRE AMPLIFIÉ

Si les annexes explicatives relatives aux recettes (tomes I et II des voies et moyens) n'ont que peu évolué en mode LOLF, celles relatives aux charges ont par contre été totalement refondues. Aux « bleus » par section budgétaire succèdent désormais les projets annuels de performance, dont le contenu a bien peu à voir avec celui de ses prédécesseurs. Cette refonte totale des documents budgétaires a exigé des administrations un très important travail dans un laps de temps relativement bref : il convient de saluer cet effort.

Pour chaque mission, le Parlement dispose donc d'un document unique dans lequel figure le projet annuel de performances de chacun des programmes qui la compose. Il s'agit d'un progrès considérable en termes de lisibilité⁽¹⁾. Ces nouveaux documents clarifient le budget de l'État, renforcent sa cohérence avec les politiques publiques et favorisent la recherche de la performance dans l'emploi des deniers publics. De surcroît, ils permettent de mettre en lumière et de valoriser l'action des services et des personnels de l'État, tout en soulignant les éventuelles insuffisances à corriger. Pour autant, les PAP transmis avec le projet de loi de finances pour 2006 sont encore perfectible et la Mission souhaite proposer un certain nombre de pistes d'amélioration.

De manière générale, les PAP pourront à l'avenir être améliorés de deux façons : d'une part, en étendant et en précisant l'information fournie aux parlementaires, d'autre part, en harmonisant la qualité de ces documents.

(1) C'est surtout vrai pour le budget général. Les missions hors budget général sont rassemblées au sein d'un même fascicule. La Mission comprend l'intérêt pratique de ce choix mais s'interroge sur sa conformité avec l'esprit de la LOLF : cela revient à privilégier l'outil (budget annexe, compte spécial...) au détriment de la politique poursuivie ; en outre, chaque mission hors budget général est « affectée » à un rapporteur spécial différent. Il serait donc plus cohérent de publier, comme pour le budget général, un document distinct pour chacune de ces missions.

1.– Une présentation des crédits satisfaisante, mais incomplète

Dans l'ensemble, la présentation des crédits figurant dans les PAP est claire. Elle permet de décliner successivement pour chaque mission :

- une récapitulation de l'évolution des crédits et emplois par programme ;
- une récapitulation de l'évolution des crédits par programme et action ;
- une ventilation de l'évolution de crédits par programme et par titre ;
- pour chaque programme, une présentation de l'évolution des crédits par action et titre, ainsi que par titre et catégorie.

Ces informations sont complétées, pour chaque programme, par celles figurant dans les trois autres volets des PAP, à savoir : la présentation du programme, des actions, des objectifs et des indicateurs ; la justification des crédits (ou JPE – justification au premier euro) ; et les coûts du programme et des actions.

Pour autant, cette présentation peut être améliorée et complétée. D'abord, il serait logique de dissocier la présentation du programme et de ses actions et la partie « performance », relative aux objectifs et indicateurs. Il serait également plus cohérent d'exposer cette partie « performance » après la justification des crédits, dont les récapitulatifs figurent au début de chaque programme. **La présentation de chaque programme pourrait donc comporter les six parties suivantes :**

- présentation des crédits et dépenses fiscales associées ;
- présentation du programme : objet, stratégie, actions (l'introduction dans ce titre des notions d'objet et de stratégie est de nature à éviter d'occulter ces aspects essentiels) ;
- justification des crédits au premier euro (JPE) – expression plus rigoureuse que l'actuelle « Justification des crédits » ;
- présentation des opérateurs publics (s'il y a lieu) ;
- objectifs et indicateurs de performance ;
- analyse des coûts (titre qui invite davantage à une approche analytique des coûts que l'actuel « Coûts du programme et des actions »).

Cette présentation gagnerait par ailleurs à être complétée sur deux points, avec comme perspective la valorisation du niveau de la mission, expression d'une politique publique :

– le premier complément porte sur la **présentation de la mission** elle-même. Dans les PAP du projet de loi de finances pour 2006, les informations relatives à celle-ci se limitaient à des tableaux récapitulant les crédits et les emplois de chacun des programmes la composant, avec une présentation par action et par titre. Cette partie des PAP est néanmoins dépourvue de tout

développement littéraire expliquant les grands principes de la politique publique mise en œuvre, la stratégie et la coordination entre les différents programmes de la mission. Rappelons que celle-ci constitue l'unité de vote des crédits de la loi de finances ; c'est donc autour d'elle que s'organisent les débats parlementaires. Paradoxalement, le député ou le citoyen qui souhaiterait savoir quelle est la politique du Gouvernement en matière de transports ou de culture⁽¹⁾ ne la trouverait que dispersée entre les différents programmes. L'exposé de la stratégie de la mission devrait pourtant être articulé autour de quelques priorités claires et hiérarchisées. La **partie préliminaire des PAP** – figurant avant l'exposé de chaque programme – pourrait dès lors s'intituler « **Présentation de la mission : stratégie générale et récapitulatifs des crédits et des emplois** », et comporter d'abord un bref exposé de cette stratégie, puis les tableaux récapitulatifs ; par ailleurs, l'obligation de définir une stratégie au niveau de la mission rendrait nécessaire pour les missions interministérielles la désignation d'un ministre chef de file, que la Mission, comme la Cour des comptes⁽²⁾, appelle de ses vœux ;

– deuxième complément souhaitable : dans cette partie préliminaire, une récapitulation des **échéanciers prévisionnels de crédits de paiement** correspondant aux autorisations d'engagement. La justification de ces échéanciers pourra être précisée dans la partie consacrée à chaque programme. Cette mesure est le corollaire de celle proposée plus haut pour le projet de loi de finances, et ce, pour les mêmes raisons : le Gouvernement doit programmer l'échelonnement de ses dépenses pluriannuelles et le Parlement en être informé.

2.– Un important travail de justification des crédits, qui devra être approfondi

La justification des crédits au premier euro (JPE) constitue l'une des avancées majeures des PAP par rapport aux anciens « bleus ministériels ». Elle met fin en pratique à la distinction entre services votés et mesures nouvelles, progressivement devenue source de formalisme et de rigidité du budget. L'article 51 de la LOLF dispose que les PAP précisent « *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* ».

En pratique, les PAP comportent deux JPE, l'une au niveau du programme, l'autre au niveau des actions. Cette distinction est pertinente. La première JPE expose généralement les déterminants de la masse salariale du programme (schéma d'emploi, mesures générales, mesures catégorielles, répartition des ETPT, prestations sociales...) et certains grands projets communs, tels que les importants projets immobiliers, par exemple. La seconde est plus analytique. Elle tend à expliciter le contenu physique et financier de chaque action, titre par titre, voire catégorie par catégorie (coût de fonctionnement par agent, frais d'entretien au mètre carré...).

(1) *Seule la mission Sécurité comprend une présentation stratégique de la mission.*

(2) *Cour des comptes, « Résultats et gestion budgétaire de l'État, exercice 2005 », mai 2006 p 28*

Pour un premier exercice, le travail accompli peut dans l'ensemble être jugé satisfaisant. Dans la plupart des cas, les principales masses budgétaires sont globalement justifiées. L'information fournie au Parlement sur le contenu physique et financier de la dépense s'est beaucoup améliorée. La JPE a en outre conduit les ministères à adopter une démarche plus prévisionnelle et à intégrer des paramètres liés à la productivité des services.

Ce résultat est d'autant plus appréciable que les ministères ont été confrontés à plusieurs difficultés : arbitrages tardifs sur les crédits et les effectifs ; absence de données sur l'exécution budgétaire dans la nouvelle nomenclature ; outils informatiques limités et épars ; personnels pas toujours préparés à l'exercice ; fortes contraintes temporelles.

Au total, on constate que le contenu de la JPE est très inégal d'un PAP à un autre. Si les PAP des missions *Justice* et *Travail et emploi* témoignent par exemple d'un réel effort de justification, celui relatif à l'*Action extérieure de l'État* est nettement plus flou. Il convient de rappeler que si les ministères disposent, avec la fongibilité des crédits au sein de chaque programme, d'une liberté de gestion nouvelle, la contrepartie en est un haut degré de rigueur dans la justification de leurs crédits, que ce soit *ex ante*, dans le cadre du PLF, ou plus encore *ex post*, lors de l'examen de la loi de règlement. Il convient donc de parvenir, pour l'ensemble des PAP, à une qualité équivalente d'information et, dans toute la mesure du possible, à des éléments de mesure communs, permettant de comparer l'efficacité et l'efficience des administrations.

On peut distinguer **cinq lacunes principales** qu'il conviendra de combler rapidement :

– certaines actions, parfois très importantes, n'ont pas fait l'objet de justification spécifique. C'est le cas par exemple pour certaines actions du programme *Enseignement scolaire public du second degré* dans le PAP *Enseignement scolaire*, telles que l'action 1 (Enseignement en collège), dotée de près de 10 milliards d'euros de crédits de paiement, ou de l'action 2 (Enseignement général et technologique en lycée), pourvue de 6 milliards d'euros, ou bien de l'action 11 (Remplacement), comportant plus d'1 milliard d'euros. Compte tenu des masses financières en jeu et des débats que suscitent ces actions, il faudra absolument remédier à ce manque. De manière générale, rappelons que l'ensemble des crédits demandés doit être justifié (dès le « premier euro ») et faire l'objet d'un développement précis ;

– dans d'autres cas, la JPE existe, mais est trop imprécise. Ainsi, l'action *Traitement et jugement des contentieux civils* du programme *Justice judiciaire*, qui comporte à la fois des crédits de fonctionnement courant des juridictions, des crédits informatiques et les frais de justice, devrait-elle distinguer les déterminants de chacun de ces types de dépenses (examens médicaux, actes d'huissier, expertises – elles-mêmes classés selon leur nature – etc.). De même, que dire des opérations d'investissement de l'action *Equiperment des forces navales* du

programme *Équipement des forces*, qui regroupe des projets aussi divers que le Rafale, les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, les frégates, les torpilles MU90, l'équipement du Charles-de-Gaulle, ou le futur sous-marin d'attaque Barracuda ? De manière générale, il convient de recourir à des unités de justification plus fines et permettant un meilleur suivi de l'exécution : les principaux crédits doivent être justifiés, ainsi que leurs déterminants essentiels. Précise, l'information doit aussi être pertinente et fiable. Elle doit s'inscrire, en tant que de besoin, dans une perspective pluriannuelle et indiquer les éventuelles marges d'erreur ;

– la JPE peut également gagner en objectivité, tant dans la décomposition des crédits justifiés (examen dispositif par dispositif ou mesure par mesure) que de leurs déterminants. Le recours à certains ratios – nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) par mesure, nombre de bénéficiaires par dispositif, coût unitaire par agent, etc. – peut être précieux. Cela est nécessaire par exemple pour certains programmes d'intervention, tels que *Accès et retour à l'emploi* ou *Accompagnement des mutations économiques, sociales ou démographiques* (mission *Travail et emploi*). De même, la JPE du PAP *Politique des territoires* ne saurait se borner à un exposé général sur le contenu des actions, sans apporter les justifications chiffrées relatives aux économies proposées ou aux dépenses supplémentaires liées aux mesures nouvelles ;

– les échéanciers de crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement sont encore très insuffisants : ils se contentent d'indiquer les CP nécessaires pour l'année d'une part et pour les années ultérieures d'autre part, sans que cette dernière catégorie soit décomposée. Cette lacune doit être comblée dès le projet de loi de finances pour 2007 : le temps moyen et le profil d'exécution de chaque type de dépense d'investissement sont connus, il est donc possible de prévoir les CP nécessaires à la couverture des AE autorisées par le Parlement ;

– enfin, peu de JPE font apparaître l'ensemble des marges de manœuvre, qui pourraient être consacrées à des redéploiements de crédits ou, éventuellement, à des économies budgétaires. Cette information est néanmoins essentielle dans le cadre de la modernisation de l'État.

Pour améliorer la JPE et la rédaction des PAP en général, les ministères disposent de plusieurs outils, en particulier ceux mis à leur disposition par la direction du budget et la direction générale pour la modernisation de l'État (circulaires du ministère chargé de l'économie, aides à la rédaction figurant dans l'application Farandole, guide d'audit du CIAP...).

3.– Des objectifs et indicateurs de performance prometteurs, qu'il conviendra d'affiner

Le volet « performance » des PAP, qui présente les objectifs et indicateurs de performance figurant dans la partie relative à la présentation du programme et des actions, constitue une avancée essentielle : il s'agit là d'une des plus importantes innovations de la LOLF et il est donc indispensable d'être particulièrement attentif à sa mise en oeuvre. Globalement, les dispositifs de performance donnent satisfaction ; ils sont bien meilleurs que ceux figurant dans les avant-PAP joints au projet de loi de finances pour 2005 ; ils ont en général tenu compte des observations formulées par le Parlement, notamment par la Mission l'an dernier⁽¹⁾. La Mission tient à rappeler que la performance de telle ou telle administration doit avant tout être évaluée au regard des objectifs fixés par le pouvoir politique, sans lesquels toute notion de performance perdrait tout son sens. Par ailleurs, la performance ne doit pas être appréciée uniquement à l'aide de chiffres mais doit prendre en compte la réalité politique et sociale à laquelle elle se rapporte.

Là encore, comme pour la maquette, il est souhaitable de préserver un équilibre entre la stabilité de l'ensemble et les ajustements nécessaires. La stabilité est indispensable pour engager dès maintenant le processus de comparaison d'une année sur l'autre, qui exige un minimum de continuité. Elle est également justifiée par le souci de ne pas détourner les services de leur action. Mais cela ne doit pas empêcher de procéder à certaines corrections, certaines immédiates, d'autres progressives.

Les expériences étrangères montrent en effet que si les trois-quarts des pays de l'OCDE⁽²⁾ ont introduit des données sur la performance dans leur documentation budgétaire, cela s'est souvent fait progressivement. Par ailleurs, si dans plus de la moitié des pays, on estime que le ministre chargé du programme concerné utilise les résultats de performance pour prendre ses décisions, dans seulement 19 % d'entre eux, les responsables politiques en tiendraient compte. Cela tient à plusieurs facteurs, dont, notamment, le caractère « peu lisible » et peu adapté pour le débat public des objectifs et indicateurs. D'où l'intérêt d'adapter ceux-ci pour les rendre tous clairs et pertinents.

S'agissant des objectifs, on constate que sur 132 programmes du budget général, 94 comportent une présentation stratégique et 118 sont dotés d'objectifs. En tout, le budget général comprend 629 objectifs (690 avec les budgets annexes et les comptes spéciaux), assortis de 1284 indicateurs, soit deux indicateurs en moyenne par objectif. L'examen des PAP conduit à préconiser les améliorations suivantes :

(1) Cf. MILOLF, rapport d'information de la commission des finances n° 2161, MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson, Jean-Pierre Brard, « Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles », mars 2005.

(2) 72 % précisément, selon l'enquête menée par l'OCDE en avril 2004 auprès de 24 pays, intitulée Les informations relatives à la performance dans la procédure budgétaire.

– mieux hiérarchiser les objectifs autour de quelques priorités claires exposées dans la stratégie des missions et des programmes ;

– réduire corollairement leur nombre (un trop grand nombre d'objectifs nuisant à leur lisibilité et à la capacité des services de les atteindre) ;

– clarifier autant que possible leur intitulé, en évitant des objectifs trop généraux qui ne pourraient pas être mesurés par des indicateurs (du type « *faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable* ») ou qui échappent à l'emprise du programme ou de la mission concernés (« *construire l'Europe* » pour le programme *Action de la France en Europe et dans le monde*).

Concernant les indicateurs, six orientations devraient être suivies :

– associer des indicateurs de performance à toutes les actions ou masses de crédits importantes, ce qui n'est pas encore systématique. La Cour des comptes ⁽¹⁾ rappelle à cet égard que l'action *Aide sociale aux élèves*, qui représente 20 % des crédits du programme *Enseignement technique agricole* n'est pas assortie d'indicateur, pas plus d'ailleurs que nombre d'actions « soutien », comme celle du programme *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* (mission *Sécurité sanitaire*). Par ailleurs, certains crédits débudgétisés échappent à la mesure de la performance, comme ceux correspondant aux compensations générales d'exonération de cotisations sociales (estimés à 18,9 milliards d'euros pour 2006), qui avaient été introduits dans le budget de l'État après la suppression du FOREC (Fonds de financement de la réforme des cotisations sociales). Comme le déplore la Cour, « *cette débudgétisation vide de la quasi-totalité de ses crédits le programme Développement de l'emploi et prive la mission Travail et emploi des deux tiers de ses crédits. L'objectif « favoriser l'insertion et le maintien dans l'emploi des travailleurs les moins qualifiés » est conservé, mais il n'est plus accompagné que d'un seul indicateur, et très partiel sur le « développement de l'emploi dans le secteur de la restauration ». Ainsi, alors que ces dépenses étaient intégrées en 2005 dans le dispositif de mesure de la performance, leur débudgétisation met fin à cette tentative de mesure des résultats alors même que leur efficacité est très contestée* » ⁽²⁾ ;

– rééquilibrer leur répartition entre les trois catégories existantes, en renforçant la part réservée à la qualité de service et à l'efficacité de la gestion. Dans les PAP de 2006, 53 % mesuraient l'efficacité socio-économique contre seulement 18 % la qualité de service et 29 % l'efficacité de la gestion ;

REPARTITION DES INDICATEURS SELON LEUR NATURE

	Nombre	Pourcentage
Efficacité socio-économique	745	53 %
Qualité de service	246	18 %
Efficacité de la gestion	406	29 %

(1) Cf. *Cour des comptes*, « Résultats et gestion budgétaire de l'État, exercice 2005 », mai 2006.

(2) *Ibidem*, page 56.

– réduire le nombre des indicateurs – en cohérence avec la diminution proposée du nombre d’objectifs – en les recentrant sur les priorités stratégiques des missions et programmes. On pourrait, selon les informations recueillies par la Mission, se limiter, à terme, à environ 800 indicateurs, contre 1284 aujourd’hui, soit une diminution du tiers. Outre l’intérêt de renforcer la dimension stratégique des PAP, cela éviterait le risque de déboucher sur une « bureaucratisation » des indicateurs, souligné par les interlocuteurs de la Mission, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés de l’État. Ce point paraît faire globalement consensus. D’autant que chaque indicateur peut donner lieu à des sous-indicateurs ou des indicateurs dérivés, en particulier dans les services déconcentrés, qui sont parfois obligés de les adapter aux particularités du contexte local. Ainsi, prévoir 13 indicateurs de performance pour le seul programme *Protection judiciaire de la jeunesse* (mission *Justice*) paraît-il excessif. Des ministères, comme celui chargé du travail, ont déjà amorcé ce processus, la mission *Travail et emploi* devant passer dans le prochain PLF de 37 à 31 objectifs et de 95 à 86 indicateurs ;

– cette réduction devrait conduire à ne retenir que les seuls indicateurs pertinents et fiables pour mesurer la performance des services concernés. Cela devrait amener à supprimer dans le PAP les indicateurs de moyens ou d’activité (ces indicateurs pouvant - et même parfois devant - naturellement être maintenus, par ailleurs, par les administrations pour suivre leur propre travail). Certains, qui n’existent pas encore, restent à construire, comme par exemple, le nombre d’heures payées aux professeurs par rapport à celles effectivement passées devant les élèves ou le rapport coût/efficacité des filières de formation initiale, selon la suggestion de notre collègue Jean-Yves Chamard, rapporteur spécial des crédits de l’enseignement scolaire. Les indicateurs retenus devraient tous permettre de se former un jugement éclairé ;

– les indicateurs doivent naturellement être tous renseignés et avoir une valeur cible pluriannuelle. Ils doivent reposer sur une méthodologie, explicite, précise et claire. Les précisions méthodologiques relatives par exemple, dans le programme *Appels en garantie de l’État* (mission *Engagements financiers de l’État*), à l’indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l’assurance-crédit sont jugés peu compréhensibles. Or, 166 (soit 13 % d’entre eux) ne sont pas documentés – sans compter ceux qui le sont mal –, 304 (24 %) n’ont pas de valeur cible et 334 (26 %) pas de valeur cible pour le PLF 2006. Il convient de rappeler à cet égard la décision précitée du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006⁽¹⁾, selon laquelle « *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 budgétaire* ». La haute juridiction n’en appelle pas moins à corriger les retards et déficiences constatés ;

(1) Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006.

– les indicateurs devraient enfin permettre de faire autant que possible des comparaisons avec d'autres services de l'État, voire avec ceux d'autres pays. C'est notamment le cas s'agissant des fonctions support (achats, immobilier, gestion du personnel, parc automobile, gestion informatique...) qui se retrouvent dans tous les ministères. Cela suppose de s'appuyer sur des indicateurs communs : la mutualisation des bonnes pratiques au travers du Forum de la performance pourrait y contribuer. De même, s'agissant des comparaisons internationales, les approches comparatives conduites au sein de l'Union européenne ou de l'OCDE pourraient largement y contribuer.

Le ministre chargé de l'Économie a déjà défini plusieurs orientations en la matière. Dans sa circulaire du 7 avril 2006 ⁽¹⁾, il rappelle que deux rendez-vous avec le Parlement vont rythmer les travaux relatifs à la performance. D'abord, en juin, pour le débat d'orientation budgétaire, la présentation par le Gouvernement de la liste des missions et programmes avec leurs objectifs et indicateurs envisagés pour le PLF 2007 (tome II du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques) ; cette liste étant finalisée à la suite des conférences « performance » organisées entre la direction du budget et les ministères. Il a été recommandé à cet égard de renseigner l'ensemble des indicateurs et de tenir compte des observations du Parlement et des recommandations du CIAP, des principes figurant dans le Guide de la performance, ainsi que du « retour sur expérience » de la déclinaison de la performance dans les budgets opérationnels de programme (BOP). Puis, en septembre, le second rendez-vous sera la présentation des nouveaux PAP pour le PLF 2007.

(1) n° CMI-06-1346, *Objet PLF 2007 : conférences « performances » et volet « objectifs et indicateurs 2007 » du débat d'orientation budgétaire.*

Les améliorations demandées pour les prochains PAP sont reprises dans l'encadré ci-dessous.

Circulaire n° CMI-06-1346 du 7 avril 2006 (extrait)

« (...)

Les améliorations de la performance des PAP 2007 devront principalement porter sur les points suivants:

– Présenter une stratégie de performance qui articule les objectifs, identifie de vraies priorités et donne du sens à la démarche de performance de votre programme (quels objectifs, quels leviers d'action et quels résultats escomptés). Elle se doit d'être ambitieuse et claire et pourra s'appuyer notamment sur les orientations dégagées dans le cadre des réunions économies structurelles. Pour concrétiser votre engagement sur les résultats à atteindre et les réformes à conduire, je souhaite que cette présentation stratégique porte formellement dans les documents budgétaires remis au Parlement la signature de chaque responsable de programme.

– Recentrer vos objectifs et indicateurs sur les principaux enjeux du programme pour en réduire le nombre et rendre plus lisibles les PAP et supprimer les objectifs et indicateurs de moyen ou d'activité qui pourraient subsister dans les PAP 2006.

– Rééquilibrer les différents axes de la performance (efficacité socio-économique; qualité de service; efficacité) en particulier lorsque les objectifs d'efficacité sont insuffisants ou peu stratégiques.

– Choisir des indicateurs qui mesurent des résultats imputables au responsable de programme et à ses choix de gestion et s'assurer de la bonne adéquation entre les objectifs et les indicateurs chargés d'en mesurer l'atteinte.

– S'engager sur des cibles de résultats traduisant une amélioration de la performance de votre programme.

– Expliquer les leviers d'action qui seront utilisés pour améliorer l'efficacité de la dépense dans les commentaires associés à chaque objectif (révisions de dispositifs d'intervention, réorganisations, réallocations des moyens, etc.)

A ce titre, vous pourrez notamment vous appuyer sur les audits de modernisation qui doivent permettre un réexamen des principales procédures de l'État et du fonctionnement de ses grands services. Vous veillerez à tirer les conséquences de ces audits de modernisation dans la fixation de vos cibles de résultat et à indiquer, le cas échéant, leur impact sur vos indicateurs de performance.

– Commenter les résultats atteints et justifier les cibles.

Enfin, la LOLF qui présente le budget de l'État par politique publique en mettant en regard les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales, invite à étendre la démarche de performance aux dépenses fiscales. Ainsi, à titre expérimental, il est proposé d'attribuer des objectifs et des indicateurs à un certain nombre de dépenses fiscales. Cette expérimentation portera sur un nombre limité de programmes et sur des dépenses fiscales représentant des masses financières importantes et/ou une grande proportion des moyens mis en oeuvre en faveur des objectifs des missions auxquelles elles sont rattachées.

(...)»

La Mission partage l'essentiel de ces recommandations et souhaite qu'elles soient suivies d'effet dès le projet de loi de finances pour 2007.

4.— Une analyse des coûts encourageante, mais encore embryonnaire

L'analyse des coûts du programme et des actions, qui constitue le dernier volet de présentation des programmes dans les PAP, est aussi un élément nouveau. Il est particulièrement bienvenu, dans la mesure où il préfigure l'ébauche d'une comptabilité analytique, dont les administrations sont en général dépourvues.

Ce volet, en général de quelques pages, a le plus souvent pour principaux objets :

- d'indiquer les liens entre les actions du programme concerné et celles des autres programmes ou missions (schéma de déversement analytique du programme) ;

- de présenter ensemble les crédits mobilisés pour une même politique ou un même projet ;

- d'identifier et ventiler le coût réel de certains postes budgétaires (immobilier, informatique, formation, gestion des ressources humaines, expertises...)

- de fournir sur ces crédits ou coûts des observations ou éléments d'explication.

On est encore loin cependant d'une véritable comptabilité analytique. En effet, cette partie est dans l'ensemble très brève. Elle consacre seulement quatre pages au programme *Enseignement scolaire* et moins de trois pages à celui relatif à la préparation et l'emploi des forces (mission *Défense*), qui sont pourtant parmi les plus importants en volume et en emplois du budget de l'État (respectivement 27,8 et 20,9 milliards d'euros). Les principaux postes de gestion (immobilier, gestion du personnel, informatique, achats...) et ratios (coût de superficie par agent, coût unitaire de formation...) ne sont pas systématiquement renseignés.

Cette analyse des coûts devra être progressivement enrichie et affinée, ce qui suppose l'appropriation, à terme, par les services de l'État, d'une comptabilité analytique générale. Cela aura au moins trois avantages : mesurer le coût réel des différents postes, mesures ou activités relatifs à une action ou un programme ; permettre un contrôle de gestion complet, précis et fiable ; offrir tous les éléments de décision et d'arbitrage aux responsables politiques et administratifs.

5.– Des opérateurs publics qui ne doivent pas échapper à la logique de la LOLF

Les PAP ont le mérite de réserver une présentation séparée pour les opérateurs publics. Mais cette partie devra être à l'avenir substantiellement renforcée, sous peine de laisser subsister une forte zone d'incertitude et d'ignorance sur une part croissante des crédits de l'État, le nombre des opérateurs ne cessant de croître⁽¹⁾ de même que le volume de leurs crédits. On observe de fait **plusieurs lacunes** :

– les PAP ne rendent compte que des « *principaux opérateurs* », ce qui peut les amener à négliger certains établissements publics, agences ou autorités importants. La liste des opérateurs a été définie à l'échelon interministériel, les critères de rattachement étant : le contrôle exercé par l'État, l'activité non marchande majoritaire et les missions définies par l'État. Il est souhaitable que tous les opérateurs financés directement par le budget de l'État ou bénéficiant de recettes affectées figurent dans les PAP, moyennant, naturellement, un commentaire proportionné à leur importance. D'une part, car ils participent aux politiques décrites ; d'autre part, dans la mesure où ils bénéficient de fonds publics soumis à l'autorisation parlementaire. La dernière circulaire relative aux opérateurs⁽²⁾ annonce des améliorations pour le prochain projet de loi de finances mais la liste figurant en annexe est encore loin d'être complète ; manque en particulier l'Agence française de développement (AFD) qui joue un rôle pour le moins fondamental dans notre politique d'aide publique au développement, ce malgré un engagement en ce sens du gouvernement lors du débat budgétaire à l'automne dernier ;

– lorsqu'ils sont mentionnés, ces opérateurs ne donnent pas lieu – loin s'en faut – à un examen détaillé de toutes leurs activités, dépenses exécutées, emplois (en ETPT pour l'année en cours et, au moins, l'année à venir) et crédits proposés. C'est le cas, par exemple, de l'action *Patrimoine des musées de France* (du programme *Patrimoine*), qui comprend une subvention pour charge de service public destinée à des entités aussi diverses que le Louvre, le Quai Branly, le musée d'Orsay, le Centre Pompidou ou la Réunion des musées nationaux. Il convient au contraire que chacune de ces rubriques soit renseignée avec une précision comparable à celle exigée pour les services de l'État. Le renvoi aux rapports d'activité de ces organismes peut certes être utile pour ne pas trop alourdir les PAP : il ne doit cependant pas être systématique ou se substituer du moins à une analyse synthétique. L'absence d'un examen complet pourrait conduire à un **risque de débudgétisation déguisée** tant s'agissant des crédits, des emplois, que de l'immobilier ou de l'endettement de l'État. S'agissant en particulier du décompte des emplois, peu d'opérateurs savent aujourd'hui compter en ETPT, selon la direction du budget. Un groupe de travail a d'ailleurs été créé en son sein pour réfléchir à « *l'élaboration d'une doctrine de suivi de la masse salariale dans les opérateurs* » ;

(1) On en dénombre aujourd'hui environ 780.

(2) Circulaire n°4BCJS-06-2001 Objet : informations relatives aux opérateurs dans les projets annuels de performance 2007.

– les crédits sont en général peu ou pas assez justifiés. On est en droit d’attendre, là aussi, une JPE aussi fine que celle requise pour les autres crédits des programmes. Pour ne prendre qu’un exemple, la Mission d’évaluation et de contrôle de votre Commission sur l’immobilier de l’État ⁽¹⁾ a montré en 2005 que les opérateurs de l’État gèrent aujourd’hui environ 30 000 immeubles, dont on ne peut, pour l’instant, connaître ni la valeur globale ni la répartition. Un inventaire est d’ailleurs en cours d’élaboration ;

– enfin, les **opérateurs ne doivent pas échapper à la mesure de la performance**, même si cette obligation n’est pas formellement prévue par la LOLF. Comme le souligne opportunément la Cour des comptes ⁽²⁾, cette intégration à la démarche de la performance doit être proportionnée en fonction du statut de l’organisme concerné et de la masse des crédits publics qu’il gère : elle peut ne porter que sur la déclinaison des objectifs généraux d’une politique ou, en plus, pour les organismes sous contrôle de l’État, sur la gestion et les moyens de fonctionnement.

Au-delà de ces mesures immédiates, se pose plus largement la **question du démembrement de l’État** qu’a entraîné, au cours des dernières années, la création d’une multiplicité d’opérateurs. Si certains, comme l’ANPE, peuvent paraître justifiés dans leur principe, il y a lieu de réfléchir sur l’opportunité d’en créer de nouveaux, voire d’en réduire substantiellement le nombre, tout opérateur présentant intrinsèquement **trois risques** : la **dilution de la responsabilité de l’État**, des **doublons de services ou de prestations**, une certaine **opacité dans la préparation et l’exécution de la gestion**. La réalisation d’une étude d’impact préalable sur les effets budgétaires, administratifs, économiques, sociaux et financiers s’impose avant la création de toute nouvelle structure.

De même, est-il nécessaire que ces opérateurs soient **systématiquement liés à l’État et au(x) responsable(s) de programme concerné(s) par un contrat d’objectifs et de moyens**, permettant à l’État d’exercer son rôle de pilotage général des politiques publiques. Il serait en outre souhaitable que le budget de ces opérateurs soit préalablement soumis à l’approbation du ou des responsables de programme, auquel il serait rendu compte également de l’exécution de la gestion. Ces mesures auraient plusieurs avantages : renforcer la responsabilité et la capacité de pilotage des politiques publiques ; avoir une meilleure information sur le budget des opérateurs ; donner à l’autorisation parlementaire une portée plus étendue et concrète.

(1) Cf. rapport d’information n°2457 de M. Georges Tron sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l’État et des établissements publics (juillet 2005).

(2) Cf. Cour des comptes, « Résultats et gestion budgétaire de l’État, exercice 2005 », mai 2006.

6.– Des dépenses fiscales qui doivent être mieux contrôlées

L'un des apports des nouveaux « bleus » est le rattachement des dépenses fiscales aux programmes auxquels elles se rapportent. L'enjeu est d'importance : les 420 principales dépenses fiscales figurant dans les PAP, réparties entre 53 programmes (dont 4 hors budget général), représentent 59,4 milliards d'euros (contre 266 milliards d'euros de crédits pour le seul budget général).

Cette innovation devrait permettre au Parlement d'avoir une vue d'ensemble des crédits proposés pour une politique ou un secteur. La distinction entre dépenses budgétaires et dépenses fiscales au sein d'un même programme conduira à mieux justifier l'articulation entre ces deux types de dépenses et à supprimer au besoin les redondances ou incohérences. Elle débouchera sur une rationalisation du nombre comme du contenu de celles-ci.

Cela suppose néanmoins que les PAP soient substantiellement enrichis. Ceux annexés au PLF pour 2006 ont présenté **trois défauts principaux** en la matière, qu'il conviendra de corriger rapidement :

– une présentation non exhaustive et trop peu détaillée des dépenses fiscales. La moitié de celles du PAP *Engagements financiers de l'État* sont par exemple présentées comme « *non chiffrables* ». Il convient *a contrario* de connaître pour chacune d'entre elles au minimum leur objet, leur finalité, leur coût budgétaire et financier, leurs bénéficiaires actuels et prévisibles et leur impact administratif, économique et social d'ensemble ;

– un montant insuffisamment justifié. La dépense proposée doit être précisément et complètement expliquée, son articulation avec la politique ou les dépenses budgétaires correspondantes explicitée, et le mode de calcul qui a servi à la chiffrer indiqué ;

– un dispositif partiellement évalué. Toutes les dépenses fiscales doivent pouvoir être mesurées au regard de leur efficacité, et les principales faire l'objet d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Pour remédier à ces manques, la direction du budget a engagé une expérimentation sur la performance des dépenses fiscales, en commençant par une vingtaine d'entre elles représentant des masses financières importantes et/ou une grande proportion des moyens mis en œuvre en faveur des objectifs des missions auxquelles elles sont rattachées. Les dépenses retenues font partie de celles qu'on ne souhaite pas remettre en cause dans leur principe, comme la prime pour l'emploi ou le crédit d'impôt recherche, mais dont la démarche de performance pourrait conduire à moyen terme à en modifier le contenu pour en améliorer l'efficacité ou en réduire le coût.

La circulaire du 15 mars 2006, signée des directeurs du budget et de la législation fiscale⁽¹⁾ et adressée à l'ensemble des ministres, rappelle que *« l'impératif de redressement de nos finances publiques impose d'analyser la pertinence des dépenses fiscales au même titre que celle des dépenses budgétaires. Après la première étape, prévue par la LOLF et menée lors du PLF 2006 de rattachement des dépenses fiscales aux programmes concernés, la procédure 2007 doit être l'occasion d'un réexamen des dépenses fiscales »*.

Il a été prévu en conséquence que les conférences de budgétisation comportent cette année, pour les principaux programmes concernés, une partie spécifique d'examen des dépenses fiscales qui leur sont rattachées, afin de dégager des propositions d'amélioration, de limitation ou de suppression des dispositifs dont l'efficacité n'est pas démontrée. Cela doit conduire à renforcer la cohérence des volets budgétaires et fiscaux de l'action publique, en *« associant les objectifs d'une meilleure efficacité de l'action publique et d'une simplification du système fiscal »*. L'analyse de la pertinence des dépenses fiscales s'appuiera sur une grille d'analyse annexée à la circulaire, en vue d'identifier les dispositifs caractérisés par des effets d'aubaine importants ou des risques de dérive de coût.

La Mission ne peut que se réjouir de cette démarche, qui devra néanmoins conduire dès le prochain projet de loi de finances à remédier concrètement aux défauts constatés l'an dernier.

C.— UN DÉBAT PEU BOULEVERSÉ, QUI GAGNERAIT À SE CONCENTRER DAVANTAGE SUR LA PERFORMANCE

Au-delà des documents budgétaires dont la qualité s'est donc grandement améliorée, c'est bien au débat budgétaire lui-même qu'il convient de s'intéresser. Potentiellement, les changements sont profonds : nouvelle unité de vote, nouvelle organisation des débats, nouveau droit d'amendement... Néanmoins, à l'issue de ce premier débat sous l'empire de la LOLF, on ne peut que constater que chacun est globalement resté dans son rôle hérité de l'ordonnance de 1959, sans que l'on observe un renouvellement complet des pratiques.

Les choses ont néanmoins commencé à évoluer, laissant entrevoir des pratiques plus conformes à l'esprit de la LOLF. Cela prendra nécessairement du temps : il faut que l'ensemble des parlementaires participant aux débats budgétaires, c'est-à-dire pas seulement les membres de la commission des Finances, s'approprient le vocabulaire de la LOLF et les nouveaux outils dont ils disposent désormais.

(1) Circulaire n°1BRE-06-1095 du 15 mars 2006 (objet : prise en compte des dépenses fiscales dans la procédure budgétaire).

1.– Le retard des réponses aux questionnaires budgétaires limite toujours la portée des débats

Le délai de réponse aux questionnaires budgétaires est toujours dans l'ensemble aussi peu satisfaisant, même si certains ministères ont réussi à répondre dans les délais organiques.

Le tableau des réponses à la date butoir fixée par la LOLF, qui était cette année le 10 octobre 2005, l'atteste.

Le taux global de réponses officielles parvenues à cette date atteignait seulement 56 %, soit un taux comparable à celui de l'année précédente (53 %). Les taux par ministère présentent toujours une variation aussi importante : 10 % de réponses dans les délais pour les affaires européennes, la politique des territoires, la sécurité, ou le sport, la jeunesse et la vie associative, et 0 % pour les engagements financiers de l'État, les régimes sociaux et de retraite, les remboursements et dégrèvements ou la participation financière de l'État ! **Ces derniers taux sont inadmissibles et, à vrai dire, ceux qui n'atteignent pas 100 % peu acceptables non plus, dans la mesure où ils constituent une violation de la loi organique.** Que telle ou telle question puisse présenter une difficulté méthodologique particulière et ne puisse donner lieu en trois mois à une réponse complète peut se comprendre, mais n'exonère pas pour autant de répondre...

POURCENTAGE DE RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES
DE LA COMMISSION DES FINANCES

Missions/Programmes	Nombre questions posées	Au 10 octobre 2005		Au final	
		Nombre réponses reçues	%	Nombre réponses reçues	%
Action extérieure de l'État	57	28	49 %	43	75 %
Administration générale et territoriale de l'État	65	45	69 %	60	92 %
Affaires européennes	1	1	100 %	1	100 %
Agriculture	129	113	88 %	124	96 %
Aide publique au développement	97	43	44 %	88	91 %
Anciens combattants - Mémoire et liens avec la Nation	28	26	93 %	27	96 %
Culture	89	42	47 %	75	84 %
Patrimoines	65	25	38 %	58	89 %
Défense	39	38	97 %	39	100 %
Préparation, soutien, équipement des forces	105	101	96 %	102	97 %
Développement et régulation économique	207	129	62 %	193	93 %
Direction de l'action du Gouvernement	59	24	41 %	24	41 %
Fonction publique, réforme de l'État ; prospective	61	27	44 %	53	87 %
Ecologie et développement durable	65	15	23 %	36	55 %
Engagements financiers de l'État ; Provisions	70	0	0 %	0	0 %
Enseignement scolaire	87	75	86 %	83	95 %
Monnaies et médailles	21	3	14 %	3	14 %

**POURCENTAGE DE RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES
DE LA COMMISSION DES FINANCES**

Missions/Programmes	Nombre questions posées	Au 10 octobre 2005		Au final	
		Nombre réponses reçues	%	Nombre réponses reçues	%
Gestion et contrôle des finances publiques	136	40	29 %	40	29 %
Justice	204	49	24 %	196	96 %
Médias	260	195	75 %	227	87 %
Outre-mer	82	17	21 %	43	52 %
Politique des territoires - Aménagement du territoire	76	76	100 %	76	100 %
Politique des territoires - Intervention territoriale de l'État	13	7	54 %	13	100 %
Politique des territoires - Stratégie en matière d'équipement	66	39	59 %	61	92 %
Tourisme	75	21	28 %	65	87 %
Pouvoirs publics	52	52	100 %	52	100 %
Conseil et contrôle de l'État	140	85	61 %	85	61 %
Recherche	150	103	69 %	146	97 %
Formations supérieures et vie étudiante	125	105	84 %	113	90 %
Pensions	31	2	6 %	31	100 %
Régimes sociaux et de retraite	30	9	30 %	23	77 %
Régimes sociaux et de retraite	43	0	0 %	18	42 %
Relations avec les collectivités territoriales	114	38	33 %	38	33 %
Remboursements et dégrèvements	41	0	0 %	39	95 %
Santé	86	6	7 %	77	90 %
Sécurité - Police nationale	96	74	77 %	74	77 %
Sécurité - Gendarmerie nationale	74	74	100 %	74	100 %
Sécurité civile	92	66	72 %	86	93 %
Sécurité sanitaire	59	31	53 %	50	85 %
Solidarité	148	65	44 %	117	79 %
Accueil des étrangers	20	14	70 %	16	80 %
Sport, jeunesse et vie associative	96	96	100 %	96	100 %
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	44	1	2 %	41	93 %
Transports aériens et météorologie	75	64	85 %	75	100 %
Transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes	201	109	54 %	198	99 %
Travail	188	155	82 %	180	96 %
Ville et logement - rénovation urbaine et équité territoriale	58	47	81 %	51	88 %
Logement	122	110	90 %	120	98 %
Participations financières de l'État	29	0	0 %	0	0 %
TOTAUX	4425	2485	56%	3530	80%

Il convient de rappeler à cet égard que la date butoir prévue par la LOLF est vraiment une date limite, les débats sur les missions commençant à peine quelques jours plus tard. Au-delà d'un tel délai, il devient pour le moins difficile aux rapporteurs spéciaux d'exploiter de façon satisfaisante les réponses et de procéder aux demandes de complément qu'ils jugent nécessaires. C'est la raison pour laquelle certains d'entre eux ont pris l'initiative de simplifier au maximum leur questionnaire et de le transmettre en avance aux ministères, dès le mois de

juin. Tel fut par exemple le cas de notre collègue Camille de Rocca Serra, rapporteur spécial des crédits de la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques*, qui pourtant, n'avait reçu à la date butoir qu'une réponse sur 44 !

Il est donc **nécessaire de rappeler ici l'obligation du Gouvernement de répondre aux questionnaires budgétaires dans les délais**. Il serait souhaitable, compte tenu des résultats enregistrés jusqu'ici et de la nécessité de réussir la mise en œuvre de la LOLF, que **le Premier ministre rappelle cette obligation à l'ensemble de ses ministres dès ce mois de juin**. Si certains retards enregistrés l'an dernier peuvent s'expliquer par la mobilisation des services dans la préparation des nouveaux documents budgétaires, un tel motif ne pourra plus être allégué.

En contrepartie, il y a lieu de **simplifier autant que possible les questionnaires budgétaires** et de les envoyer au plus vite aux ministères. L'exercice de simplification a déjà été entamé l'an dernier, mais il ne pouvait guère être mené jusqu'au bout sans connaître les informations qui figureraient finalement dans les PAP. Il doit donc être poursuivi cette année. Quant à la date d'envoi, elle ne peut qu'être postérieure au débat d'orientation budgétaire, qui doit se tenir cette année le 22 juin, les questionnaires devant nécessairement tenir compte des grandes orientations du prochain budget.

2.— La LOLF doit s'accompagner d'une meilleure coordination du travail parlementaire

La mise en œuvre de la LOLF n'a guère eu d'effet sur la coordination du travail parlementaire, que ce soit au stade de l'élaboration des questionnaires budgétaires, de la conception des rapports ou des débats.

S'agissant des questionnaires budgétaires, les ministères ont sensibilisé les rapporteurs, dès le printemps dernier, sur l'intérêt de constituer un tronc commun de questions. Parfois, ils ont constitué eux-mêmes ce tronc commun, comme le ministère de l'Éducation nationale pour la mission *Enseignement scolaire*. Cela pouvait présenter certains avantages : éviter aux services de répondre plusieurs fois à des questions identiques ou voisines ; réduire le nombre de questions et s'en tenir aux plus pertinentes ; sérier celles auxquelles on est sûr que le ministère est en mesure de répondre ; favoriser la coordination du travail entre les rapporteurs. Cette initiative a eu en pratique un succès inégal.

Cela tient largement à l'absence de concertation entre les rapporteurs, qui peuvent parfois être de sensibilité politique opposée (pour la fonction publique, par exemple, le rapporteur spécial, Georges Tron, appartient à la majorité, alors que le rapporteur pour avis de la commission des lois, Bernard Derosier, fait partie de l'opposition), ou ont simplement une approche politique différente (comme pour la mission *Sécurité civile*).

Cette coordination n'a guère été plus grande au stade de la conception des rapports. De manière générale, les rapporteurs ont conçu et rédigé leurs rapports sans concertation entre eux. Il est vrai que le rythme d'examen du projet de loi de finances ne laisse guère de temps, surtout lorsque tout ou partie des informations les plus importantes parviennent au dernier moment. Cela ne devrait pas pour autant empêcher un minimum d'échanges.

C'est au stade des interventions orales, en commission et en séance publique, que ce manque de coordination s'est fait le plus ressentir, pouvant conduire à des redondances dans les propos tenus ou les sujets traités. Autre inconvénient : la déconnection des interventions entre elles, comme l'ont montré les débats en commission élargie sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*, qui ont vu se succéder pas moins de sept interventions successives de rapporteurs et de cinq porte-parole des groupes.

Le développement d'un travail collégial entre rapporteurs spéciaux et rapporteurs pour avis s'avère à l'avenir indispensable – s'agissant notamment des missions interministérielles – pour rationaliser l'exercice du pouvoir de contrôle du Parlement. Aussi serait-il souhaitable, dès la prochaine session budgétaire, de constituer, au moins pour ces missions interministérielles, un collège de rapporteurs, constitué de tous les rapporteurs compétents et chargé de coordonner leur travail. Cela n'amoindrirait nullement la liberté de chacun, tant sur les sujets qu'il souhaite aborder que sur la façon de les traiter, mais permettrait de donner toute la cohérence possible au déroulement des interventions. Cela serait aussi de nature à réduire le nombre d'amendements, d'en améliorer le contenu, et de leur donner plus de force lorsqu'ils peuvent être défendus par plusieurs rapporteurs.

3.– Des débats qui doivent être mieux centrés autour des missions

Si la résolution n°485 du 6 octobre 2005 a modifié le Règlement de l'Assemblée nationale pour l'adapter à l'entrée en vigueur définitive de la LOLF, il n'est pas été possible, pour une première année d'application, de respecter systématiquement le principe d'un débat par mission. C'est ainsi, par exemple, que les missions du ministère chargé de l'économie ont été débattues en un seul bloc, rendant artificielle l'application de l'article 43 de la LOLF qui fait de la mission l'unité de vote. Cela étant, de manière générale, le principe de correspondance entre une mission et un débat a le plus souvent été respecté.

Il conviendrait à l'avenir d'aligner, autant que faire se peut, la structure de la discussion budgétaire autour de celle des missions. Comme l'avait déjà souligné, en septembre dernier, le rapport au Gouvernement sur la mise en oeuvre de la LOLF ⁽¹⁾, « *la discussion en seconde partie du projet de loi de finances doit être organisée autour des missions et les discussions générales par ministère doivent être absolument proscrites* ». En revanche, pour les missions qui ne relèvent pas du budget général, telles que celles des budgets annexes ou des comptes spéciaux, qui sont en général moins importantes, donnent lieu à un contrôle souvent moins détaillé et peuvent être aisément regroupées avec telle ou telle mission du budget général, un examen commun avec celle-ci paraît indiqué.

Le tableau des temps de discussion par mission du budget général, qui figure ci-après, fait par ailleurs apparaître trois constats :

– l'adaptation du temps prévu à l'importance de la mission – par le volume de crédits qu'elle représente ou l'intérêt qu'elle suscite chez les députés (4 heures ou plus pour *Sécurité / Sécurité civile, Défense, Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, Ville et logement*) – sachant que les missions ayant fait l'objet d'un examen plus approfondi en commission élargie ont justifié un temps très court d'examen en séance publique (20 minutes par mission) ;

– des dépassements très variables selon les cas (+ 125 % pour *Enseignement scolaire* ou + 115 % pour *Culture*, contre – 30,5 % pour *Fonction publique* ou – 40 % pour *Coordination du travail gouvernemental*), correspondant à une moyenne de 17 %, qui ne semble pas excessive compte tenu de ce qu'elle intègre le temps de réponse du Gouvernement aux questions – non compris dans la durée prévue ;

(1) *Rapport au Gouvernement de MM. Alain Lambert et Didier Migaud, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances », septembre 2005.*

DUREE DE DISCUSSION DES MISSIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2006

DISCUSSIONS (ordre chronologique)	I Durée prévue (1)	II Temps de séance (DG + Q/R) (3)	III Dépassement (II – I)	IV Durée examen des articles	V Durée totale de la séance (4)
Sécurité ; sécurité civile	3 h 55'	4 h 57'	+ 26,4 %	0 h 17'	5 h 59'
Transports	3 h 51'	4 h 33'	+ 18,2 %	0 h 34'	5 h 14'
Administration générale et territoriale de l'État	1 h 27'	0 h 58'	- 33,3 %	0 h 15'	1 h 15'
Solidarité et intégration	3 h 40'	4 h 03'	+ 10,5 %	0 h 30'	4 h 38'
Développement et régulation économiques	3 h 31'	3 h 59'	+ 13,3 %	0 h 22'	4 h 36'
Défense	4 h 01'	5 h 50'	+ 45,2 %	0 h 23'	6 h 25'
Sport, jeunesse et vie associative	1 h 56'	2 h 30'	+ 29,3 %	0 h 02'	2 h 33'
Medias	2 h 11'	2 h 37'	+ 19,8 %	0 h 52'	3 h 29'
Politique des territoires	3 h 23'	5 h 07'	+ 51,2 %	0 h 20'	5 h 41'
Anciens combattants	2 h 59'	4 h 14'	+ 41,9 %	1 h 08'	5 h 54'
Justice	3 h 01'	2 h 57'	- 2,2 %	0 h 13'	3 h 31'
Santé	2 h 53'	2 h 36'	- 10,4 %	0 h 01'	3 h 04'
Travail et emploi	3 h 05'	3 h 10'	+ 2,7 %	0 h 41'	3 h 58'
Entreprises publiques	1 h 21'	1 h 20'	- 1,2 %	0 h 06'	1 h 27'
Agriculture, pêche et forêt et affaires rurales	4 h 02'	5 h 53'	+ 45,9 %	0 h 46'	6 h 52'
Conseil et contrôle de l'État : pouvoirs publics	1 h 02'	0 h 58'	- 6,05 %	0 h 18'	1 h 17'
Outre-mer	3 h 37'	5 h 22'	+ 48,4 %	0 h 22'	6 h 08'
Action extérieure de l'État	2 h 52'	3 h 18'	+ 15,1 %	0 h 46'	4 h 05'
Relations avec les collectivités territoriales	2 h 29'	2 h 27'	- 1,3 %	2 h 13'	5 h 07'
Finances publiques	1 h 37'	0 h 53'	- 45,4 %	0 h 01'	0 h 57'
Ville et logement	4 h 01'	4 h 20'	+ 7,9 %	0 h 29'	5 h 55'
Coordination du travail gouvernemental	0 h 45'	0 h 27'	- 40 %	0 h 03'	0 h 31'
Fonction publique	2 h 31'	1 h 45'	- 30,5 %	0 h 20'	2 h 11'
<i>Sous-total pour les 23 missions</i>	<i>64 h 10'</i>	<i>74 h 13'</i>	<i>+15,7 %</i>	<i>11 h 02'</i>	<i>90 h 47'</i>

DISCUSSIONS (ordre chronologique)	I Durée prévue (¹)	II Temps de séance (DG + Q/R) (³)	III Dépassement (II – I)	IV Durée examen des articles	V Durée totale de la séance (⁴)
Ecologie et développement durable	0 h 20'	0 h 27'	+ 35 %	1 h 04'	1 h 31'
Enseignement scolaire	0 h 20'	0 h 45'	+ 125 %	1 h 17'	2 h 11'
Sécurité sanitaire	0 h 20'	0 h 21'	+ 5%	0 h 23'	0 h 45'
Culture	0 h 20	0 h 43'	+ 115 %	0 h 24'	1 h 16'
Aide publique au développement	0 h 20'	0 h 27'	+ 35 %	-	0 h 29'
Recherche et enseignement supérieur	0 h 20'	0 h 28'	+ 40 %	0 h 21'	0 h 50'
<i>Sous-total pour les 6 missions faisant l'objet d'un examen en commission élargie</i>	2 h 00' (²)	3 h 11'	+ 59,2 %	3 h 29'	7 h 02'
TOTAL	66 h 10'	77 h 24'	+ 17 %	14 h 31'	97 h 49'

(¹) En valeur arrondie, et compte tenu des temps demandés par les commissions et les groupes. Cette durée ne comprend pas le temps consacré par le Gouvernement aux réponses aux questions.

(²) Ne comprenant pas le temps d'une « brève intervention » accordé au Gouvernement pour chacun de ces 6 budgets.

(³) Discussion générale et questions/réponses.

(⁴) Y compris temps morts, suspensions de séance, rappels au Règlement...

Source : Assemblée nationale, Service de la Séance.

4.— Un examen qui devra à l'avenir davantage se concentrer sur la performance

En dehors du fait que les débats ont été globalement organisés par mission, la forme et le contenu de ceux-ci ont été peu modifiés. Ils ont à nouveau été marqués par **l'importance consacrée à la discussion générale, au cours de laquelle les orateurs se sont essentiellement intéressés aux évolutions de crédits.**

Les discussions sur la maquette ont pour leur part été assez limitées, même si cette question a été fréquemment évoquée dans les rapports spéciaux. Elles ont conduit toutefois à créer de nouveaux programmes, grâce au nouveau droit d'amendement prévu par la LOLF. Ce fut le cas notamment du programme *Action audiovisuelle extérieure* au sein de la mission *Action extérieure de l'État*. La mission *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* a été scindée en deux programmes (*Radars et aide au financement du permis de conduire des jeunes* et *Fichier national du permis de conduire*) au lieu d'un seul. D'autres programmes ont été créés, comme le programme *Autorités administratives indépendantes* au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ou *Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales* au sein de la mission *Développement et régulation économiques*, puis finalement supprimés, respectivement en CMP et dans le cadre de la seconde délibération en fin de deuxième partie au Sénat.

Par ailleurs, le Parlement a opéré certaines modifications de périmètre. Il a transféré les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) du programme *Français à l'étranger et étrangers en France* vers le programme *Rayonnement culturel et scientifique* au sein de la mission *Action extérieure de l'État* (la volonté de l'Assemblée nationale prévalant, sur ce point, sur celle du Sénat de maintenir les crédits de l'AEFE au sein du premier programme). Il a aussi abondé le programme *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité* des crédits immobiliers inscrits au titre de la gendarmerie au sein de la mission *Défense*.

Les réorganisations administratives impliquées par la nouvelle maquette et la mise en œuvre de la LOLF ont, en revanche, été peu évoquées. De même, le volet « performance » des PAP n'a globalement guère donné lieu à débat. Les députés, comme les ministres d'ailleurs, se sont peu saisis de ce nouvel outil qui est resté cantonné aux rapports spéciaux ; cet aspect doit pourtant permettre à l'ensemble des députés de participer aux débats en évoquant la stratégie et les objectifs des différents programmes. Cela tient sans doute au poids des habitudes et au relatif manque de familiarisation avec la nouvelle logique de performance. L'organisation future des débats devrait permettre aussi de lui accorder plus de place.

Plusieurs mesures seraient de nature à rééquilibrer l'organisation des débats au profit de la performance lors de l'examen du prochain projet de loi de finances :

– étendre la procédure d'examen en commission élargie ⁽¹⁾, susceptible de permettre, si les débats sont bien conduits, une discussion plus vivante, plus interactive et plus souple ; discussion qui serait d'autant plus fructueuse que la coordination entre les rapporteurs serait accrue, comme il est proposé plus haut. Il convient de rappeler à cet égard que l'Assemblée nationale très récemment adoptée, à l'initiative de son Président, une résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée en vue de consacrer dans celui-ci la pratique des commissions élargies et d'autoriser leur tenue simultanée avec la séance publique ;

– limiter en conséquence la part réservée en séance publique à la discussion générale (bref exposé des rapporteurs ; diminution du nombre d'inscrits, qui pourrait se réduire bien souvent à une intervention par groupe politique) ;

– limiter, voire supprimer, la phase consacrée aux questions budgétaires – dont beaucoup sont ponctuelles, voire secondaires, et pourraient recevoir une réponse en commission élargie ;

– inciter les rapporteurs, par le biais des présidents de commission, à réserver, dans leurs interventions, une part plus importante à l'examen de la performance.

Sans doute gagnerait-on aussi, dans l'organisation des débats, à tirer toutes les conséquences de l'article 34 de la LOLF, qui prévoit que l'article d'équilibre – examiné à la fin de la première partie du PLF – comporte notamment un **plafond général des emplois rémunérés par l'État**, ainsi que le **plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État**. Compte tenu de l'enjeu majeur de ces deux sujets (les dépenses de personnel représentant 43 % du budget général et la dette publique 66 % du PIB), ils mériteraient chacun, **à l'occasion de l'examen de l'article d'équilibre, un débat spécifique**, comme l'a d'ailleurs fait le Sénat.

S'agissant des **rapports spéciaux**, il est nécessaire de mener une réflexion afin de les adapter aux nouveaux PAP : les informations qui y figurent diffèrent en effet sensiblement de celles qui se trouvaient dans les anciens « bleus ». Certaines informations contenues autrefois dans les rapports spéciaux figurant désormais dans les PAP, il est inutile de les répéter. De manière plus générale, le rapport spécial doit venir en complément du PAP, sans le répéter, mais en apportant un éclairage différent, plus approfondi sur tel ou tel point ou répondant à certaines questions laissées en suspens dans le document budgétaire. Cela peut également, mais pas nécessairement, passer par des rapports plus courts, plus percutants et dont le contenu est plus susceptible d'être repris par les médias.

(1) Cette procédure a concerné six missions : Écologie et développement durable, Enseignement scolaire, Sécurité sanitaire, Culture, Aide publique au développement, Recherche et enseignement supérieur.

Par ailleurs, l'examen du budget a plus que jamais vocation à se poursuivre tout au long de l'année, au travers du travail de contrôle des rapporteurs spéciaux, de la Mission d'évaluation et de contrôle de votre Commission, de l'analyse des enquêtes demandées à la Cour des comptes en application de l'article 58 de la LOLF, de l'audition des ministres et des responsables de programme, et du débat sur l'exécution du budget lors de la discussion du projet de loi de règlement, qui se tiendra désormais à la fin du printemps, avant le débat d'orientation budgétaire.

La transmission des rapports annuels de performances (RAP) à partir de 2007 (sur l'exécution du budget 2006, premier à avoir été adopté en mode LOLF) ainsi que des rapports de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion budgétaire de l'État permettront d'enrichir les discussions. Un débat préfigurant déjà celui de l'an prochain sur le projet de loi de règlement a d'ailleurs été prévu cette année, à l'occasion duquel deux missions et un programme donneront lieu à un examen particulier au regard de la performance (missions *Ville et logement* et *Administration générale et territoriale de l'État*, et programme *Équipement des forces* de la mission *Défense*).

5.– Un droit d'amendement renouvelé, utilisé avec modération

L'article 47 de la LOLF a pour effet d'étendre le droit d'amendement parlementaire au regard des règles de recevabilité financière. Si l'article 40 de la Constitution – disposant que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* » – demeure inchangé, l'article 47 de la LOLF précise que « *la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission* ».

Un amendement parlementaire peut donc augmenter les crédits d'un ou plusieurs programmes d'une mission dès lors que cette augmentation est compensée par une diminution des crédits d'un ou plusieurs de ses autres programmes et que le montant total des crédits de la mission n'est pas accru. Cette nouvelle possibilité d'amendement a suscité un certain espoir de revitalisation des débats de seconde partie, espoir contrebalancé par la crainte chez certains ministères de voir le Parlement faire un usage excessif de ce nouveau pouvoir.

À un niveau pratique, la résolution de l'Assemblée nationale n° 485 du 6 octobre 2005 (modifiant les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale) a modifié l'article 118 du Règlement pour prévoir que les amendement des députés aux missions de la seconde partie et aux articles qui leur sont rattachés peuvent, sauf décision de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard l'avant-veille de la discussion de cette mission à 17 heures.

Cette modification n'a pas empêché les députés d'utiliser cette liberté nouvelle – exploitée d'emblée – de transférer des crédits entre programmes, mais ils l'ont fait de façon modérée : les parlementaires ont fait de cet outil un usage raisonnable et limité. Le président de votre commission des Finances a, en particulier, veillé, lors de l'examen de la recevabilité financière de ces amendements, à ce que la réduction de crédits compensant l'augmentation proposée ne soit pas un simple gage, mais s'impute précisément au sein du programme concerné afin qu'un débat puisse s'engager avec le Gouvernement sur l'utilité de telle ou telle augmentation/réduction.

Au total, ce sont **106 amendements de crédits** qui ont été **déposés** par les députés ou les commissions. Il s'agit d'une augmentation significative par rapport aux années précédentes. Surtout, alors que sous le régime de l'ordonnance organique, les parlementaires ne pouvaient proposer que des réductions de crédits, cette fois, ils ont pu proposer des redéploiements de crédits entre programmes.

Sur ces 106 amendements, **15 ont été adoptés** : si l'on considère l'impact sur le projet de loi de finances de ces amendements adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale, le total des crédits déplacés est de 1.113 millions d'euros. Il convient par ailleurs de noter que sur ces montants, 140 millions d'euros sont liés à une modification de structure d'une mission (amendement n° II-168 de M. Hervé Mariton, transformant les trois actions du compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* en deux programmes).

Ce montant, s'il n'est pas négligeable, reste néanmoins limité au regard des masses budgétaires en jeu (266 milliards d'euros pour le budget général) ; il l'est également si l'on considère les montants déplacés par le Gouvernement au cours de la discussion à l'Assemblée, soit près de 1,97 milliard d'euros (hors majoration de la mission *Avances aux collectivités territoriales*, qui est la simple correction d'un oubli).

Le montant des volumes déplacés n'est néanmoins ni le seul, ni le meilleur critère pour juger de l'effectivité du droit d'amendement : un faible déplacement de crédits peut avoir une portée stratégique élevée alors qu'un mouvement très important peut n'être que la conséquence d'une modification de maquette, certes importante en termes d'affichage mais sans conséquence sur la gestion effective de la dépense. C'est donc presque amendement par amendement qu'il conviendrait d'évaluer l'impact réel de cette nouvelle faculté. Il est même probable que les amendements ayant le plus de chances d'aboutir seront les amendements concernant un montant réduit mais ayant un objet précis et argumenté, susceptible d'être défendu avec succès lors de leur examen en séance publique.

IMPACT SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 DES AMENDEMENTS ADOPTES EN PREMIERE LECTURE A L'ASSEMBLEE NATIONALE

I.- AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

Missions	Programmes	Amendements	Auteur(s)	Augmentation de crédits	Diminution de crédits	Total des crédits déplacés	Impact sur la mission
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	II-168	M. Mariton	+ 131.000.000	- 140.000.000	280.000.000	0
	Radars et aide au financement du permis de conduire des jeunes						
Action extérieure de l'Etat	Français à l'étranger et étrangers en France	II-236 ⁽¹⁾	Cion des Finances	+ 323.000.000	- 323.000.000	646.000.000	0
	Fichier national du permis de conduire	II-254	Cion des Affaires étrangères				
Administration générale et territoriale de l'Etat	Administration territoriale	II-170	MM. Carrez, Gorges, Mariton et Méhaignerie		- 500.000	2.000.000	-2.000.000
	Vie politique, culturelle et associative						
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	II-227	Cion des Affaires économiques	+ 326.000	- 326.000	652.000	0
	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural						
Ecologie et développement	Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	II-181	M. Trassy-Paillogues		- 1.000.000	1.000.000	-1.000.000
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	II-34 ⁽²⁾	MM. Perrut et Schneider	+ 1.000.000	- 1.000.000	5.800.000	0
	Vie de l'élève	II-127	M. Schneider				
	Enseignement privé du 1er et du 2nd degrés	II-210	M. Luca				
	Enseignement privé du 1er et du 2nd degrés	II-209	Cion des Affaires culturelles				
Politique des territoires	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	II-24	Cion des Finances	+ 60.800	- 2.000.000	2.121.600	-2.000.000
	Stratégie en matière d'équipement	II-26	Cion des Finances				
	Information géographique et cartographique						
Recherche et enseignement supérieur	Orientation et pilotage de recherche	II-164	Cion des Finances	+ 3.000.000	- 3.000.000	6.000.000	0
Transports	Formations supérieures et recherche universitaire			+ 70.000.000	- 30.000.000	170.000.000	-30.000.000
	Transports terrestres et maritimes	II-59	M. Mariton		- 70.000.000		
	Passifs financiers ferroviaires	II-167					
15 amendements	TOTAL DES CRÉDITS DÉPLACÉS (I)			+ 539.286.800	- 574.286.800	1.113.573.600	-35.000.000

(1) ces 2 amendements ont le même objet

(2) les 3 premiers amendements ont le même objet

II.- AMENDEMENTS DU GOUVERNEMENT

Missions	Programmes	Amendements	Augmentation de crédits	Diminution de crédits	Total des crédits déplacés	Impact sur la mission
Avances aux collectivités territoriales		II-168	+ 4.940.000.000		4.940.000.000	+ 4.940.000.000
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	II-613		- 7.500.000	7.500.000	- 7.500.000
Défense	Soutien de la politique de défense	II-140		- 602.300.000	606.600.000	- 606.600.000
	Environnement et prospective de la politique de défense Equipement des forces	II-187		- 1.433.000 - 2.867.000		
Développement et régulation économiques	Développement des entreprises	II-174	+ 10.440.000		10.440.000	+ 10.440.000
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du 2nd degré Enseignement technique agricole	II-421 rectifié	+ 8.000.000	- 8.000.000	96.000.000	0
	Enseignement scolaire public du 2nd degré Vie de l'élève Soutien de la politique de l'Education nationale	II-422 2è rectifié	+ 35.000.000 + 5.000.000	- 40.000.000		
Outremer	Emploi outre-mer	II-653	+ 110.000.000	- 15.000.000	125.000.000	+ 95.000.000
	Intégration et valorisation de l'outre-mer					
Sécurité	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	II-139	+ 602.300.000		602.300.000	+ 602.300.000
Travail et emploi	Développement de l'emploi	II-321 rectifié	+ 203.000.000	- 40.000.000	343.000.000	+ 63.000.000
	Accès et retour à l'emploi Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques			- 100.000.000		
Ville et logement	Equité sociale et territoriale et soutien	II-669	+ 181.000.000		181.000.000	+ 181.000.000
11 amendements	TOTAL DES CRÉDITS DÉPLACÉS		+ 6.094.740.000	- 817.100.000	6.911.840.000	+ 5.277.640.000
	TOTAL DES CRÉDITS DÉPLACÉS hors avances collectivités territoriales (II)		+ 1.154.740.000	- 817.100.000	1.971.840.000	+ 337.640.000
26 amendements	TOTAL DES CRÉDITS DÉPLACÉS (I+II)		+ 1.694.026.800	- 1.391.386.800	3.085.413.600	302.640.000

Dans l'ensemble, le nouveau droit d'amendement des parlementaires n'a pas encore profondément renouvelé les discussions de seconde partie. Néanmoins, on peut penser qu'au fur et à mesure que les députés s'approprient ce nouveau pouvoir, le nombre d'amendements va significativement augmenter avant de se stabiliser et qu'ainsi les discussions porteront réellement sur l'allocation optimale des crédits au vu - c'est en tous cas l'objectif - des performances de chaque programme.

*

* *

Au-delà de leur déroulement, il ressort finalement des débats trois questions ou problèmes récurrents :

– même si la LOLF n'avait pas vocation à bouleverser les équilibres institutionnels voulus par le constituant de 1958, la persistance du fait majoritaire, qui se traduit sous la Vème République par une prééminence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, est frappante. Comme chaque année, plusieurs amendements parlementaires ont été revus, amputés ou supprimés à la demande du Gouvernement, que ce soit sous la forme d'un retrait, d'un rejet ou de l'adoption d'un amendement gouvernemental ultérieur, en première ou seconde délibération, à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Que l'on approuve ce rapport de forces – comme moyen inévitable de rationaliser le parlementarisme qu'a connu notre pays sous la IV^{ème} République – ou qu'on le déplore – comme limite exorbitante portée à l'équilibre des pouvoirs –, la LOLF, en insufflant la priorité accordée à l'efficacité de l'action publique et en renforçant la fonction de contrôle du Parlement, conduit à tout le moins à poser la question ;

– par ailleurs, la LOLF n'a pas mis fin à la sous-évaluation manifeste de certaines dépenses, fort contestable au regard du principe de sincérité budgétaire, comme les opérations extérieures (OPEX), par exemple, dotées dans le PLF d'une provision de 175 millions d'euros, contre un besoin réel d'environ 500 millions. L'opération qui a constitué l'automne dernier à imputer la contribution du ministère de la Défense au plan Banlieue sur une dotation sous-dotée, est d'ailleurs tout aussi insincère. Les secteurs touchant à l'hébergement d'urgence, à l'aménagement du territoire, aux frais de justice ou au tourisme notamment ont également fait l'objet de sous-dotations manifestes et posent, comme on le verra plus loin, de sérieux problèmes de gestion aux services déconcentrés. D'aucuns considèrent, on le sait, que ce problème s'étend plus largement à d'autres données fondamentales du budget, comme le déficit ou la dette publique. Sans doute est-il pour une part lié au premier ;

– enfin, la faiblesse de la culture de l'évaluation, qui conduit à trop rarement produire de véritables études d'impact des effets non seulement budgétaires et financiers, mais aussi administratifs, économiques et sociaux, des textes proposés, reste un défaut de nos pratiques politiques. Cette situation ne permet pas au Parlement de disposer systématiquement de tous les éléments pour prendre une décision en pleine connaissance de cause. D'où une certaine insécurité budgétaire pour les services qui ont à les appliquer, dont les effets se font sentir parfois plusieurs années après, comme l'ont montré par exemple les réformes touchant au surendettement, à l'aide judiciaire ou au juge de la liberté et de la détention.

Il faut donc espérer que la logique de la performance insufflée par la LOLF et que les nouveaux documents budgétaires transmis au Parlement (PAP et RAP) permettront, sur la base d'éléments objectifs et en fonction des améliorations suggérées plus haut, de remédier à ces inconvénients. En tout état de cause, elle devra s'accompagner de la diffusion plus systématique de véritables études d'impact.

Malgré ces réserves, le bilan que l'on peut tirer de ce premier débat budgétaire en mode LOLF est néanmoins globalement satisfaisant, au regard des débats antérieurs et des attentes suscitées par la LOLF. Beaucoup reste encore à faire néanmoins, tant du côté des administrations, qui doivent encore améliorer les documents transmis au Parlement, que des parlementaires qui doivent se saisir des nouveaux instruments mis à leur disposition. Cela prendra nécessairement du temps, mais il est indispensable de poursuivre les efforts de rénovation commencés avec le vote à l'unanimité de la loi organique il y a maintenant près de cinq ans.

DEUXIÈME PARTIE - L'APPLICATION DE LA LOLF DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Au-delà de cet exercice d'introspection et d'analyse du débat budgétaire tel qu'il s'est déroulé à l'automne dernier, la Mission a souhaité s'intéresser à l'autre bout de la chaîne, c'est-à-dire à la mise en œuvre concrète de la LOLF par les services de l'État, et en particulier ses services déconcentrés. L'an dernier, la Mission avait conclu son travail sur les dispositifs de performance en soulignant le risque réel que la LOLF ne soit qu'un « vernis » à l'intention du Parlement, sans que cela se traduise par des changements concrets dans les pratiques administratives et dans les relations des usagers avec les administrations.

La Mission a donc décidé de procéder à des déplacements en région afin de rencontrer les personnes et les services chargés de mettre en œuvre [sur le terrain et concrètement] les dispositions de la LOLF. Pour chacun de ces déplacements, la Mission a rencontré à la fois les services préfectoraux et les trésoriers payeurs généraux, dont le rôle, nouveau, dans l'examen des budgets opérationnels de programme (BOP) est essentiel, mais aussi un échantillon aussi représentatif que possible des services déconcentrés de l'État responsables de BOP. La Mission a pu ainsi rencontrer au moins un représentant de chacune des grandes administrations à réseau de l'État.

Ces déplacements se sont révélés particulièrement riches en enseignements car ils ont permis de mesurer le décalage, parfois non négligeable, entre le discours théorique et la réalité administrative. Ils ont également été particulièrement appréciés par les interlocuteurs de la Mission, soulagés de constater que le Parlement suivait avec attention la mise en œuvre d'une réforme dont il avait été à l'initiative et satisfaits de disposer d'un interlocuteur à qui ils pouvaient faire part de leurs difficultés, de leurs attentes mais aussi de leurs espoirs. La Mission souhaite d'ailleurs rendre un hommage particulier à ces hommes et à ces femmes chargés de mettre en œuvre la LOLF au quotidien et qui, depuis l'an dernier, sont confrontés à une surcharge de travail que la Mission a pu constater.

Au total, l'élaboration des BOP au niveau déconcentré s'est relativement bien déroulée compte tenu du caractère totalement nouveau de la démarche : il s'agissait ni plus ni moins d'apprendre une nouvelle langue avec sa syntaxe, sa grammaire et son vocabulaire. Pour autant, un certain nombre de difficultés sont apparues auxquelles il conviendra de remédier le plus rapidement possible afin de mener à bien cette ambitieuse réforme. C'est en particulier le cas des systèmes d'information.

A.— LA DÉCONCENTRATION DES CRÉDITS, UN COROLLAIRE INDISPENSABLE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Rien dans la lettre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'indiquait à quel niveau géographique devait se décliner, à l'échelle opérationnelle, le nouveau cadre de gestion que constitue le programme. Néanmoins, l'esprit de la LOLF, son exigence d'efficacité et de souplesse de gestion de la dépense publique incitaient clairement à ramener la gestion opérationnelle au plus près du terrain. Par ailleurs, de même que la constitution de programmes bien plus vastes que les anciens chapitres budgétaires s'inscrivait dans une tendance antérieure à la globalisation des crédits, l'élaboration d'un cadre de gestion proche du terrain ne faisait que prolonger un phénomène déjà pré-existant de déconcentration de la gestion des crédits. Il eût été paradoxal que la LOLF se traduise par une reconcentration de la gestion au niveau central, faisant ainsi refluer la vague de déconcentration apparue depuis le début des années 90. Comme on le verra néanmoins, la tentation existe encore dans certains ministères dont les services centraux rechignent à abandonner certaines de leurs prérogatives.

Le budget opérationnel de programme, issu d'une proposition du comité de pilotage de la réforme budgétaire (COPIL) de juin 2002, est donc « *l'outil de mise en œuvre concrète du programme dans toutes ses dimensions, mobilisation des moyens autorisés et performances attendues* »⁽¹⁾. Il correspond également à la volonté partagée de diffuser auprès des gestionnaires de terrain la liberté et la responsabilité nouvelles consenties à l'échelon ministériel. En les dotant d'un rôle accru de programmation des activités et d'élaboration d'un budget, la démarche BOP est vouée à renforcer l'implication de l'ensemble des acteurs de la gestion publique.

Au nombre de 2.200 en 2006, dont près de 1.900 au niveau déconcentré (niveaux interrégional, régional ou départemental), les BOP constituent chacun une segmentation d'un programme et déclinent, sur un périmètre d'activité ou un territoire, les actions et objectifs ainsi que les indicateurs de ce programme. La responsabilité de son élaboration est confiée à un responsable identifié. On retrouve ainsi à l'échelle opérationnelle le triptyque de la gestion en mode LOLF : un responsable, des objectifs, une enveloppe de moyens. Ce responsable est le plus souvent, au niveau territorial, un chef de service déconcentré, un même acteur pouvant être responsable de plusieurs BOP s'il est chargé de mettre en œuvre plusieurs programmes. Cependant, chaque BOP est élaboré, géré et suivi de manière séparée et les BOP relevant de programmes différents ne sont, bien sûr pas fongibles entre eux.

(1) Document de travail du COPIL du 1^{er} juillet 2003.

Il revient à chaque responsable de BOP, au vu des orientations et du cadrage financier transmis par le responsable de programme et en liaison avec les unités opérationnelles (UO) ressortissant de son BOP, de proposer à son responsable de programme :

– une programmation des activités relevant de son champ de compétence, adossée à une déclinaison opérationnelle des objectifs et des indicateurs du programme concerné, des objectifs complémentaires pouvant être retenus en nombre limité pour tenir compte des particularités du territoire concerné ;

– un budget prévisionnel, tant en autorisations d’engagement qu’en crédits de paiement, détaillant par destination et nature, les crédits prévus, comportant une prévision de masse salariale et un schéma des emplois correspondants ;

– un schéma d’organisation de son exécution financière pour sa mise en œuvre effective par les responsables autorisés à engager les moyens financiers du BOP.

Une fois cette définition théorique établie, il est nécessaire de se pencher sur la mise en œuvre concrète des BOP pour 2006, BOP dont l’élaboration a commencé dès le premier semestre 2005.

B.– UNE MISE EN ŒUVRE SATISFAISANTE DES BOP DECONCENTRÉS POUR 2006 MALGRÉ LES DIFFICULTÉS INHÉRENTES À L’APPRENTISSAGE D’UNE LANGUE ÉTRANGÈRE

L’année 2005 a été décisive pour la mise en œuvre de la LOLF par les services déconcentrés. C’est au cours du premier semestre qu’a été finalement déterminé le niveau géographique d’un certain nombre de BOP ; et les premiers BOP ont été élaborés au cours du second semestre. Cette première « campagne » ne s’est pas déroulée sans difficultés, loin s’en faut, et le calendrier théorique n’a pas pu être tenu. Pour autant, ces retards n’ont pas significativement entravé le début de la gestion 2006.

1.–Le calendrier cible d’élaboration et d’examen des BOP n’a pas pu être respecté en 2005

L’élaboration des BOP territoriaux suppose l’intervention d’un nombre important d’acteurs (responsables de programmes, de BOP, d’UO, préfets de départements et de région, contrôleur financier...) et le franchissement de certaines étapes : tout retard pris à l’une ou l’autre de ces étapes se répercute sur le début de la gestion. L’encadré ci-dessous détaille les différentes étapes et leur calendrier envisagés à l’été dernier.

CALENDRIER CIBLE D'ÉLABORATION DES BOP

Pour la mise en place de la loi organique, un calendrier budgétaire cible rénové à été défini afin d'intégrer l'étape de préparation des budgets opérationnels de programme. Quatre étapes avaient ainsi été distinguées :

– avant l'été (juin), une information adressée par les responsables de programmes aux responsables de BOP sur le cadrage budgétaire global du programme (performance et évolution de la dotation) ;

– avant le 15 septembre, étape de dialogue de gestion dit vertical, entre responsables de BOP et d'UO pour l'élaboration du projet de BOP ;

– avant le 31 octobre, étape du dialogue de gestion dit horizontal entre le responsable de BOP et le préfet dont il dépend. Les projets de BOP, soumis à l'avis du préfet passent éventuellement en CAR et sont transmis aux responsables de programme ;

- Avant le 30 novembre au plus tard, une dernière étape de dialogue de gestion entre responsables de programme et de BOP a pour objet de finaliser les BOP avant le visa de la Programmation budgétaire initiale (PBI) par le contrôleur financier au niveau central.

Ce calendrier n'a malheureusement pas pu être respecté cette première année : à la mi-décembre, seuls deux tiers des BOP territoriaux avaient été transmis aux préfets ou aux contrôleurs financiers en région, soit un retard moyen d'à peu près un mois et demi par rapport au calendrier cible. Ainsi, en Île-de-France, certains BOP n'ont été transmis au responsable de programme avec l'avis du préfet qu'à la mi-janvier 2006.

Ce retard s'est conservé au début de la gestion 2006 et la mise en place des crédits a été tardive. Début mars, si l'ensemble des programmations budgétaires initiales avaient été validées au niveau central et si les crédits des BOP centraux avaient pour la plupart été ouverts (78% des BOP centraux étaient validés), on constatait encore un retard important dans la validation des BOP déconcentrés par le contrôleur financier régional (phase finale) : le 28 mars, sur 1.888 BOP locaux attendus par les CFR, 1.697 leur avaient été transmis, (soit 90%), 1.440 avaient reçu un avis (soit un taux d'examen de 85%), ce qui correspond au total à un taux de 67% de BOP actifs. A noter que, si la transmission des BOP a démarré lentement (8% d'avis rendus au 1er février), elle s'est fortement accélérée courant février.

Quelques régions étaient en deçà de cette moyenne (Martinique : 10 avis rendus soit 19 % du nombre total de BOP ; Guadeloupe: 25 avis rendus soit 46 % du nombre total de BOP) ainsi que quelques ministères (ministère de l'outre mer : 29% d'avis sur ensemble des BOP, ministère de la santé : 43% ; ministère de la culture : 49%). A contrario, le Minefi, le ministère de l'intérieur ou le ministère de l'emploi se trouvaient dans le peloton de tête pour le pourcentage de BOP transmis.

Ainsi, lors de son déplacement en Basse-Normandie le 17 mai dernier, la Mission a constaté avec étonnement que, pour deux de ses BOP, le Directeur régional des affaires sanitaires et sociales venait à peine de recevoir l'avis du contrôleur financier nécessaire à la mise à disposition des crédits.

2.– Les difficultés rencontrées, inévitables la première année d'application, n'ont pas significativement entravé le début de la gestion 2006

Comment peut-on expliquer cet important retard et quelles en ont été les conséquences ? L'explication réside pour l'essentiel dans des raisons conjoncturelles qui ne devraient pas, du moins peut-on l'espérer, se répéter dans les années à venir :

– les services ont d'abord dû assimiler un certain nombre de nouveaux outils et référentiels avec lesquels ils n'étaient pas très familiers. En effet, lors de ses déplacements, la Mission a souvent entendu ses interlocuteurs indiquer que s'ils avaient été très bien sensibilisés et informés sur les enjeux conceptuels et théoriques de la LOLF, les formations pratiques avaient été beaucoup plus rares. D'où une certaine fébrilité face aux échéances ;

– par ailleurs, les derniers arbitrages concernant la maquette des BOP (choix du niveau départemental ou régional par exemple) sont intervenus très tardivement pour certains ministères, ce qui a retardé d'autant l'élaboration des BOP eux-mêmes ;

– enfin, les arbitrages budgétaires sont intervenus en 2005 à une date particulièrement tardive en raison du changement de gouvernement dans les derniers jours de mai.

Tous ces éléments expliquent en grande partie l'important retard constaté dans l'élaboration, l'examen et, *in fine*, la mise en œuvre des BOP et n'ont, normalement, pas vocation à se reproduire. On peut donc espérer que dans les prochaines années, au fur et à mesure de l'acquisition des nouvelles pratiques le décalage sera résorbé.

En pratique, la gestion 2006 n'a été que peu perturbée par le retard initial, grâce au concept d'« opérations prioritaires et urgentes » (OPU) : celui-ci autorise, avant même l'avis du contrôleur financier, le déblocage de 15% des autorisations d'engagement (AE) et de 15% des crédits de paiement (CP) hors titre 2 ainsi que de 25% des AE et CP du titre 2 afin de couvrir les opérations ne pouvant être reportées (par exemple la paie des personnels). Cette procédure, conjuguée à une attitude constructive des contrôleurs financiers, a permis d'éviter toute difficulté lourde de gestion lors du premier trimestre de l'année 2006.

3.– Les services expérimentateurs sont mieux entrés dans l'exercice LOLF

Mises en œuvre, même modestement, dès 2003, les expérimentations sont montées en puissance jusqu'en 2005, où 65 programmes et 28 milliards d'euros de dotations budgétaires étaient concernés. L'idée était de permettre à certains services d'anticiper la mise en œuvre de la LOLF en autorisant, sous le régime de l'ordonnance de 1959, une gestion globalisée des moyens avec possibilité de fongibilité asymétrique, la mesure de la performance et la gestion en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP).

Certains programmes ont ainsi fait l'objet d'une expérimentation intégrale comme l'*Enseignement scolaire du premier degré* ou l'*Enseignement technique agricole*. De même, certains ministères ont fait une utilisation intensive des expérimentations : ce fut le cas du ministère de la justice avec 9 cours d'appel expérimentatrices et 5 directions interrégionales des services pénitentiaires ; ou bien du ministère de la Culture dont 8 directions régionales des affaires culturelles, soit 1/3 des services déconcentrés, ont fait l'objet d'expérimentations.

Sans être à strictement parler expérimentateurs, certains services de l'État étaient déjà entrés dans une démarche pré-LOLF, fondée sur le triptyque contractualisation/globalisation/responsabilisation. C'est le cas des préfetures qui disposent d'une enveloppe globalisée de crédits depuis 2000 ; c'est également le cas des services fiscaux qui ont maintenant une longue pratique de la contractualisation de leurs objectifs et de leurs moyens avec le niveau central.

Tous les interlocuteurs rencontrés par la Mission lors de ses déplacements qui avaient été expérimentateurs ont indiqué à quel point cette expérience leur avait facilité l'élaboration de leurs budgets opérationnels de programme : ils avaient déjà pu intégrer les nouvelles contraintes mais également les nouvelles opportunités apportées par la LOLF. Les services expérimentateurs avaient en particulier pu s'approprier l'ensemble de leurs moyens, et tout particulièrement leur masse salariale, qui restait jusqu'alors le plus souvent de la responsabilité première des administrations centrales.

A contrario, lors de son déplacement à la région Île-de-France, la Mission a entendu certains de ses interlocuteurs lui indiquer que très peu d'expérimentations avaient eu lieu dans cette région et que cela avait été source de retards et d'incompréhensions pour l'élaboration des BOP.

Ce bilan très positif des expérimentations inspire deux réflexions. D'une part, il est indispensable que les « bonnes pratiques » dégagées par les services expérimentateurs soient mutualisées et communiquées aux autres services afin de les faire bénéficier de cette expérience et faciliter leur entrée en mode LOLF. D'autre part, ce bilan incite à un certain optimisme pour les années à venir : passées les difficultés inhérentes à l'apprentissage d'une nouvelle langue, ces difficultés s'estompent pour laisser place à une utilisation plus sereine et plus efficace des nouveaux outils.

Ce constat optimiste suppose néanmoins que les modalités du dialogue entre les différents acteurs de la gestion déconcentrée de l'État soient encore affinées et améliorées.

C.— POUR AMÉLIORER L'ÉLABORATION DES BOP, LE DIALOGUE DE GESTION ENTRE TOUS LES ACTEURS DOIT ÊTRE RENFORCÉ

Comme on l'a vu, la procédure d'élaboration des budgets opérationnels de programme fait intervenir de nombreux acteurs, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Un dialogue de gestion efficace entre eux, qui sorte du schéma budgétaire classique, est indispensable pour que la réforme puisse porter tous ses fruits. Pour cela, les nouveaux acteurs (préfet de région, contrôleur financier) doivent trouver toute leur place et les anciens savoir renouveler les modalités de leur intervention.

1.— Un dialogue plus précoce et plus approfondi entre les responsables de programme et de BOP

Le responsable de BOP étant chargé, sur un territoire donné, de mettre en œuvre une politique publique exprimée dans d'un programme, la qualité de son dialogue avec le responsable de programme est tout à fait essentielle. La nouvelle liberté de gestion voulue par la LOLF et les responsabilités en découlant, supposent un profond renouvellement des échanges entre l'administration centrale et ses services déconcentrés.

Le bilan de la campagne d'élaboration des BOP 2006 atteste que ce renouvellement n'a pas encore eu lieu. À l'image de ce qui s'est passé entre les ministères « dépensiers » et la direction du budget lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006, l'on en est encore trop souvent resté à un simple dialogue budgétaire de confrontation entre une demande de moyens supplémentaires et une offre limitée par les contraintes budgétaires. La dimension de la performance a ainsi quasiment été oubliée dans ce dialogue de gestion. Par ailleurs, certains services se sont plaints d'un manque de disponibilité de leurs administrations centrales pour les assister dans un exercice totalement nouveau. Ce défaut de disponibilité, pour regrettable qu'il soit, est naturellement lié à la surcharge de travail des administrations centrales elles-mêmes.

Plusieurs raisons expliquent ce non-renouvellement du dialogue de gestion. S'agissant d'abord d'un exercice nouveau, la priorité des différents acteurs a incontestablement été de réussir techniquement le passage au nouveau système, quitte à remettre aux exercices ultérieurs la réflexion sur les modalités du dialogue. Par ailleurs, les responsables de services déconcentrés n'ont pas été assez associés à la partie performance de l'élaboration des programmes : sa déclinaison opérationnelle a été une phase de découverte plutôt qu'une phase d'appropriation. Ensuite, le caractère tardif des arbitrages budgétaires et de la transmission du cadrage au responsable de BOP n'a laissé que très peu de marges de manœuvre temporelles pour aborder les autres aspects de l'exercice.

Enfin, s'il existe indiscutablement une forte demande de renouvellement du dialogue de la part des responsables de services déconcentrés, une certaine frilosité demeure parfois du côté des administrations centrales, voire une tentation de reconcentration des décisions, en flagrante contradiction avec l'esprit de la LOLF : certains responsables de programme ont pu avoir le sentiment d'être dessaisis, au profit des responsables de BOP, de cette nouvelle liberté de gestion que devait leur conférer le vote de la loi de finances initiale en missions et programmes. Il est impératif que les administrations centrales acceptent de « jouer le jeu » et s'engagent de façon déterminée dans un dialogue de gestion renouvelé.

Pour cela, le calendrier et le contenu de ce dialogue doivent être revus. Du côté du calendrier, la transmission aux responsables des BOP d'un premier cadrage financier avant l'été, c'est-à-dire avant la fin du mois de juin, est indispensable. Par ailleurs, comme nous l'ont suggéré un certain nombre de responsables de BOP, ce cadrage pourrait être précédé, d'un recueil par le responsable de programmes des avis et des demandes des responsables de BOP au cours du second trimestre. Cela pourrait constituer un premier élément du dialogue, le mouvement allant, pour une fois, de bas en haut.

S'agissant de son contenu, il est indispensable que le dialogue de gestion ne se limite pas aux moyens budgétaires délégués aux responsables de BOP mais soit élargi aux objectifs et aux indicateurs ainsi qu'aux leviers d'action disponibles.

Enfin, plusieurs responsables de BOP rencontrés par la Mission ont exprimé le souhait que se développe, à un moment ou à un autre, un dialogue de gestion inter-programmes. On a vu effectivement que la plupart des directeurs de services déconcentrés sont responsables de la mise en œuvre de plusieurs programmes dont les responsables sont parfois différents. Une coordination des demandes de chacun de ces responsables peut être utile sachant que, au niveau local, les différents aspects de telle ou telle politique publique sont souvent étroitement liés. Les différents directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle rencontrés ont été unanimes pour saluer le dialogue inter-programmes qui s'est déroulé au tout début de l'année 2006. Les autres ministères pourraient très utilement s'inspirer de cette procédure.

2.- Le niveau départemental doit être étroitement associé à l'élaboration des BOP

A de rares exceptions près sur lesquelles nous reviendrons, c'est le niveau régional qui a été choisi par la plupart des ministères pour leurs BOP déconcentrés. Pour autant, les services départementaux sont quasi-systématiquement les unités opérationnelles (UO) des BOP, c'est-à-dire qu'elles sont chargées de la mise en œuvre concrète des activités ou des opérations programmés ainsi que de l'exécution des dépenses du BOP. Pour autant, la régionalisation du niveau de programmation suscite parfois une certaine inquiétude dans les services départementaux, inquiétude qu'il convient de dissiper en les associant le plus étroitement possible à l'élaboration des BOP.

Certains responsables de BOP ont confessé n'avoir que peu associé les responsables d'UO à la confection de leur BOP : c'est le cas, par exemple, des rectorats et des inspections académiques. Les prétextes invoqués ont souvent été la technicité des travaux et, surtout, le manque de temps disponible étant donné le caractère extrêmement serré des délais.

A contrario, certains responsables ont très étroitement associés les responsables d'UO à l'élaboration de leur BOP : dans le cas où la direction régionale est responsable de plusieurs BOP, chaque directeur départemental était chargé plus spécifiquement du pilotage de l'un d'entre eux. C'est ce qui s'est passé pour la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) de Basse-Normandie. Sans aller jusqu'à cette « extrémité », les ministères sociaux disposaient avant la LOLF d'un outil de pilotage rassemblant l'ensemble des directeurs départementaux, le comité technique régional interdépartemental (CTRI). Cet outil s'est avéré particulièrement approprié pour l'exercice d'élaboration des BOP : avant d'être transmis au préfet de région, chacun des BOP des DRASS ou des DRTEFP ont donc été validés par le CTRI, auquel appartiennent les responsables d'unités opérationnelles.

Cette procédure est apparue particulièrement intéressante à la Mission qui souhaite qu'elle soit généralisée à l'ensemble des services déconcentrés de l'État. Ce « comité de BOP » comme l'appelle le Guide pratique de déclinaison des programmes, doit permettre de :

- responsabiliser les responsables d'UO ;
- impliquer et motiver tous les acteurs de la gestion par l'appropriation des priorités du programme en fonction du contexte propre au BOP ;
- faire partager la stratégie de gestion du ministère et les objectifs du programme au niveau du BOP et faire évoluer la stratégie du programme en fonction des résultats du terrain ;
- favoriser l'émulation interne.

Cette implication plus forte des responsables d'UO suppose aussi que le dialogue de gestion infra-régional commence relativement tôt : il serait ainsi dommage d'attendre pour l'entamer de recevoir les premiers éléments de cadrage de la part du responsable de programme. Bien au contraire, dans la perspective d'un recueil des demandes des responsables de BOP par le responsable de programme avant la fin du deuxième trimestre, ce dialogue infra-régional devrait même commencer dès le mois d'avril.

Cette implication du niveau départemental doit également concerner le préfet de département. Même s'il revient au préfet de région d'émettre un avis sur les projets de BOP, le rôle du préfet de département reste tout à fait fondamental. Il est d'abord lui-même responsable d'un BOP, celui du programme *Administration générale et territoriale de l'État*, qui dispose d'une certaine « ancienneté » en termes de procédure LOLF et bénéficie donc d'une expérience

non négligeable de la gestion globalisée des crédits et du pilotage par la performance. Par ailleurs, le préfet de département est également très souvent responsable d'UO, soit pour un BOP régional, soit pour un BOP central. Si, dans le premier cas (le BOP Aménagement du territoire par exemple), l'implication du préfet de département dans l'élaboration du BOP est jugée satisfaisante, dans le second cas, le dialogue a été au mieux succinct et parfois inexistant alors que dans une vingtaine de cas les préfetures de département sont unités opérationnelles pour le compte d'autres ministères que celui de l'intérieur. Cette faible association des UO déconcentrées à l'élaboration des BOP centraux semble d'ailleurs un cas qui ne se limite pas aux préfets de départements mais qui est bien généralisable aux relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés quand ceux-ci ne sont pas responsables de BOP.

Au-delà de ce rôle de responsable de BOP ou d'UO, le préfet de département doit bien sûr jouer un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques mises en œuvre dans son département. Il est d'abord chargé d'émettre un avis sur les quelques BOP départementaux relevant de sa compétence, mais ceux-ci sont peu nombreux (Direction départementale de l'agriculture et de la forêt, Direction des services vétérinaires...). Par contre, l'examen en comité administratif régional (CAR⁽¹⁾), auquel il participe, ou en pré-CAR, dans lequel il est représenté, de l'ensemble des projets de BOP régionaux est absolument essentiel. Cet examen lui permet non seulement d'être informé des projets de BOP et en particulier de la répartition indicative des crédits entre les départements mais aussi d'influer sur cette répartition en fonction des spécificités de son département.

On le voit, le niveau départemental, qu'il s'agisse des services ou du préfet, ne saurait être négligé, sous peine de démotiver les personnels qui sont, *in fine*, chargés de mener les politiques de l'État sur le terrain.

3.— Le préfet de région : un indispensable pivot

Si le rôle du préfet de département ne saurait être négligé, celui du préfet de région est incontestablement fondamental : la plupart des ministères ayant choisi le niveau régional pour leur maquette de BOP, le préfet de région est amené à donner un avis sur la plupart des BOP déconcentrés de l'État, hormis ceux pour lesquels il n'a pas compétence (les cours d'appel par exemple). Le comité administratif régional (CAR), au sein duquel sont examinés les projets de BOP, se voit ainsi conforté dans sa vocation d'état-major de l'action régionale.

Par ailleurs, le préfet s'est vu confirmé dans son rôle d'ordonnateur secondaire unique des crédits des services déconcentrés de l'État placés sous son autorité et peut désigner les ordonnateurs secondaires délégués, c'est-à-dire les responsables d'unités opérationnelles (UO). C'est le « schéma d'organisation financière » (SOF) qui organise les modalités d'exécution de la dépense en définissant les UO appelés à mettre en œuvre le BOP. L'accord du préfet sur le SOF est indispensable pour la mise en place des crédits.

(1) Présidé par le préfet de région, le CAR rassemble les préfets de département, les chefs de pôle régionaux, le secrétaire général pour les affaires régionales et le secrétaire général du préfet du département chef-lieu de région, avec la participation du TPG de région.

Pourtant, initialement, la mise en œuvre de la LOLF avait suscité quelque inquiétude au sein du corps préfectoral, qui a pu craindre de voir amoindri son rôle de coordinateur de l'action de l'État sur un territoire donné du fait du caractère exclusivement ministériel des programmes, et donc des BOP. Pour répondre à cette interrogation, deux outils ont été mis en place.

Au plan budgétaire, le programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) de la mission *Politique des territoires*, est placé sous la responsabilité du Premier ministre mais géré par le ministère de l'intérieur. Il est chargé des concentrer quelques interventions territoriales spécifiques mises en œuvre par les préfets de région concernés, par exemple l'accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes ou la politique de l'eau en Bretagne. Les PITE permettent donc théoriquement de prendre en compte *a priori*, dès l'autorisation budgétaire, la dimension interministérielle de telle ou telle politique. En pratique néanmoins, l'outil doit encore être affiné : on constate une certaine réticence des ministères à voir une partie de leurs crédits d'intervention leur échapper, d'où parfois une sous-budgétisation du BOP susceptible de poser des problèmes de gestion. Par ailleurs, le nombre d'UO sur certains PITE est excessif : 47 UO pour le plan Loire !

Mais le principal outil d'intervention du préfet est très certainement son rôle dans le processus d'élaboration des BOP ; l'article 23 du décret relatif aux pouvoirs des préfets⁽¹⁾ dispose en effet que « *les projets de budget des services déconcentrés des administrations civiles de l'État sont soumis pour avis aux préfets* ». Un groupe de travail rassemblant des préfets et des trésoriers payeurs généraux a précisé la forme que devait prendre cet avis. Il a en particulier été précisé que devaient être sélectionnés une liste d'une quinzaine de « BOP à enjeux » parmi la cinquantaine de BOP régionaux existant habituellement.

Ces « BOP à enjeux » sont choisis en fonction des priorités régionales et départementales exprimées dans les projets d'action stratégique de l'État en région (PASER) ou en département (PASED), élaborés tous les trois ans. Ils font ensuite l'objet d'un examen et d'un suivi approfondis en CAR tandis que les autres BOP ne sont souvent vus qu'en pré-CAR. Il semble que cette procédure de sélection des BOP ait donné satisfaction pour sa première année de mise en œuvre ; elle est en outre la seule solution pour éviter que le préfet de région ne soit débordé par la masse d'avis à donner.

Globalement, l'avis des préfets sur les projets de BOP a incontestablement permis à celui-ci de disposer d'une meilleure visibilité sur la programmation et l'action des services de l'État sur le territoire dont il a la charge. Il a pu également, par cet avis, alerter le responsable de programme sur les difficultés prévisibles sur tel ou tel BOP. Ainsi le préfet de Basse-Normandie a-t-il émis un avis négatif sur 24 projets de BOP sur les 41 dont ils étaient saisis. D'autres préfets ont privilégié la méthode des avis avec réserves pour faire connaître leurs interrogations. Tous ceux rencontrés par la Mission ont en tous cas exprimé leur satisfaction de pouvoir bénéficier d'une vision claire les perspectives des services de l'État de leur région.

(1) décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

Pourtant, certains doutes subsistent quant à la portée de cet avis. Selon les interlocuteurs de la Mission, les responsables de programme n'en ont guère tenu compte en ventilant les crédits votés par le Parlement. Plus grave encore, certains préfets n'ont pas été destinataires des BOP tels que validés par le responsable de programme et transmis au contrôleur financier local. Cela traduit indiscutablement une défaillance du dialogue de gestion vertical entre le niveau central et le niveau préfectoral : en Rhône-Alpes, sur 47 BOP régionaux, seule la moitié ont été transmis spontanément à la préfecture de région. Il s'agit d'un des aspects du dialogue de gestion pour lequel les marges de progression sont les plus importantes. Pour les BOP à enjeux de chaque région, il pourrait être utile d'associer très tôt le préfet de région au dialogue de gestion entre le responsable de programme et le responsable de BOP.

4.– Renforcer le nouveau rôle du contrôle financier

Dernier acteur à intervenir dans un cadre institutionnel, le contrôleur financier a vu son rôle considérablement évoluer avec la mise en œuvre de la LOLF, passant de celui d'un contrôleur *a posteriori* à celui d'un conseiller *a priori*. Cette évolution, que l'on retrouve mais de façon moins tranchée au niveau central, a été particulièrement appréciée de ses interlocuteurs que sont le préfet et les services déconcentrés de l'État.

Dans la procédure d'élaboration des BOP, l'avis du contrôleur financier est la dernière étape avant la mise à disposition des crédits ; cette année, cet avis est parfois intervenu avec plus de trois mois de retard sur le calendrier idéal, sans conséquences graves sur la gestion. L'avis du contrôleur financier, à la différence de celui du préfet, porte sur le projet de BOP définitif, c'est-à-dire ce qu'il est notifié par le responsable de programme au responsable de BOP.

L'article 6 du décret relatif au contrôle financier ⁽¹⁾ prévoit : « *l'autorité chargée du contrôle financier émet un avis préalable sur les documents prévisionnels de gestion (i.e. les projets de BOP) qui lui sont présentés par les gestionnaires. Cet avis porte sur la cohérence budgétaire d'ensemble de ces documents, sur l'impact des charges prévues sur les finances publiques et sur la couverture des dépenses que l'État est juridiquement tenu de supporter ainsi que celles qui apparaissent d'ores et déjà inéluctables* ». Le contrôleur financier dispose de 15 jours pour formuler son avis qui ne lie pas le responsable de BOP, c'est-à-dire qu'un avis négatif n'empêche pas la mise à disposition des crédits.

Cette précision est importante car les contrôleurs financiers rencontrés n'ont pas manqué d'émettre des avis négatifs sur des projets de BOP qui leur semblaient manifestement sous-dotés au vu des engagements de l'État. Dans toutes les régions visitées, les BOP *Aménagement du territoire* et *Equité sociale et territoriale* ont ainsi systématiquement fait l'objet d'un avis défavorable. Comme pour l'avis du préfet néanmoins, les contrôleurs financiers ont souvent préféré

(1) décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État.

émettre des avis favorables avec observations ou avec réserves, s'inscrivant ainsi clairement dans une perspective de dialogue et non de contrainte. Au 28 mars, les contrôleurs financiers avaient émis 58% d'avis favorables, 38 % d'avis favorables avec réserve et 5 % d'avis défavorables (majoritairement aux ministères du travail et de l'équipement).

En fait, l'avis du contrôleur financier sur les projets de BOP n'est que l'aboutissement d'un dialogue qui a commencé bien plus tôt : les services des différentes trésoreries générales se sont efforcés de façon considérable d'investir dans la mise en œuvre de la LOLF. Ils ont d'abord joué un rôle d'assistance auprès du préfet pour que ce dernier émette un avis informé, le TPG de région participant d'ailleurs aux réunions du CAR. Les services de la trésorerie générale et du SGAR ont donc travaillé de concert tout au long de l'année 2005.

Ils ont ensuite été des interlocuteurs permanents des services déconcentrés de l'État gestionnaires de BOP, afin de les aider à préparer leurs projets et à se préparer à la gestion 2006 en mode LOLF. Même si les conditions temporelles de cette première « campagne » de BOP n'ont pas permis une coopération aussi poussée que souhaitable, l'aide des services de la Trésorerie générale a été particulièrement appréciée des services qui ne disposaient pas systématiquement en interne des compétences nécessaires. En outre, cette assistance s'est poursuivie au début de la gestion 2006 pour accompagner les services dans la mise en œuvre concrète de la LOLF et pallier les difficultés créées par la notification tardive des BOP.

Cette réorientation du travail du contrôleur financier est donc très appréciée des services mais aussi des TPG eux-mêmes : ils ont le sentiment de disposer désormais d'une vue globale des perspectives budgétaires dans leur ressort géographique et non d'un aperçu partiel, acte après acte, tout au long de l'année. Il s'agit là d'un progrès considérable qui leur permet aussi d'informer les administrations centrales et la direction du budget des difficultés en termes de sous-budgétisation ou d'arriérés de paiement qu'ils ont pu déceler.

5.- Développer le dialogue entre les responsables de BOP, les personnels et leurs représentants

Le dernier acteur, peut-être le plus important, est le personnel de l'État chargé de mettre en œuvre les politiques publiques. La Mission a pu constater lors de ses déplacements la très forte implication de l'encadrement et des services gestionnaires. Ces derniers supportent d'ailleurs un très significatif alourdissement de leur charge de travail qui milite pour un renforcement de la fonction financière de l'État dans les services déconcentrés. Pour les agents actifs, le sentiment général est celui d'une « curiosité bienveillante ». Selon un récent sondage ⁽¹⁾, 59% des fonctionnaires estiment qu'il est « urgent de réformer le fonctionnement de l'État et du secteur public ». Ils sont donc prêts à accueillir ce véhicule du changement qu'est la LOLF.

(1) Sondage TNS-Sofres publié dans le Parisien du 24 avril 2006.

Néanmoins cela suppose qu'il soit apporté réponse à leurs interrogations et à leurs doutes : c'est particulièrement vrai pour les agents des services départementaux, qui vivent parfois mal l'apparente régionalisation de l'action publique induite par la LOLF. Il est donc essentiel d'associer étroitement l'échelon départemental à l'élaboration des politiques locales. Au-delà, les agents doivent voir concrètement les bénéfices qu'ils peuvent tirer d'une mise en œuvre aboutie de la LOLF en termes de liberté de gestion, de responsabilisation, et de retour sur les gains de productivité réalisés, sans quoi ils se démobiliseront.

Au-delà des agents, le dialogue avec les organisations syndicales doit également être encouragé. Certaines chartes de gestion (Emploi, Equipement, ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie) prévoient explicitement que les projets de BOP sont présentés aux instances de concertation locale (CTPL, CTHS) avec les éléments de cadrage fournis par le responsable de programme. Cela est particulièrement indispensable pour les BOP dotés de crédits de personnel car, dans la perspective d'une gestion du personnel de plus en plus déconcentrée, la déconcentration du dialogue social est une étape nécessaire. Le dialogue social engagé depuis plusieurs années dans le cadre des budgets globalisés des préfetures a démontré l'intérêt d'une présentation du nouveau cadre de gestion aux représentants du personnel.

D.- L'ÉLABORATION DES BOP PEUT CONSTITUER UN RÉEL PROGRÈS DANS LA GESTION DÉCONCENTRÉE DE L'ÉTAT, SOUS CERTAINES CONDITIONS

Après avoir examiné la procédure d'élaboration des budgets opérationnels de programme et constaté la nécessité d'aller plus loin dans le dialogue de gestion entre les différents acteurs, il est temps de se pencher sur le contenu même des BOP. Lors de ses déplacements, la Mission a eu l'occasion de consulter un certain nombre de BOP et de dialoguer avec leurs responsables : le principal enseignement que l'on peut tirer est que si la dimension programmatique des BOP a été bien intégrée et ses avantages reconnus, la partie performance est encore insuffisamment développée.

1.- Le niveau régional est le niveau le plus adapté pour déconcentrer la gestion

Comme on l'a vu, le choix des administrations pour l'organisation territoriale des BOP, qui n'était encadré par aucune norme interministérielle contraignante, s'est très majoritairement porté sur l'échelon régional, pour deux raisons essentielles : l'enveloppe déconcentrée devait avoir une dimension suffisante pour que la fongibilité soit opérationnelle ; surtout, le BOP étant, à l'instar du programme, constitué non seulement de crédits mais aussi d'objectifs à atteindre, il a été jugé le plus souvent préférable d'organiser le dialogue de gestion au niveau régional plutôt qu'au niveau départemental.

Certains BOP ont toutefois été élaborés au niveau interrégional ou zonal pour des motifs de taille critique ou d'organisation administrative antérieure à la LOLF, comme par exemple les services pénitentiaires ou encore les douanes. Enfin, certains ministères, surtout ceux dont les effectifs déconcentrés sont les plus nombreux, ont choisi le niveau départemental pour leur BOP : préfetures, trésor public, services fiscaux, agriculture...

Cette architecture appelle quatre remarques.

D'abord **certains ministères n'ont pas joué le jeu de la déconcentration des crédits** et ont préféré gérer leurs crédits à partir de BOP centraux dont les services déconcentrés ne sont que les unités opérationnelles. C'est le cas de la mission **Sécurité civile**, de la mission **Défense** ou encore du programme **Police nationale**. C'est également le cas du programme *Réseau routier national* ou du programme *Valorisation des produits, orientation et régularisation des marchés*, ou encore des programmes *Vie étudiante* ou *Enseignement scolaire privé du premier et second degré*. Certains responsables rencontrés par la Mission ont fait valoir que cette solution était transitoire et qu'à terme, la gestion et la programmation seraient déconcentrées au niveau régional. La Mission souhaite que cette perspective se réalise le plus vite possible car de telles pratiques sont absolument contraires à l'esprit de la LOLF. Incidemment, notons que l'absence de BOP déconcentré empêche de préfet d'avoir une quelconque visibilité sur l'activité des services concernés, puisqu'ils ne sont que des UO non soumis à l'avis préfectoral.

Ensuite, le **niveau départemental apparaît peu approprié** pour les BOP déconcentrés. Les ministères qui ont fait ce choix sont amenés à constater que la masse critique de crédits et de personnels n'est pas atteinte pour opérer une programmation cohérente et mettre en œuvre la fongibilité ; le cas des directions départementales des services vétérinaires est à ce titre exemplaire.

En outre, **la cartographie des BOP est parfois trop complexe** et l'on doit reconnaître que la situation du ministère de l'agriculture est étonnante. Reconnaissons par exemple que dans chaque région, le DRAF doit gérer sept BOP régionaux et trois BOP mixtes (paiements à l'opérateur en centrale, enveloppes au niveau régional de droits à engager) et chaque DDAF gère son propre BOP, soit, pour certaines régions 15 BOP (sans compter les services vétérinaires...). Cette situation ubuesque rend toute programmation illusoire et tout pilotage impossible. Une simplification radicale est donc indispensable.

Enfin, certains responsables de BOP rencontrés par la Mission se sont plaints du **nombre excessif de BOP** qu'ils avaient à gérer. Ainsi chaque DRASS doit gérer sept BOP, chaque DRTEFP et recteur cinq BOP. Contrairement au précédent exemple, l'on n'a pas ici plusieurs BOP au sein d'un même programme, le responsable est simplement chargé de mettre en œuvre plusieurs programmes. Toute réduction du nombre de BOP serait donc la conséquence d'une réduction du nombre de programmes ce qui, du point de vue du Parlement, n'est pas, en soi

souhaitable. Certaines difficultés peuvent probablement être résolues par un meilleur calibrage des programmes. Mais il n'est pas exclu que l'expérience des services déconcentrés conduise à une modification de la maquette, particulièrement pour les ministères sociaux.

2.- Les BOP permettent aux responsables locaux d'avoir une visibilité bien plus grande de leur activité

L'un des grands avantages de la procédure des BOP est qu'elle oblige le responsable de BOP à effectuer une programmation budgétaire de ses activités tout au long de l'année. Cet exercice de transparence et de projection a parfois été le révélateur de difficultés auxquelles telle ou telle administration était confrontée depuis plusieurs années : certains arriérés assez significatifs sont ainsi apparus.

Au-delà de cet exercice de transparence et de remise à plat, la procédure des BOP a cet énorme avantage de s'être accompagnée d'une délégation de crédits plus précoce et, surtout, plus importante. De nombreux responsables de BOP, en particulier au sein des ministères sociaux, ont exprimé leur satisfaction de recevoir, dès le début de la gestion, la quasi-totalité de leurs crédits : il s'agit d'un changement fondamental par rapport à la pratique précédente qui faisait que les crédits étaient délégués tout au long de l'année, en fonction des gels, dégels et annulations successifs. A ce titre, la mise en réserve de crédits selon les lignes directrices annoncées par le Gouvernement dès le dépôt du PLF à l'automne, intégrée ensuite dans la programmation budgétaire initiale, constitue une pratique moins perturbatrice que les modes de régulation antérieurs : à condition d'être présentée aux responsables très en amont dans le calendrier d'élaboration des BOP, elle offre à ceux-ci une visibilité appréciable, qui atténue en partie la contrainte qui résulte de l'abattement effectué sur les crédits disponibles.

Tous les ministères n'ont néanmoins pas adopté cette méthode de délégation massive et rapide des crédits. Certains ont au contraire préféré constituer des mises en réserve pour aléas, au-delà donc de la mise en réserve pour régulation prévue à l'article 51 de la LOLF. Si l'on peut comprendre que le responsable de programme souhaite conserver à son niveau certaines marges de manœuvre pour faire face à tel ou tel aléa, ceci ne doit pas conduire à placer les responsables de BOP dans l'incertitude quant au montant des crédits dont ils pourront disposer au cours de l'année.

3) L'ensemble des crédits mis en œuvre sur un territoire concerné doit être rassemblé au sein du BOP, y compris les dépenses de personnel

La liberté de gestion dont sont censés disposer les responsables de BOP n'a de sens que s'ils ont une maîtrise effective de l'ensemble des crédits engagés sur le territoire dont ils ont la charge. Notons que cette problématique ne concerne que les services qui sont responsables de BOP et non simples unités opérationnelles d'un BOP central.

Deux cas peuvent être distingués selon qu'il existe un programme support ou pas : pour les missions *Solidarité et intégration* et *Travail*, l'ensemble des moyens de fonctionnement et de personnels des services sont rassemblés au sein d'un programme, et non ventilés entre chaque programme d'intervention. Cette maquette se retrouve au niveau déconcentré puisque chaque DRTEFP et DRASS est responsable, à côté de ses BOP d'intervention, d'un BOP soutien. L'autre cas, heureusement plus fréquent, voit combiner au sein d'un même programme, et donc d'un même BOP, les crédits d'intervention, de fonctionnement, d'investissement et de personnel.

Encore faut-il que l'ensemble des crédits soient bien inscrits dans les BOP : or, si certains crédits peuvent légitimement rester au niveau central (des investissements particulièrement lourds par exemple), on a pu discerner chez certaines administrations la volonté de conserver des crédits en centrale, sans que la justification apparaisse pleinement. Par exemple, certains crédits relatifs aux frais de déplacement continuent d'être gérés en centrale, de même que certaines dépenses d'action sociale. La pire des hypothèses, malheureusement rencontrée par la Mission, est que ne figurent dans les BOP déconcentrés que les dépenses d'intervention et que l'ensemble des dépenses de fonctionnement (y compris le personnel) étant gérés dans un BOP central. Il s'agit là d'un contournement manifeste de l'esprit de la LOLF et du principe de fongibilité asymétrique. De telles pratiques doivent être absolument prohibées.

Sans aller jusqu'à ce cas extrême, on constate que de nombreux ministères ont préféré conserver en centrale la gestion des dépenses de personnel. Si cette pratique est compréhensible dans un premier temps, quoiqu'elle apparaisse largement en retrait par rapport aux expérimentations, elle ne doit pas perdurer. L'un des principaux intérêts de la démarche BOP est de permettre au responsable local d'appréhender la masse des dépenses de personnel dans son budget et les marges de manœuvre qu'il est susceptible de dégager grâce à une gestion fine de ses effectifs. C'est l'une des raisons pour lesquelles le niveau régional est souvent le plus pertinent, car il permet d'atteindre une masse critique suffisante en termes d'effectifs.

Cet exercice de déconcentration des dépenses de personnel ne se fait pas sans difficultés : les recteurs rencontrés par la Mission ont souligné les nombreuses difficultés techniques rencontrées par leurs services lors de ce passage, difficultés qui n'ont pas encore toutes été surmontées. Est ainsi mise en lumière la nécessité de renforcer les capacités de pilotage des ressources humaines des services déconcentrés qui sont aujourd'hui très insuffisantes : la préparation de ces services au suivi des emplois et de la masse salariale est très variable d'un programme à l'autre et certains sont loin d'avoir mesuré toutes les conséquences de la disparition de la notion d'effectifs budgétaires, remplacée par la notion de plafond d'effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT)

Malgré ces obstacles et ces difficultés, il est indispensable de renforcer encore la déconcentration de la gestion des ressources humaines, naturellement sans remettre en cause le statut de la fonction publique. D'où la nécessité déjà évoquée d'une concertation approfondie avec le personnel et ses représentants. Cette déconcentration est la condition nécessaire à la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique permise par la LOLF.

Certes, aujourd'hui, de l'avis général des responsables rencontrés, cette fongibilité est très théorique, essentiellement en raison de l'étroitesse des cadrages budgétaires. Elle suppose aussi un apprentissage des outils qui prendra du temps. Pour autant, l'expérience tirée des expérimentations passées, en particulier dans les préfetures, montre qu'au bout de quelques années, la fongibilité asymétrique peut être mise en œuvre et qu'elle permet de réaliser des économies pour financer des actions nouvelles. Il faut donc laisser un peu de temps aux bonnes pratiques pour éclore.

3.- Les « fléchages de crédits » doivent être prohibés

Le responsable de BOP doit donc disposer de l'ensemble des crédits mis en œuvre. Néanmoins, cette déconcentration ne doit pas se réduire à une simple inscription des crédits dans le BOP : le responsable doit également disposer d'une véritable marge de gestion sans quoi sa responsabilité ne saurait être engagée. Les fléchages de crédits doivent donc être prohibés. On a vu précédemment que de nombreux ministères avaient fait le choix de garder leurs BOP au niveau central, les services déconcentrés n'étant que des unités opérationnelles. L'objectif, d'ailleurs souvent avoué, d'une telle pratique est bien de garder la maîtrise au niveau central de la programmation et de l'exécution des crédits.

On retrouve cette volonté, peu compatible avec l'objectif de responsabilisation des gestionnaires de crédits, chez certains ministères qui ont pourtant fait le choix de BOP déconcentrés, les crédits sont certes délégués aux responsables de services déconcentrés mais ces derniers ne disposent d'aucune liberté de gestion ou de réallocation des crédits entre les différentes actions composant le BOP. La déconcentration est donc tout à fait virtuelle.

Certes, le responsable de programme peut souhaiter appliquer certaines directives ministérielles et veiller à ce que telle ou telle priorité gouvernementale soit bien mise en œuvre ; quoi de plus normal ? Mais la Mission a constaté lors de ses déplacements que la pratique du « fléchage des crédits » allait souvent bien au-delà : ainsi, pour les BOP du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural*, le responsable de programme a explicitement indiqué que la fongibilité entre actions était interdite. Les BOP gérés par les DRASS font également l'objet d'importants fléchages qui ne sont pas tous justifiés : ils le sont quand il s'agit de dépenses obligatoires ou de priorités gouvernementales ; ils ne le sont plus quand le responsable de BOP ne dispose plus d'aucune marges de manœuvre pour adapter la dépense à la réalité de son territoire. Ce constat vaut aussi pour les BOP gérés par les DRTEFP et par les DRE.

La Mission souhaite que les responsables de programme aillent jusqu'au bout de la logique de déconcentration et de responsabilisation induite par la LOLF et s'abstiennent de pratiquer de tels « fléchages ».

4.– La dimension de la performance doit être mieux prise en compte par les responsables de BOP

Comme l'explique le Guide pratique de la déclinaison des programmes, « *des objectifs opérationnels sont définis et associés à chaque BOP* », ces objectifs devant « *être conçus de telle sorte que leur réalisation permette d'atteindre les objectifs stratégiques nationaux et assignés au programme* ». Chaque BOP est donc doté d'un volet performance qui est le corollaire nécessaire à la liberté de gestion dont bénéficient les responsables de BOP. Cette déconcentration de la logique de la performance est indispensable, sans quoi celle-ci restera un « vernis » à l'intention des parlementaires.

Pourtant, force est de reconnaître que la performance a été le parent pauvre de l'exercice d'élaboration des BOP 2006. Plusieurs raisons expliquent ce retard auquel il doit absolument être remédié dans les prochains exercices.

On peut déjà regretter la trop faible implication des services déconcentrés dans l'élaboration des objectifs stratégiques et des indicateurs des projets annuels de performance. Comme le constate la Cour des comptes, « *la définition des objectifs et des indicateurs est en général restée l'affaire des administrations centrales* »⁽¹⁾. Ceci explique très probablement en grande partie que, comme l'a expliqué le DRTEFP de Champagne-Ardenne à la Mission, « *la réflexion sur la performance a été cette année embryonnaire* ». Si l'intégration de la performance a été amorcée dans le processus d'élaboration des BOP territoriaux, celle-ci doit être approfondie dans la plupart des services.

Cet approfondissement passe d'abord par une appropriation des objectifs par les services : or, la plupart des services rencontrés par la Mission se sont plaints du nombre excessif d'indicateurs qui leur étaient imposés. A titre d'exemple, un DRTEFP doit gérer plus de deux cents indicateurs ! En effet, aux objectifs stratégiques figurant dans les PAP, les administrations ont souvent ajouté d'autres indicateurs, qualifiés de « complémentaires », soit qu'il s'agisse d'indicateurs de moyens ou d'activité qui n'ont pas leur place dans les PAP, soit d'indicateurs propres aux spécificités locales. Au total, les administrations déconcentrées sont amenées à renseigner un nombre excessif d'indicateurs dont tous, loin de là, n'ont pas une utilité certaine pour le pilotage.

La réduction nécessaire du nombre d'objectifs et d'indicateurs figurant dans les PAP devrait se traduire par une réduction des indicateurs opérationnels. Mais cela ne sera possible que si les administrations centrales ne compensent pas cette baisse par une hausse des objectifs opérationnels complémentaires.

(1) Cour des comptes, « Résultats et gestion budgétaire de l'État, exercice 2005 », mai 2006 p. 61.

S'agissant de ces objectifs complémentaires, une attention particulière doit être portée à leur harmonisation avec ceux des projets d'action stratégique de l'État (PASE) en région (PASER) et en département (PASED). Les deux démarches (BOP et PASE) ont besoin d'être conduites de façon harmonisée car elles passent chacune par la définition d'actions prioritaires auxquelles sont associés des objectifs propres et des indicateurs spécifiques :

– le PASE est un document stratégique pluriannuel élaboré par le préfet en collaboration avec les chefs de services déconcentrés ;

– le budget opérationnel de programme décline, au niveau territorial choisi par le responsable de programme, la mise en œuvre du programme de la loi de finances auquel il se rattache.

L'articulation de ces deux outils, aux finalités et aux horizons distincts et placés sous deux autorités différentes, permet à la fois une mise en œuvre des politiques nationales conformément aux objectifs gouvernementaux et une coordination territoriale des différentes politiques publiques.

Pour le préfet, le PASE permet de porter le point de vue de l'État sur le territoire en faisant valoir ses spécificités. Pour le responsable de BOP, le PASE est un instrument qui doit permettre d'éclairer sa programmation et ses engagements en matière de performance dans le respect des objectifs fixés par son ministre, mais au plus près des spécificités de son territoire. Il doit naturellement intégrer dans sa programmation les priorités du PASE qui répondent aux objectifs de son programme.

TROISIÈME PARTIE - LA MODERNISATION DES SYSTEMES D'INFORMATION EST URGENTE ET INDISPENSABLE

Lors de tous ses déplacements, la Mission a entendu ses interlocuteurs se plaindre de la faiblesse, voire de l'indigence, des systèmes d'information dont ils disposaient. Il n'y a pas eu d'exception à cette règle. Certains responsables de programme ou de budget opérationnel de programme s'inquiétaient même que l'alourdissement des procédures informatiques risquait de miner le relatif engouement pour la LOLF rencontré dans les services gestionnaires.

Cette préoccupation des acteurs de terrain quant à la qualité des systèmes informatiques rejoint parfaitement celle de la Mission qui suit, depuis plusieurs années, avec attention, ce malgré la complexité technique du dossier, les vicissitudes de la mise en place d'un progiciel de gestion intégrée pour l'ensemble des services de l'État.

Après l'échec d'ACCORD 2 et le relatif succès du « Palier 2006 », il est indispensable que le projet Chorus aboutisse et réponde pleinement aux attentes des acteurs de la dépense, et à un coût raisonnable.

A.- LA MISE EN ŒUVRE DE PALIER 2006 A PERMIS DE SURMONTER LES DIFFICULTÉS LIÉES A L'ABANDON DU PROJET ACCORD 2

Initialement, le projet ACCORD 2 devait permettre de répondre à l'exigence de modernisation des systèmes d'information, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré: d'une ambition sans précédent, ce projet devait concerner entre 25.000 et 30.000 utilisateurs, couvrir l'ensemble des besoins comptables de l'État et intégrer toutes les fonctionnalités de la LOLF.

Soumis à une très forte contrainte de calendrier, et d'un coût évalué à plus de 300 millions d'euros en hypothèse basse, l'appel d'offres a été déclaré sans suite pour des motifs d'intérêt général par le Minefi en mai 2004, après l'avis défavorable de la commission spécialisée des marchés informatiques. L'abandon d'un projet jusqu'alors présenté comme la pièce maîtresse de la modernisation budgétaire et comptable, à moins de deux ans de la mise en œuvre de la LOLF, a eu pour corollaire la déconnection de la refonte du système d'information et de la mise en œuvre de la loi organique et le repli sur une solution de transition intitulée « Palier 2006 ».

Suite à l'arrêt du projet ACCORD 2, il a été décidé d'adapter les applications financières existantes (en particulier ACCORD 1 et ACCORD 1 bis) pour mettre en œuvre les principales dispositions de la LOLF. Le Palier 2006 doit permettre d'appliquer « l'essentiel » de la LOLF dès 2006, à savoir :

– présentation et exécution de la loi de finances 2006 dans une nomenclature budgétaire et comptable conforme à la LOLF ;

– mise en place d’un circuit de la dépense rénové intégrant les nouveaux acteurs (responsables de programme, responsables de budget opérationnel de programme et responsables d’unité opérationnelle) et permettant la globalisation et la fongibilité des crédits, dans le cadre de la généralisation des autorisations d’engagement et des crédits de paiement à tous les types de dépense ;

– tenue de la comptabilité budgétaire des dépenses et des recettes, ainsi que de la comptabilité générale de l’État en droits constatés, avec une préfiguration de la comptabilité d’analyse des coûts.

Lancé à l’été 2004, le « Palier 2006 » a fait l’objet d’un calendrier très serré qui a été globalement respecté. Depuis le 2 janvier 2006, les applications financières de l’État fonctionnent donc, pour l’essentiel, en mode LOLF. Même si un bilan complet devra être établi ultérieurement, il est déjà possible de faire quelques constats : la transition s’est globalement bien déroulée puisqu’il n’y a pas eu de graves dysfonctionnements au niveau des paiements ; en particulier, l’ensemble des traitements des fonctionnaires de l’État a pu être liquidé au 31 janvier. Par ailleurs, l’opération de « bascule » (c’est-à-dire le fait d’inscrire sur le nouveau système les engagements, en particulier liés aux dépenses d’investissement, contractés par l’État lors des exercices précédents) s’est correctement passée ; les cas de retards de paiement ont été assez rares. Le respect de ces obligations a été rendu possible grâce à une très forte mobilisation des différents acteurs concernés, mobilisation qu’il convient de saluer.

Pour autant, le succès de la solution « Palier 2006 » a eu un coût budgétaire important, souligné par la Cour des comptes : l’adaptation de l’informatique budgétaire et comptable de l’État à « *l’essentiel* » de la LOLF représentera une dépense supplémentaire de 150 à 200 millions d’euros (dont 44 millions de coûts récurrents), hors coûts des travaux réalisés en régie par la direction générale de la comptabilité publique sur ses applications.

Dans son Rapport sur les comptes de l’État 2004 ⁽¹⁾, la Cour des comptes estime que « *ce coût paraît élevé pour une solution informatique provisoire, dont les fonctionnalités se situent en deçà des objectifs fixés par la LOLF, et présentée initialement comme une adaptation « a minima » des systèmes existants* ». Le coût total du projet ACCORD s’établit donc entre 400 et 450 millions d’euros, sans avoir toutes les fonctionnalités d’ACCORD 2.

(1) Cour des comptes, *L’exécution des lois de finances pour l’année 2004 ; Rapport sur les comptes de l’État*, juin 2005.

B.— POUR AUTANT, LES SYSTÈMES D'INFORMATION DISPONIBLES TRÈS INSUFFISANTS, SONT SOURCE D'UNE INUTILE COMPLEXITÉ POUR LES UTILISATEURS

Si la mise en œuvre du « Palier 2006 » a été, jusque là, un succès, elle s'est néanmoins traduite pour les usagers par un important alourdissement de la charge de travail. Comme l'expliquait le rectorat de Reims à la Mission lors de son déplacement en Champagne-Ardenne, *« les procédures liées aux nouvelles modalités d'engagement des crédits sont extrêmement lourdes et le début de gestion a été très difficile. A titre d'exemple, il a fallu faire quarante engagements au cours du 1^{re} trimestre pour mettre en place les crédits liés aux examens et concours contre quatre dans l'ancien système »*.

Paradoxalement, cet alourdissement est particulièrement fort pour les ministères disposant d'applications ministérielles de gestion plus performantes que les applications interministérielles actuelles : faute d'interface avec NDL LOLF ⁽¹⁾, leurs utilisateurs sont soumis aux inconvénients des doubles saisies, qui les conduisent dans certains cas à renoncer à exploiter les potentiels de ces applications propres.

Plus grave encore, le constat dressé par la Cour des comptes sur l'informatique de certains ministères, tels celui de la Culture mais aussi dans une moindre mesure celui de la Santé, apparaît particulièrement alarmant ; et la Cour d'alerter : *« si ces appréciations sont confirmées, des mesures de redressement (allant au-delà des seuls audits de sécurité) devraient de toute urgence être envisagées »*⁽²⁾.

La principale difficulté pour les usagers est qu'aujourd'hui ils ne voient que les difficultés liées aux systèmes d'information sans que le nouveau système se traduise par de nouvelles fonctionnalités ou restitutions susceptibles de permettre un pilotage plus efficace de la dépense.

Reste qu'une partie de cette plus grande complexité est inhérente à l'exercice LOLF et conforme à la volonté du législateur organique : désormais toutes les dépenses de l'État font l'objet d'une double autorisation. L'autorisation parlementaire couvre l'intégralité de la chaîne de la dépense, de l'engagement juridique au paiement. Il s'agit là d'une avancée significative de la LOLF en termes de sincérité et de prévisibilité du budget de l'État. Cette volonté de redonner toute sa place à la phase de l'engagement est parfois perçue comme une contrainte supplémentaire par les services déconcentrés, mais elle doit être défendue et poursuivie.

(1) logiciel gérant la dépense déconcentrée.

(2) Cour des comptes, *L'exécution des lois de finances pour l'année 2005 ; Rapport sur les comptes de l'État mai 2006*, p 211.

C.– LA MISE EN ŒUVRE DE CHORUS DOIT DESORMAIS CONSTITUER UNE PRIORITÉ ABSOLUE

« Palier 2006 » a vocation à n'être qu'une solution transitoire qui doit, à terme, être remplacée par une « solution cible » rebaptisée Chorus et appelée à être déployée plusieurs années après l'entrée en vigueur de la LOLF. L'objectif de refonte du système d'information budgétaire et comptable de l'État et le principe d'une application unique, qui intègre l'ensemble des acteurs de la comptabilité et de la dépense de l'État, sont donc maintenus.

Chorus répond à trois principaux objectifs :

– fédérer les grandes fonctions financières de l'État dans une seule application commune aux gestionnaires et comptables de toutes les administrations : Chorus permettra de gérer la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État ;

– mettre en œuvre toutes les dispositions de la LOLF, notamment en termes de comptabilité et de gestion par la performance ;

– simplifier et moderniser les processus financiers : fondé sur un progiciel de gestion intégrée (PGI), Chorus sera conçu comme un puissant levier de modernisation et d'amélioration de la productivité au service des ambitions de la LOLF.

Le calendrier du projet prévoit un démarrage sur site pilote en 2007 et un déploiement de l'application dans toutes les administrations de l'État à partir de 2008. À terme, ce ne sera au mieux que sept ans après le vote de la LOLF que l'État disposera enfin d'un système d'information financière totalement adapté ; ce retard est tout de même préoccupant même s'il doit être relativisé : la mise en œuvre de la LOLF a fait apparaître de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de gestion dont la prise en compte dans la définition de l'outil informatique était indispensable. Si l'on se rappelle qu'aujourd'hui, ni le responsable de programme, ni le responsable de BOP ne font l'objet d'une définition normative précise, cela permet de relativiser le retard signalé.

Le temps dont dispose désormais l'administration doit permettre de conduire le projet Chorus de façon exemplaire en évitant les erreurs et les fautes qui ont émaillé l'histoire récente :

– les difficultés de pilotage rencontrées lors du projet ACCORD 2 ne doivent pas se renouveler ;

– les gains de productivité attendus doivent être évalués précisément ;

– la réingénierie des process doit accompagner l'élaboration du progiciel de gestion intégrée (PGI), en y associant autant que possible les acteurs de terrain ;

– la stratégie contractuelle et la mise en œuvre des marchés successifs doivent être améliorées afin de limiter la dépendance de l'État envers ses prestataires ; la conduite du marché Editeur récemment conclu et la perspective d'allotissement des marchés Intégrateur et Déploiement répondent à cette exigence ;

– les services déconcentrés doivent être étroitement associés à l'élaboration du PGI ; en particulier, il est nécessaire, dans un souci de pilotage, de pouvoir localiser les dépenses de l'État ;

– une réflexion doit être menée afin d'appliquer Chorus aux opérateurs de l'État ;

– enfin, le coût budgétaire du projet doit être surveillé et contenu afin d'éviter les errances signalées plus haut ; dès 2006, 270 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été inscrites en loi de finances initiale. Votre commission des Finances devra être particulièrement attentive à cet aspect du projet.

Avec le projet Chorus, la France a la possibilité de se placer dans le peloton de tête des États modernisateurs de leur système d'information financière, très peu d'entre eux ayant à ce jour adopté un progiciel intégré pour réformer leur système comptable et financier. Ce projet doit aboutir rapidement et être mené de façon exemplaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 15 juin 2006, la Commission a procédé à l'examen du présent rapport.

Après que MM. Michel Bouvard et Didier Migaud, Rapporteurs, ont présenté les principales conclusions du rapport, un débat s'est engagé.

M. Charles de Courson, Rapporteur, a indiqué que la mise en œuvre de la LOLF constitue un incontestable progrès, mais que les comportements des parlementaires, du Gouvernement et des administrations restent à modifier. Il semblerait que celui des ministres lors des discussions budgétaires n'ait pas beaucoup évolué. Le rapport avance des propositions pour remédier à ces difficultés. Concernant les dépenses fiscales, les documents budgétaires attestent d'une réelle amélioration, dans la mesure où celles-ci sont rattachées aux missions dans les PAP. Mais il n'en est pas de même pour les impôts affectés à des personnes morales autres que l'État, mentionnés dans l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances, alors qu'ils représentent une dizaine de milliards d'euros. Ainsi, par exemple, le versement relatif aux transports s'élève à 2,6 milliards d'euros pour la seule région Île-de-France. Il conviendra, là aussi, de combler rapidement cette lacune.

M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur, a rappelé que la LOLF a permis de réaliser un progrès considérable dans la mesure où elle repose sur un consensus entre les différents groupes politiques. Mais si le socle juridique existe aujourd'hui, encore faut-il que cette loi soit pleinement mise en œuvre et assimilée. Cela sera possible si le consensus se poursuit, ce qui suppose l'absence de toute ambiguïté sur la signification de la LOLF : celle-ci doit être un outil neutre pour garantir l'efficacité de la dépense publique et non un moyen de la réduire. Il convient de se réjouir de ce que les membres de la MILOLF et le Président Pierre Méhaignerie partagent ce point de vue. Les marges de progression sont encore importantes, notamment concernant la connaissance de la LOLF par les parlementaires, qui n'ont pas encore pleinement pris la mesure des changements qu'elle implique. Si celle-ci tend à accroître la portée du rôle du Parlement, encore faut-il que celui-ci s'approprie pleinement les nouveaux pouvoirs qu'elle lui offre.

Le Président Pierre Méhaignerie a regretté l'intérêt limité que semblait susciter l'examen du projet de loi de règlement et s'est interrogé sur les moyens d'accroître l'implication des parlementaires et des ministres dans ce débat. Il a estimé souhaitable d'identifier plus précisément les ministères performants, notamment en terme de rationalisation des structures. Par ailleurs, il convient d'éviter que la LOLF ne débouche sur une bureaucratisation du système, en particulier des indicateurs. Enfin, il sera nécessaire de disposer de la totalité des rapports d'audits de modernisation et d'en tenir compte à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi de finances.

M. Michel Bouvard, Rapporteur, a souligné que la qualité de la mise en œuvre de la LOLF était très inégale selon les ministères. Les résultats diffèrent en particulier en fonction des étapes franchir. Ainsi, par exemple, alors que le ministère de l'agriculture avait proposé une maquette intéressante, il se révèle être moins bon dans la mise en œuvre de la LOLF sur le terrain : il a multiplié les BOP, certains n'ayant pas grand sens, comme le BOP qualifié de « BOP hippocampe » qui regroupe des crédits destinés au cheval et à l'eau ! D'autres ministères mettent en place des systèmes de fléchage des crédits ou créent des BOP supports pour garder la main mise sur le pilotage des politiques au niveau de l'administration centrale. Tous les ministères peuvent réaliser des progrès.

Le phénomène de bureaucratisation que certains dénoncent se traduit en particulier dans le foisonnement des indicateurs. La multiplicité des indicateurs créés soulève de nombreuses difficultés dans les services déconcentrés : ils mobilisent beaucoup de temps, les outils de gestion nécessaires ne sont pas toujours disponibles et les agents ne comprennent pas toujours leur utilité, les services centraux ayant eux-mêmes parfois des difficultés à expliquer leur intérêt. Aussi, apparaît-il essentiel d'associer davantage les personnels à la mise en œuvre des indicateurs. A l'avenir, on observera certainement, à l'instar de ce qui s'est passé dans les pays ayant engagé une démarche similaire, une réduction du nombre des indicateurs.

Par ailleurs, certains ministères n'ont pas tiré les enseignements de la mise en œuvre de la LOLF pour adapter leurs structures.

M. Didier Migaud, Rapporteur, a précisé que les exemples étrangers montrent la difficulté qu'il y a pour mettre en place un dispositif de mesure de la performance. 10 ans après la mise en œuvre de sa réforme, la Suède a encore trop d'objectifs et d'indicateurs. Seul le Royaume-Uni a réussi à diminuer le nombre de ses indicateurs.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné, citant l'exemple des indicateurs relatifs à la politique du logement, que leur multiplicité nuit à leur lisibilité et à leur compréhension par le citoyen.

M. Didier Migaud, Rapporteur, a ajouté que ce constat vaut également pour les agents de l'administration. Paradoxalement, alors que la LOLF prône une logique de souplesse dans la gestion et de responsabilisation, on constate l'apparition de nouvelles rigidités. La logique aurait pourtant voulu que l'on passe d'une culture de soumission à une culture d'évaluation et de contrôle. Comme en témoigne l'organisation du débat sur le projet de loi de règlement, notre pays demeure dans une culture d'affichage. On s'intéresse davantage aux intentions plutôt qu'aux réalisations.

Le Président Pierre Méhaignerie a suggéré que la commission des Finances approfondisse 7 ou 8 audits, parmi la trentaine qui ont été menés jusqu'à présent.

M. Charles de Courson, Rapporteur, s'est étonné de ce que, parmi les audits réalisés, celui concernant la modification de la grille horaire des enseignements dans les lycées ne soit pas disponible en ligne, contrairement aux autres audits.

M. Jean-Pierre Gorges a proposé que l'on s'inspire de l'organisation des entreprises et que soit distinguée, au sein des ministères, l'action politique, menée par le ministre, de l'action opérationnelle, conduite par des directions administratives opérationnelles. Il faut opérer une telle séparation dans un souci d'efficacité.

M. Hervé Novelli a regretté le clivage qui existe entre les députés qui connaissent les tenants et les aboutissants de la LOLF et les autres, y compris au sein de la Commission. La réforme ne doit pas être l'apanage de quelques uns. Compte tenu des difficultés de compréhension soulevées par la mise en œuvre de la LOLF, il serait utile que la commission des Finances fasse œuvre pédagogique.

M. Didier Migaud, Rapporteur, a estimé souhaitable de mieux définir les missions des responsables de programme. Des propositions seront aussi faites sur ce point par la mission menée conjointement avec M. Alain Lambert. Il existe en effet une marge de manoeuvre incontestable, compte tenu du peu de responsables de programme ayant obtenu des lettres de mission précises. L'administration est capable de beaucoup d'adaptations, en utilisant les nouveaux outils mis à sa disposition, mais à condition de ne pas trop rigidifier les choses. Que reste-t-il comme marge de manoeuvre au niveau déconcentré, si tous les crédits sont fléchés au niveau des BOP ?

M. Charles de Courson, Rapporteur, a mis en exergue les démantèlements de l'État que constitue la multiplication des opérateurs. La liste de 780 qui a été retenue par la Direction du Budget n'est pas exhaustive et de nouvelles structures sont créées chaque année. Même si tous les opérateurs ne peuvent pas être réintégrés au sien du budget de l'État, il est indispensable qu'ils soient tous traités budgétairement comme des services de l'État, avec des objectifs et des indicateurs de performance.

Le Président Pierre Méhaignerie a soutenu la démarche consistant, pour le prochain budget, à traquer les ministères responsables d'empilements des procédures.

M. Michel Bouvard, Rapporteur, a estimé que le ministre est responsable de son administration et qu'il ne doit donc pas déléguer à d'autres ses compétences gestionnaires. Il y aurait sinon un risque d'inflation législative accru. La création de secrétaires généraux des ministères permet de réaliser un lien entre le ministre et son administration, mais il ne faut pas dédouaner le ministre de ses responsabilités en la matière : c'est lui qui doit rendre les arbitrages.

Par ailleurs, les contrats d'objectif entre l'État et ses opérateurs doivent devenir systématiques, en étant coordonnés avec la stratégie de chaque ministère. Une étude fine doit être réalisée par programme, en analysant la nature des relations existantes entre opérateurs et tutelle.

M. Jean-Pierre Gorges, a constaté que des changements de structures ont lieu à chaque changement de gouvernement. Les nouvelles structures créées se multiplient donc et persévèrent dans leur être, par delà les gouvernements et les alternances. Il est donc nécessaire d'avoir plus de stabilité en disposant, comme dans les entreprises privées, d'une structure opérationnelle regroupée autour de quelques grandes directions d'administration centrale, qui seraient mises à disposition de plusieurs ministres.

M. Didier Migaud, Rapporteur, a estimé que la LOLF va obliger collectivement les administrations à des changements dans leur organisation. La réforme administrative doit ainsi découler de la mise en œuvre de la réforme budgétaire. L'organisation gouvernementale devrait aussi survivre aux gouvernements et aux alternances, comme dans de nombreux autres pays, par exemple en Espagne où le nombre de ministres est limité à quinze. La structure de la maquette budgétaire doit donc rester relativement stable, car elle permet de concentrer les moyens sur les grandes missions de l'État.

Le Président Pierre Méhaignerie a confirmé qu'une discipline de l'organisation gouvernementale doit être tenue, avec un nombre fixe de quinze ministres et des cabinets ministériels réduits avec des conseillers ayant une expérience de terrain. Il est de la responsabilité des candidats à l'élection présidentielle de s'engager sur ces points. En ce qui concerne la pédagogie de la LOLF, si un travail important a déjà été fait, il reste encore beaucoup à faire, notamment en associant au mieux tous les parlementaires, et en particulier les commissions saisies pour avis dès l'examen de la loi de règlement.

La Commission a *autorisé* la publication du rapport d'information.

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES ET DÉPLACEMENTS

1. AUDITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

– Mme Bernadette MALGORN, préfet de l'Ille-et-Vilaine et préfet de la région Bretagne et M. Bernard PREVOST, préfet de la région Poitou-Charentes, sur la mise en application de la LOLF dans les services déconcentrés de l'État, le mardi 14 mars 2006.

– Général Guy PARAYRE, Directeur général de la Gendarmerie, responsable du programme *Gendarmerie nationale*, le mercredi 5 avril 2006.

– M. Philippe SÉGUIN, premier président de la Cour des comptes, devant le Bureau de la commission des Finances, le 6 avril 2006.

– MM. François LUREAU, délégué général pour l'armement et Henri BENTEGEAT, chef d'état-major des armées, responsables du programme *Équipement des forces*, le mercredi 7 juin 2006.

– M. Michel CLEMENT, directeur de l'Architecture et du Patrimoine, responsable du programme *Patrimoine*, le mardi 13 juin.

– M. Patrice PARISE, directeur général des routes, responsable du programme *Réseau routier national*, le mardi 13 juin.

2. AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

– Ministère de l'Intérieur : M. Daniel CANEPA, Secrétaire général du ministère, M. Bertrand MUNCH, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) et M. Pascal MAILHOS, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale.

– Ministère de l'Équipement : Mme Hélène JACQUOT, directrice générale du personnel et de l'administration, M. Laurent TAPADINHAS, sous-directeur de la gestion des compétences des effectifs du budget du personnel et du fonctionnement des services et Mme Marie-Hélène HANSMANNEL, sous-directrice des affaires financières.

– Ministère de l'Éducation nationale : M. Michel DELLACASAGRANDE, directeur des affaires financières et M. Roland DEBBASCH, directeur de l'enseignement scolaire.

– Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale : M. Jean-René GAEREMINCK, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, M. Jean-René MASSON, directeur de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO), Mme Isabelle MOURES, adjointe au DAGEMO et Mme Danielle BUGEAUD, sous-directrice des finances et du dialogue de gestion.

– Ministère des Affaires étrangères : M. Jean-François DESMAZIERES, directeur des affaires financières.

– Ministère de la Justice : M. Edward JOSSA, directeur des affaires financières.

– Ministère de la Défense : M. Jean-Baptiste GILLET, directeur des affaires financières.

– Association du corps préfectoral : M. Bertrand LANDRIEU, Président, M. Jean-Pierre LACROIX, vice-président et Pierre BUFFET, vice-président.

3. DÉPLACEMENTS DE LA MILOLF

1.– Région Rhône-Alpes le 20 avril 2006

– Jean-Pierre LACROIX, préfet du Rhône et de la région Rhône-Alpes.

– Secrétariat général pour les affaires régionales : M. Hervé BOUCHAERT, secrétaire général pour les affaires régionales, M. Jean-Yves JULLIARD, chargé de mission LOLF, M. Jean-Georges TEXIER, adjoint au Secrétaire général pour les affaires régionales, chargé de mission *Politique de la ville* et Mme Eliane VIER, chargée de mission, programme d'intervention territoriale de l'État *Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes*.

– Services préfectoraux : M. Dominique BLAIS, secrétaire général de la préfecture de l'Isère et M. Jean-Michel PORCHER, secrétaire général de la préfecture de la Savoie.

Services de la Trésorerie générale : M. Paul Henry WATINE, Trésorier payeur général de la région Rhône-Alpes et M. Bernard BOET, Contrôleur financier régional.

– Préfecture du Rhône : M. Sébastien JALLET, secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône, Mme Myrrhine GROSSI, directrice des moyens et de la logistique, Mme Dominique GUIOL BODIN, chef du bureau de gestion, M. Didier CARPONCIN, directeur des actions interministérielles et Mme Renée CUNY, chef du bureau de la programmation et de la gestion des finances de l'État.

– Direction des services fiscaux du département du Rhône : M. Jean THIERREE, directeur des services fiscaux du Rhône, M. Jean Louis FUNEL, directeur départemental chargé de la gestion des ressources humaines et budgétaires, M. Dominique BAUDIN, directeur divisionnaire chargé de la division des ressources humaines et M. Jacques OZIOL, directeur divisionnaire chargé du budget, de l'immobilier et de la logistique.

– Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : M. Michel DELARBRE, directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, M. Georges BRUNET, secrétaire général et M. Denis REVEILLON, chef du service des finances.

– Direction régionale de l'agriculture et de la forêt : M. Christian FRESQUET, adjoint au directeur régional de l'agriculture et de la forêt.

– Rectorat de l'académie de Lyon : M. Alain MORVAN, recteur de l'Académie de Lyon, Mme Brigitte BRUSCHINI, secrétaire générale et M. Christian CHAZAL, secrétaire général adjoint.

2.– Région Ile-de-France le 3 mai 2006

- M. Bernard Landrieu, préfet de Paris et de la région Ile-de-France.
- Services préfectoraux : Monsieur PEYVEL, préfet Secrétaire Général, M. FREYSSELINARD, directeur de Cabinet et Madame LEBOUCHER, directrice des services administratifs du SGAR.
- Services du Ministère des finances : M. Philippe PARINI, receveur général des finances, Trésorier-Payeur Général de la Région d'Ile de France et Mme Sophie MAHIEUX, Payeuse Générale du Trésor.
- Rectorat de Paris : M. QUENET, Recteur, Mme Frédérique CAZAJOUS, secrétaire générale de l'Académie de Paris et Mme Monique RONZEAU, secrétaire général de la chancellerie des universités de Paris.
- Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : M. BIEHLER, directeur régional et Mme Agnès GUIMIOT, secrétaire générale.
- Directions des services fiscaux : Mme Janine PECHA, Directrice chef des services fiscaux et M. Serge KLENDEK, directeur des services fiscaux de la Seine-Saint-Denis.

3.– Région Basse-Normandie le 17 mai 2006

- M. Cyrille SCHOTT, préfet du Calvados et de la région Basse-Normandie.
- Services préfectoraux : M. DERUMIGNY, secrétaire général de la préfecture du Calvados et Mme Josiane HOMMERIL, directrice des services administratifs du SGAR.
- Services de la Trésorerie générale : M. François BERGES, Trésorier Payeur Général et M. Daniel FERRAND, contrôleur financier.
- Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : M. AVRIL, directeur régional adjoint et M. BOUKOBZA, secrétaire général.
- Direction régionale de l'agriculture et de la forêt : M. Yves RIOU, directeur régional et M. Hervé VUILLAUME, secrétaire général.
- Direction régionale des affaires sanitaires et sociales : M. Jean-Yves ALLEE, directeur régional, Mme Françoise AUMONT, secrétaire générale.
- Direction régionale des affaires culturelles : M. Dominique PARTHENAY, directeur régional.

– Cour d’appel de Caen : M. Hubert DALLE, Premier président, M. Thierry DRACK, Avocat général, M. Eric CORBAUX, secrétaire général du Procureur général et M. Yvon CLOUET, coordonnateur LOLF.

4. – Région Champagne-Ardenne le 23 mai 2006

– M. Philippe DESLANDES, préfet de la Marne et de la région Champagne-Ardenne.

– Services préfectoraux : M. Xavier GELOT, secrétariat général pour les affaires régionales, Mme Marie-Josèphe BARCELO, directrice du service administratif et financier, M. Gérard POSTAL, responsable du bureau des affaires financières et M. Raymond Le Deun, secrétaire général de la Marne.

– Services de la Trésorerie générale : M. Denis DAHAN, trésorier payeur général et Mme Marie-Chantal MUSSET, contrôleuse financière.

– Rectorat de l’Académie de Reims : Michel DAUMIN, secrétaire général et Mlle DUBOIS, secrétaire général adjoint.

– Direction régionale des affaires sanitaires et sociales : Mme Françoise DEBAISIEUX, directrice régionale.

– Direction régionale du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle : Mme Denise BERNOLLIN, directrice régionale.

N° 3165 - Rapport d’information déposé en article de l’article 145 du Règlement par la commission des finances *sur la* mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard)