COUR DES COMPTES

synthèse

du Rapport public thématique

Novembre 2011

La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un bilan pour de nouvelles perspectives

Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.
Les réponses des administrations concernées sont publiées à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction 5

1 Un budget par politiques publiques porteur de la réforme de l'Etat 7

Une réforme budgétaire et comptable 7

Une "réforme de l'Etat par le budget", peu à peu supplantée par la RGPP 7

Une présentation du budget plus claire, un Parlement plus informé 8

L'absence de revue périodique des missions et programmes 8

Un Etat insuffisamment réformé 9

Une administration territoriale cloisonnée et inadaptée . 10

L'absence de rééquilibrage dans la relation entre l'Etat et ses opérateurs 11

Une prise en compte partielle des politiques publiques partagées 11

2 L'affirmation de nouvelles responsabilités . . . 13

Des responsabilités à clarifier et à renforcer 13

Les promesses déçues d'une plus grande liberté de gestion 14

Une comptabilité analytique à développer 15

Un système d'information financière à mieux adapter . . 16

Sommaire

La maîtrise des finances publiques 16

L'absence chronique de respect des engagements pluriannuels 16

Un calendrier budgétaire inadapté 17

3 Le pilotage de l'action de l'Etat par la performance 19

La diffusion d'une culture du résultat 19

Un dispositif d'indicateurs trop ambitieux 19

L'enjeu de la qualité de service 21

Conclusion 23

Introduction

Texte d'origine parlementaire, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été votée dans le consensus politique. Elle s'inscrit dans la ligne des réformes intervenues dans la plupart des autres pays de l'OCDE, à l'exception notable de l'Allemagne, autour d'une doctrine commune, « la nouvelle gestion publique ». Promulguée le 1er août 2001, elle s'est appliquée pour la première fois au budget de l'Etat de l'année 2006.

Le présent rapport public thématique constitue un premier bilan d'ensemble de la mise en œuvre de ce texte au regard de ses ambitions initiales et des évènements qui ont marqué la gestion publique au cours des dix dernières années. Il a pour ambition d'offrir au lecteur un cadre de réflexion assorti d'orientations, pour nourrir le débat sur la poursuite de la réforme engagée par la LOLF.

***

Le Gouvernement et le Parlement ont assigné des ambitions fortes à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), par rapport à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui la précédait. Ainsi, selon ses travaux préparatoires, la LOLF vise à « contribuer à la réforme de l'Etat et affirmer le rôle du Parlement en matière budgétaire ».

Dans son contenu, la LOLF répond à trois objectifs principaux :

- définir les politiques financées par l'argent public, leur stratégie et leurs contours, et inciter les pouvoirs publics à adopter un schéma plus pertinent d'organisation et de pilotage des administrations ;

- affirmer la responsabilité, à tous les niveaux, des décideurs publics, mieux éclairés dans leurs choix, en élargissant leurs marges de manœuvre et en les dotant de nouveaux outils de gestion ;

- améliorer les résultats de la gestion publique, en termes d'efficience, d'efficacité et de qualité de service rendu au citoyen, grâce à la présentation d'objectifs, notamment au Parlement, et d'indicateurs de performance permettant de mesurer les résultats.

1 Un budget par politiques publiques porteur de la réforme de l'Etat

Une réforme budgétaire et comptable

Par rapport à l'organisation existante sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la LOLF pose un nouveau cadre budgétaire, structurant la présentation des dépenses en regard des politiques publiques traduites en missions et programmes. Des projets annuels de performances sont joints au projet de loi de finances initiale, auxquels répondent en exécution, annexés au projet de loi de règlement, des rapports annuels de performances.

La nouvelle présentation du budget s'accompagne de la tenue des comptes de l'Etat en comptabilité générale, selon les mêmes principes et règles que ceux applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités liées à l'action publique. Cette comptabilité permet de constater les droits et les obligations dès leur naissance et retrace les charges et les produits, les actifs et les passifs de l'Etat, ainsi que ses engagements hors bilan.

Une « réforme de l'Etat par le budget » peu à peu supplantée par la RGPP

L'ambition du Gouvernement et du Parlement a été de faire des lois de finances, lors de leur élaboration, de leur exécution, et de leur contrôle, un puissant vecteur de la réforme de l'Etat.

Depuis 2001, la mise en œuvre de la LOLF a été conduite au sein du ministère chargé du budget.

Cependant, la constance politique nécessaire au déploiement de la réforme a fait défaut. Même si elle ne remet pas en cause le cadre budgétaire et comptable existant, la révision générale des politiques publiques (RGPP) s'est substituée depuis 2008 au défi initial porté par la LOLF, bénéficiant de l'impulsion politique dont se trouve aujourd'hui privée la LOLF pour enclencher un processus de modernisation plus générale.

La mise en œuvre de la LOLF, dans toutes ses dimensions, relève d'une logique interministérielle que seul le Premier ministre peut porter avec légitimité, efficacité et confiance de la part des administrations. Il importe donc

aujourd'hui de retrouver l'impulsion politique nécessaire à l'accomplissement de la réforme posée par la loi organique.

Une présentation du budget plus claire, un Parlement plus informé

La présentation du budget de l'Etat découpé en 2010, pour son budget général, en 33 missions et 143 programmes constitue un progrès sensible par rapport aux 850 chapitres régis par l'ordonnance de 1959. Un des succès de la LOLF est d'avoir donné une vision plus claire et plus cohérente des moyens de l'Etat dévolus à la mise en œuvre des politiques publiques.

Le nombre de missions et de programmes du budget général est proche de ce que pratiquent d'autres pays ayant engagé la même démarche d'identification des politiques publiques : 27 secteurs en Suède, avec 471 subdivisions internes ; 30 public service agreements, ramenés toutefois en 2010 à 17 departemental business plan, au Royaume-Uni.

Les informations relatives à ces politiques publiques, produites à l'attention du Parlement, sont considérables : le nombre de pages annexées au projet de loi de finances initiale a crû de 42 % entre 2006 et 2011 pour atteindre 7 489 pages en ce qui concerne les seuls projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2011.

Rien n'indique cependant que ces documents satisfont complètement au besoin d'information du Parlement. Le nombre de questions parlementaires sur le projet de loi de finances ne s'est que faiblement contracté depuis la mise en œuvre de la LOLF, ce que ne comprennent pas nécessairement les responsables de programme qui considèrent avoir fait de gros efforts pour améliorer la quantité et la qualité de l'information mise à disposition des assemblées.

L'absence de revue périodique des missions et programmes

Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, un nombre significatif d'observations du Parlement a été pris en compte pour déterminer la nouvelle structure du budget de l'Etat.

Les évolutions récentes de l'architecture budgétaire n'ont, en revanche, pas donné lieu à un dialogue constructif, entre le Gouvernement et le Parlement, dans le cadre du débat d'orientation sur les finances publiques de printemps. Les remarques pourtant nombreuses du Parlement sur les évolutions qui restent à faire, et qui peuvent s'appuyer sur les travaux de la Cour des comptes, n'ont pas toujours produit tous leurs effets.

Dès la construction du budget triennal 2009-2011, la direction du budget a préconisé et obtenu une stabilisation de la structure du budget. Cette stabilisa-

tion aurait été plus justifiée si elle avait été précédée d'une véritable revue des missions et des programmes. Tel n'a pas été le cas, ni pour le premier budget triennal, ni pour le second, prévu sur la période 2011-2013.

La RGPP engagée en 2007 n'a pas constitué cette nécessaire revue de missions et de programmes. Telle était bien pourtant son ambition initiale, mais l'examen des structures a été privilégié par rapport à celui des crédits d'intervention. L'examen des politiques publiques dans leur ensemble a rapidement tourné court, contrairement au cadre posé par la LOLF. Les missions d'audit portant sur les dépenses d'intervention n'ont pas eu de traduction majeure en termes de réformes, dès la première vague de la RGPP (4 % des mesures suivies portaient sur ces dépenses). Au cours de la seconde phase, cette même absence, constituant une dérive par rapport aux principes de la LOLF, a été constatée.

Un Etat insuffisamment réformé

Le décalage persistant entre l'organigramme gouvernemental, dont les fluctuations ont été nombreuses entre 2006 et 2010, d'une part, et, le mode de présentation des missions et des objectifs de l'Etat tels qu'ils découlent de la LOLF d'autre part, a réduit la portée qu'aurait pu avoir la loi organique sur la redéfinition et la conduite des politiques publiques. Le risque que le périmètre des missions doive s'adapter aux évolutions des portefeuilles ministériels, indépendamment d'une réflexion sur les priorités et le champ d'intervention de l'Etat, demeure constant.

70 % des gestionnaires interrogés par la Cour estiment qu'il ne faut pas réaménager le périmètre des programmes. Ils répondent par la négative, dans les mêmes proportions, à l'idée selon laquelle il faudrait réaménager l'organigramme administratif en fonction des principes posés par la LOLF. Cependant, parmi ceux qui notent des distorsions entre leur périmètre de responsabilité administrative et leur champ de compétence budgétaire, 40 % reconnaissent que celles-ci soulèvent des difficultés.

Une administration territoriale cloisonnée et inadaptée

Plus de 60 % des crédits du budget de l'Etat sont délégués aux services déconcentrés. En tenant compte des agents de l'éducation nationale, plus de 90 % des effectifs de l'Etat sont employés dans ces services.

La mise en œuvre de la LOLF dans les services déconcentrés s'est traduite par un émiettement des structures de gestion. Dès 2008, la Cour avait estimé que « les responsables se multiplient, mais les responsabilités se diluent ; la territorialisation s'accroît, mais par jux-

taposition de maillons de chaînes verticales ».

On comptait encore en 2010, malgré un effort de diminution, 1 698 budgets opérationnels de programme et 13 196 unités opérationnelles. Ce nombre élevé d'enveloppes de gestion a produit des cloisonnements préjudiciables à la bonne mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires. L'organisation de l'administration territoriale de l'Etat - 96 départements, 22 régions en métropole, sans compter les 340 arrondissements et les circonscriptions particulières à certaines administrations, défense, éducation nationale, justice- , explique pour une large part l'éclatement de la gestion qui est résultée de la mise en œuvre de la LOLF. En 2008, on comptait à chaque niveau (région, département) 15 à 30 services administratifs.

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat, initiée en 2008, produit de ce point de vue des évolutions contrastées, dont les effets commencent seulement à apparaître.

Le renforcement de l'échelon régional constitue un facteur favorable, déterminant pour l'avenir. Il permet de donner une véritable taille critique aux enveloppes de gestion. 67 % des responsables de budgets opérationnels de programme considèrent que l'échelon régional est l'échelon le plus adapté de la déconcentration.

De manière moins favorable, en ayant porté prioritairement la réflexion sur les structures, et non sur les politiques, la réforme de l'administration territoriale reste en décalage avec la définition actuelle des missions et des programmes. Sans corriger les défauts antérieurs liés à une organisation territoriale inadaptée, elle a créé des difficultés de fonctionnement supplémentaires.

Pour aller jusqu'au bout de la rationalisation de l'échelon territorial, la logique ministérielle actuelle, qui tend à privilégier les services déconcentrés des ministères pour exécuter leurs budgets, pourrait être remplacée par une logique interministérielle, qui conduirait à confier, au niveau régional, le pilotage des crédits des politiques publiques aux préfets.

L'absence de rééquilibrage dans la relation entre l'Etat et ses opérateurs

La mise en œuvre de la LOLF, qui à l'origine ne concernait pas les opérateurs, supposait de clarifier la répartition des rôles entre la conception des politiques et leur mise en œuvre. Ses modalités pratiques n'ont pas été de nature à rééquilibrer la relation entre l'Etat et ses 594 opérateurs, alors que leur rôle s'est accru dans certains domaines. Le poids des opérateurs peut aller, par exemple, jusqu'à constituer 100 % des crédits de certains programmes dans le domaine de la

recherche. Dans le domaine de la culture, 81 opérateurs regroupent 77,5 % des effectifs. Les subventions de fonctionnement qui leur sont allouées représentent désormais 37,3 % des crédits de la mission « culture », contre 31,3 % en 2006.

La relation entre la tutelle administrative et les opérateurs reste marquée par deux déséquilibres principaux :

- la part active prise par les opérateurs dans la définition des politiques publiques elle-même, au détriment de la tutelle,

- une implication trop forte de la tutelle dans les décisions de mise en œuvre.

Une prise en compte partielle des politiques publiques partagées

L'Etat représentait en 2001, au moment du vote de la LOLF, 39 % des dépenses publiques. Il n'en représentait plus que 35 % en 2010, soit une fraction toujours plus limitée du périmètre de l'action publique.

L'Etat représente ainsi dorénavant seulement 74 % des dépenses de la fonction « ordre et sûreté publique », 60 % des dépenses d'éducation, 25,2 % des dépenses liées aux « affaires économiques », 17,9 % des dépenses en faveur des loisirs et de la culture, 10,6 % des dépenses consacrées au logement et au développement urbain. Sur ces trois dernières fonctions, les dépenses des administrations publiques locales sont largement majoritaires.

La LOLF ne concerne que le budget de l'Etat. Toutefois, dès 2005, une loi organique relative aux lois de finances de la sécurité sociale (LOLFSS) a été promulguée. Elle est positive pour le pilotage d'ensemble des politiques publiques, notamment parce qu'elle :

- a permis au printemps la tenue au Parlement d'un débat d'orientation commun au champ de l'Etat et de la sécurité sociale ;

- a introduit des programmes de qualité et d'efficience, permettant un pilotage par la performance de la sphère de la sécurité sociale proche de celui de l'Etat.

Pour les collectivités territoriales, le recours à l'expérimentation avec des communes, des départements, des régions volontaires a été préféré au chantier d'une « LOLF locale », en raison de la grande diversité des modes d'organisation de ces collectivités et de leurs différences de taille.

Afin d'aboutir à une évaluation globale des résultats des politiques publiques telle que le prévoit la LOLF, il parait aujourd'hui souhaitable d'avancer vers un pilotage de ces politiques sur un périmètre élargi, tenant compte des collectivités territoriales.

Enfin, l'Etat étant le garant d'ensemble des grands équilibres des finances publiques, la mise en œuvre progressive d'une consolidation de l'ensemble des comptes dans un compte général des administrations publiques est indispensable.

Les orientations préconisées par la Cour

➔conduire des exercices de revue périodique des missions et des programmes sur un mode triennal, en associant le Parlement ;

➔revoir ainsi le périmètre des missions et des programmes, en faisant évoluer les structures des ministères et de leurs services de manière cohérente ;

➔limiter le développement des programmes support et recourir à d'autres outils de gestion des fonctions mutualisées ;

➔mieux articuler l'organisation territoriale de l'Etat avec les missions et programmes, en limitant le nombre des structures de gestion ;

➔affirmer le niveau régional en tant que niveau interministériel de gestion privilégié pour les politiques publiques ;

➔mettre progressivement en œuvre les normes nécessaires pour présenter un compte général des administrations publiques, consolidant les comptes de l'Etat avec ceux de ses opérateurs puis avec ceux de la sécurité sociale, et agrégeant ultérieurement ces comptes avec ceux du secteur public local.

2 L'affirmation de nouvelles responsabilités

Des responsabilités à clarifier et à renforcer

En imposant aux gestionnaires de rendre compte des résultats qu'ils ont obtenus devant les ministres et le Parlement, la loi organique a promu un principe de responsabilité. Cette nouvelle responsabilité « managériale » ne se substitue pas à celles dont sont déjà investis les dirigeants administratifs.

Cette responsabilité n'est pas dénuée d'ambiguïtés.

Alors que la mission incarne désormais le cadre des politiques publiques définies par les ministres, aucun responsable administratif ne porte la responsabilité d'ensemble de ces missions. Il n'existe donc pas aujourd'hui d'articulation formalisée entre la vision politique portée par les ministres et les stratégies présentées dans les programmes sur lesquelles doivent s'engager leurs responsables.

En outre, jusqu'à présent, la responsabilité des gestionnaires devant le Parlement reste limitée. En effet, si la pratique a conduit les responsables de programmes à présenter devant les parlementaires leurs résultats, ces auditions n'ont aucune conséquence directe sur ces responsables. En droit, ils sont logiquement placés sous la seule autorité des ministres auxquels ils sont rattachés.

Les pratiques dans des Etats voisins offrent des exemples de la manière dont peut s'organiser la relation entre la définition par le ministre des politiques publiques et leur conduite au niveau administratif par un haut fonctionnaire placé sous son autorité. Ainsi, en Allemagne, le « Staatssekretär », délégué permanent du ministre, est le responsable administratif de la politique publique qu'il met en œuvre. Au Royaume-Uni, le « Permanent Secretary », fonctionnaire de rang le plus élevé du ministère, exerce le même type de fonctions. A ce titre, il dirige l'administration et conduit les politiques publiques dans le respect du mandat politique qui lui est donné.

La transposition de ce modèle en France, qui conduirait à désigner un responsable administratif de mission, chargé de diriger la mise en œuvre de la politique publique, impliquerait de repenser la relation entre le Parlement, les ministres, les cabinets ministériels et l'administration. La question de la répartition de la qualité d'ordonnateur entre ministres et responsables administratifs de mission se poserait alors de manière nouvelle.

Si le choix politique était d'en rester au mode d'organisation politique et

administrative actuel, on pourrait considérer à tout le moins que le haut fonctionnaire responsable de la mission soit le garant, notamment pour le ministre, de la cohérence d'ensemble des programmes en termes de soutenabilité financière.

Les promesses déçues d'une plus grande liberté de gestion

En corollaire du principe de responsabilité, la loi organique devait ménager une plus grande liberté de gestion. Or, dans le cadre d'une enquête d'opinion, sur les 800 agents de catégorie A et B interrogés pour la Cour, 35 % seulement considèrent que le service ou l'établissement dans lequel ils travaillent disposent de marges de manœuvre suffisantes pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés. De même, les responsables de budgets opérationnels de programme ayant répondu à la Cour soulignent que le principal obstacle à la bonne mise en œuvre de leur mission est, à 62 %, le manque de marges de manœuvre budgétaire.

Les contraintes sur la dépense liées à la nécessité du redressement des comptes publics ne sont pas seules à expliquer ce ressenti ; le maintien de pratiques culturelles antérieures à la LOLF, dont certaines apparaissent contraires à l'esprit de responsabilité et de déconcentration, y contribue aussi fortement.

Ainsi, la négociation par chaque gestionnaire de ses moyens avec la direction du budget reste marquée par une « méfiance réciproque » et la persistance d'un examen ligne à ligne de chaque dépense.

De même, la fongibilité asymétrique, qui devait permettre, dans le cadre d'une enveloppe donnée, de fournir des marges de manœuvre nouvelles en redéployant les économies faites sur la masse salariale vers d'autres postes de dépense, a été progressivement marginalisée, au point d'avoir quasiment disparu aujourd'hui. Alors qu'ils avaient accueilli très favorablement ce mécanisme, les gestionnaires ont désormais le sentiment d'une faculté illusoire.

Dans les relations entre l'administration centrale, les préfets et les services déconcentrés, l'administration centrale a également toujours tendance à gérer les crédits de manière centralisée et à prescrire de façon détaillée les modalités d'utilisation de ces crédits par les services déconcentrés. Cette pratique du « fléchage » a pour effet de supprimer toute marge de manœuvre au responsable local. Celui-ci ne peut modifier la répartition des moyens en fonction des besoins locaux et de sa capacité à obtenir de meilleurs résultats en termes de politiques publiques. Dans certains ministères, les taux de « fléchage » au niveau déconcentré se sont même accrus entre 2007 et 2009.

Enfin, la capacité d'action des gestionnaires sur certaines dépenses, dont ils sont pourtant responsables, reste quasi nulle. C'est le cas des 72,9 Md€ de dépenses fiscales. Outre le fait qu'ils disposent rarement d'une capacité d'expertise fiscale, les responsables de programme sont peu associés à la prise de décision dans ce domaine.

Au total, le sentiment de déception des gestionnaires par rapport aux promesses de la LOLF domine. 55 % des agents publics interrogés pour la Cour affirment que la LOLF a modernisé la gestion publique, alors même qu'il s'agissait là de son objectif principal. Seulement 49 % des agents « de terrain » sont de cet avis. Pour ces agents, la loi organique a eu des conséquences positives sur leur direction, service ou établissement pour seulement 26 % d'entre eux, et sur leur travail au quotidien pour seulement 15 % d'entre eux.

Une comptabilité analytique à développer

La mise en œuvre de la loi organique a permis d'améliorer la transparence et la lisibilité des comptes de l'Etat. La France est aujourd'hui le seul pays de la zone euro dont les comptes publics sont certifiés selon les normes internationales. Le processus de certification a contribué depuis 2006 à améliorer la qualité des comptes et les progrès accomplis par les administrations de l'Etat en cinq exercices peuvent s'observer par le nombre de réserves que la Cour a été en mesure de lever. On est ainsi passé de 13 réserves, toutes substantielles, sur les comptes de l'Etat de 2006 à 12 sur ceux de 2007 et de 2008, dont 9 substantielles, puis à 9 réserves pour 2009, dont 8 substantielles, et à 7 réserves, toutes substantielles, pour 2010.

Pour autant, en termes opérationnels, l'utilisation des données comptables occupe une place réduite chez des gestionnaires. Certes, une majorité de ministères utilise, pour partie ou totalement, des restitutions issues de la comptabilité générale (inventaire des charges à payer, des provisions et des immobilisations notamment), mais de manière annuelle, pour l'établissement de leurs comptes. Les cas d'une utilisation de ces données pour répondre de manière opérationnelle à des impératifs quotidiens de gestion sont beaucoup plus rares.

Une véritable comptabilité analytique, permettant d'améliorer la connaissance des coûts et de moderniser la gestion de l'Etat, reste à mettre en oeuvre. La « comptabilité d'analyse des coûts » introduite par la LOLF est vécue par les gestionnaires davantage comme une contrainte que comme un outil d'aide à la décision. Elle est en effet frappée de limites concernant le périmètre des données (absence des informations issues de la comptabilité générale, des dépenses fiscales) et la méthodologie employée pour le déversement des coûts. Plus fondamentalement, elle pré-

sente un caractère trop global pour que les gestionnaires puissent s'en emparer afin de mesurer le coût réel de leurs services ou de leurs activités.

Un système d'information financière à mieux adapter

Les applications informatiques utilisées au moment du vote de la LOLF pour tenir le budget et les comptes de l'Etat étaient incompatibles avec les nouvelles règles et structure budgétaires. La mise en œuvre de la loi organique a donc conduit à créer un système permettant de prendre en compte l'ensemble de ces dispositions.

Le projet CHORUS a ainsi été initié en 2006, visant à développer un système intégré d'information financière, commun à toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat et partagé entre les ordonnateurs et les comptables.

Cependant, le projet a connu des retards de développement et les premières années de mise en œuvre de la LOLF ont été réalisées avec des outils ne permettant pas de tirer pleinement parti de ses potentialités. De plus, le système se révèle complexe dans son utilisation par les gestionnaires, impliquant de multiples saisies informatiques et diluant les responsabilités. Enfin, en l'état actuel, les fonctionnalités de CHORUS ne permettent pas d'élaborer une véritable comptabilité analytique et de piloter la gestion par les coûts.

La maîtrise des finances publiques

Si elle n'est porteuse en elle-même d'aucune politique budgétaire spécifique, la LOLF n'a pas empêché une incapacité chronique de l'ensemble des acteurs à tenir leurs engagements en matière de finances publiques. Il n'est donc pas étonnant que les gestionnaires apparaissent eux aussi déresponsabilisés dans la tenue de leur plafond de dépense.

L'absence chronique de respect des engagements pluriannuels

Même si ceci relève d'abord de la volonté politique, l'appareil juridique introduit par la LOLF est apparu rapidement insuffisant pour faire face aux enjeux pluriannuels de redressement des comptes publics. Les mécanismes qu'elle a institués visaient à conforter le Parlement dans l'exercice de son rôle budgétaire sans y parvenir totalement.

Pas davantage que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la LOLF n'a donné de leviers juridiques pour que les engagements pluriannuels en termes de déficit public et de dette, auxquels la

France souscrit dans le cadre de ses programmes de stabilité successifs auprès de l'Union européenne, soient tenus. Des écarts majeurs ont été constatés pour chaque année depuis 2002.

Cette situation préoccupante a pu être favorisée par le caractère glissant de ces programmes de stabilité, dont les engagements sont perpétuellement révisés et repoussés dans le temps, et par l'absence de supériorité juridique des lois de programmation des finances publiques, introduites par la réforme constitutionnelle de juillet 2008, sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Un calendrier budgétaire inadapté

Le législateur organique avait souhaité faire de l'examen du projet de loi de règlement « un moment de vérité budgétaire » permettant d'établir un « chaînage vertueux » entre le compte-rendu de la gestion de l'exercice n -1 et l'examen du projet de loi de finances de l'exercice n+1. Ceci supposait que le Parlement consacre davantage de temps à l'examen des résultats et moins aux prévisions pour l'exercice à venir, ce qui ne s'est pas réellement produit depuis 2006.

En réalité, la consécration de la loi de règlement s'est heurtée à un calendrier inadapté. L'examen du projet de loi de règlement n'a en effet de sens que s'il permet au Parlement de vérifier la conformité de l'exécution budgétaire passée avec la trajectoire pluriannuelle des comptes publics.

Dans cette perspective, les deux textes portant rapport de gestion de l'Etat et de la sécurité sociale devraient être présentés de manière concomitante pour préparer des débats budgétaires portant sur une analyse plus globale des politiques publiques, menant à terme à une loi de résultat unique des finances publiques.

Cette présentation pourrait avoir lieu à différents moments, selon les scenarios envisagés :

- au début de l'automne, pour précéder l'examen des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale ;
- au printemps, en amont de l'avis rendu par le Parlement sur le programme de stabilité pour en éclairer concrètement les enjeux et lui donner toute sa crédibilité. Cette option devrait faire l'objet d'une étude de faisabilité.

Les orientations préconisées par la Cour

➔favoriser l'émergence d'un responsable administratif de mission présentant au Parlement la stratégie de mise en œuvre des politiques publiques dont il a été chargé et en rendant compte ;

➔conforter le pilotage des réformes de gestion et l'animation des responsables administratifs de missions au niveau du Premier ministre ;

➔articuler la stratégie des missions et des programmes avec les contrats d'objectifs et de moyens passés avec les opérateurs de l'Etat, sous le contrôle du Parlement ;

➔donner sa pleine mesure au principe de responsabilité, en attribuant toutes les marges de manœuvre aux gestionnaires sur les modalités de mise en œuvre de leurs politiques publiques (maitrise des opérateurs, pilotage des dépenses fiscales, par exemple), sous contrainte de retour à l'équilibre ;

➔redéfinir la place du contrôle financier en tirant les conséquences du développement inégal du contrôle interne dans les ministères ;

➔affirmer le processus de déconcentration en réduisant le fléchage des crédits ;

➔développer de manière résolue le recours des gestionnaires à la comptabilité générale, au besoin en expérimentant une approche de comptes par mission ;

➔ élaborer, en concertation avec les gestionnaires, à partir de cette comptabilité générale, une véritable comptabilité analytique, remplaçant l'actuelle « comptabilité d'analyse des coûts » ;

➔déterminer un nouveau mode de pilotage pluriannuel intégré de l'Etat et de la sécurité sociale, cohérent avec les programmes de stabilité européens, autour d'un calendrier budgétaire rénové et d'une conception élargie de la loi de règlement, conçue comme le point de vérification du respect des trajectoires des finances publiques.

3 Le pilotage de l'action de l'Etat par la performance

La diffusion d'une culture du résultat

La culture de la performance s'est globalement diffusée auprès des agents de la fonction publique. Son principe est largement accepté : 81 % des agents de catégorie A et B interrogés pour la Cour estiment qu'il est justifié de fixer des objectifs.

Cependant, l'utilisation des indicateurs est davantage contestée : 78 % des agents interrogés pour la Cour mentionnent que leur action fait l'objet d'un suivi par des indicateurs, mais seulement 41 % considèrent que la performance des agents de la fonction publique doit être mesurée à l'aide d'indicateurs chiffrés.

Un dispositif d'indicateurs trop ambitieux

La France a retenu une démarche ambitieuse de performance, visant à couvrir l'ensemble des dépenses de l'Etat par un dispositif de formalisation des objectifs et des résultats, contrairement à d'autres Etats qui ont choisi de cibler un nombre restreint de politiques publiques.

En 2010, le processus de production des 894 indicateurs de performance était considéré par le comité interministériel d'audit des programmes comme présentant des garanties de fiabilité suffisante pour 65 % d'entre eux. Plus de 5 % des indicateurs de performance ne sont pas renseignés, alors qu'ils portent sur des éléments pertinents d'appréciation de la performance de la politique à laquelle ils sont associés. L'exercice de définition des indicateurs de performance reste marqué par l'instabilité, même si elle se réduit.

Au niveau politique, ni le Gouvernement, ni le Parlement ne consacrent aux 894 indicateurs de performance une fraction substantielle de leurs débats sur les projets de loi de finances. Les objectifs et indicateurs devraient par conséquent être mieux hiérarchisés, les plus stratégiques, liés aux priorités politiques, pouvant faire l'objet d'une présentation et d'une discussion à l'appui des lois de programmation des finances publiques.

Dans l'administration, lorsqu'ils ne sont pas reliés à des préoccupations de gestion ou d'activité, les finalités des instruments de mesure de la performance échappent aux services, alors que leur suivi nécessite de leur part un travail important, contribuant à développer un sentiment de « bureaucratisation » du processus.

Une simplification du dispositif de performances pourrait donc être envisagée. De telles démarches ont été entreprises en Suède, et plus récemment au

Royaume-Uni, afin de simplifier le suivi de la performance. Si le nombre des objectifs nationaux (targets) et des indicateurs (high level indicators) avait déjà été réduit, puisqu'on ne comptait plus que 152 indicateurs en 2010 contre 560 en 1998, leur nombre a encore été restreint (120 « impact measures » en 2011).

Les conséquences à tirer des résultats

Même si la LOLF ne prévoit donc pas expressément une définition des moyens alloués aux politiques publiques en fonction des objectifs impartis et des résultats obtenus, elle implique, en revanche, d'analyser ces derniers pour éclairer les choix budgétaires.

Or ce lien reste en pratique ténu au moment de l'élaboration du budget, tant dans les négociations menées entre la direction du budget et les responsables de programme que dans le dialogue de gestion.

Ainsi, au moment de la programmation budgétaire, la direction du budget découple le temps de la discussion avec les responsables de programme relative aux moyens de celle qui concerne la performance.

Par ailleurs, en introduisant une mesure des résultats au regard d'objectifs préalablement définis, la LOLF a posé un cadre intellectuel favorable à une rémunération à la performance, sans que, pour autant, elle ait rendu ce type d'incitation indispensable. La rémunération n'épuise pas en effet la question de l'incitation des agents à la performance.

L'enquête conduite pour la Cour auprès d'un échantillon de 800 agents de catégorie A et B montre que les leviers permettant d'atteindre les objectifs reposent tout autant sur une amélioration des conditions de travail (44 % de citations dans l'ensemble des réponses, 56 % au sein de l'éducation nationale, 50 % chez les agents « de terrain ») que sur une incitation financière (une prime à 44 %).

La rémunération ne constitue donc pas un levier exclusif pour inciter les agents à la performance, d'autant que le développement récent de mécanismes d'intéressement a pris la voie d'une prise en compte individuelle des résultats, de préférence aux primes collectives. Celles-ci permettent pourtant de relier les mécanismes de rémunération à des indicateurs objectifs de performance, qui peuvent être ceux présentés au Parlement.

L'enjeu de la qualité de service

Sous le titre « la performance des politiques publiques », la direction du budget publie chaque année lors de l'examen du projet de loi de règlement une synthèse des résultats par rapport aux prévisions du projet de loi de finances. Selon cette synthèse, et pour 2010, 69 % des indicateurs des rapports annuels de performances affichaient une réalisation significative, conforme ou supérieure aux prévisions. Chaque projet de loi de règlement est l'occasion de constater que les résultats de l'action de l'Etat sont globalement supérieurs aux prévisions.

Cette appréciation ne correspond pas à celle des agents interrogés pour la Cour qui ne sont que 69 % à considérer que la LOLF a permis d'accroître la qualité du service rendu.

Seulement 51 % des agents jugent que le point de vue du public est suffisamment pris en compte dans la définition des objectifs de l'administration à laquelle ils sont rattachés. Le ressenti des agents apparaît corroboré par la faible part relative des indicateurs de qualité de service au sein de l'ensemble des indicateurs de performance de l'Etat, et par une initiative récente du conseil de modernisation des politiques publiques visant à créer un baromètre mesurant la qualité des services publics tous les six mois, distinct de la démarche des projets et des rapports annuels de performances.

Pour le premier exercice de présentation du budget selon les dispositions de la LOLF, au titre de 2006, on comptait 54 % d'indicateurs relatifs à l'efficacité socio-économique des actions de l'Etat, 28 % d'indicateurs d'efficience et seulement 18 % d'indicateurs de qualité de service. Au terme de cinq exercices, à l'initiative de la direction du budget, la part des indicateurs d'efficience s'est accrue (un tiers du total en 2011), au détriment des indicateurs d'efficacité socio-économique. La part des indicateurs de qualité de service est restée faible : elle est limitée à 19 % du nombre total d'indicateurs.

Les orientations préconisées par la Cour

➔mettre en cohérence les objectifs présentés au Parlement avec ceux assignés par les ministres aux gestionnaires et ceux des contrats d'objectifs et de moyens des opérateurs ;

➔présenter à l'appui du budget triennal de l'Etat, qui constitue l'un des volets des lois de programmation des financements publiques, des objectifs stratégiques, et réserver les objectifs de gestion aux projets et rapports de performances annuels ;

➔engager une révision générale des indicateurs de performance et en réduire le nombre ;

➔développer l'information du citoyen sur les principaux résultats et performances réalisés par les administrations ;

➔développer le contrôle de gestion pour fiabiliser les indicateurs ;

➔introduire un lien nécessaire entre la négociation des moyens budgétaires et les résultats obtenus ;

➔mieux intégrer l'analyse de la performance dans la gestion des agents (parcours professionnels, rémunérations, reconnaissance, cadre de travail).

Conclusion

En adoptant la LOLF, la France est entrée dans un processus de convergence avec les pratiques budgétaires de nombreux Etats de l'OCDE. Les expériences étrangères témoignent du temps nécessaire à l'accomplissement d'une réforme aussi fondamentale et des ajustements à apporter après plusieurs années de mise en œuvre. La France n'échappe pas à ce constat.

Par rapport à la situation antérieure à 2006, première année de mise en œuvre effective de la LOLF, les réformes effectuées dans la conduite de l'action publique sont d'autant plus significatives que, dès 2005, les principes de la loi organique relative aux lois de finances ont été étendus à celles relatives au financement de la sécurité sociale.

Ainsi, entre autres exemples, l'information communiquée au Parlement dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances et de loi de financement s'est-elle sensiblement accrue, en raison notamment de l'augmentation considérable des travaux réalisés par la Cour des comptes dans le cadre de sa mission d'assistance aux Assemblées. Les modalités de gestion du budget ont été modernisées. La démarche de performance apparaît désormais acceptée par les agents publics. Enfin au sein de la zone euro, la France est le seul pays à faire certifier les comptes de l'Etat selon les normes internationales, ce qui a contribué à l'amélioration de la fiabilité des données comptables.

Pour autant, la déception est réelle au regard de la double ambition portée par les débats parlementaires au moment de l'élaboration de la LOLF : contribuer à la réforme de l'Etat et affirmer le rôle du Parlement en matière budgétaire.

Sous couvert de pragmatisme, la perspective même d'une nouvelle gestion par grandes politiques publiques, appuyée sur des responsabilités plus affirmées et animée par le souci des résultats, a été contestée par une culture réticente aux changements appelés par cette réforme. Le rôle d'aiguillon joué par le Parlement dans ses fonctions d'autorisation et de contrôle a été insuffisant pour venir à bout de ces réticences.

La LOLF a aussi manqué, sur la durée, de quatre clés indispensables à la réussite de toute réforme : une stratégie clairement affichée, un plan d'action construit, un pilote bien identifié et une conduite du changement adaptée. L'ambition politique s'est affaiblie au fil des années. Inscrite initialement dans la dynamique de la LOLF, la RGPP s'en est ensuite écartée, notamment en privilégiant l'examen des structures au détriment de la revue des politiques publiques dans leur ensemble. Progressivement, la direction du budget a assumé seule la réforme. Sa mise en œuvre, dans toutes ses dimensions, relève pourtant d'une logique interministérielle.

Il importe aujourd'hui de retrouver l'impulsion politique nécessaire à l'accomplissement de la réforme. La mise en œuvre de la LOLF a souffert de trop nombreuses ambiguïtés : des choix clairs doivent être effectués, notamment en faveur d'une affirmation du rôle du Premier ministre comme animateur de la réforme, d'un calendrier parlementaire plus cohérent, de la nomination de hauts fonctionnaires comme responsables de mission, dont le rôle par rapport à celui des ministres doit être clairement défini.

Les premières années de mise en oeuvre de la loi organique ont correspondu à une détérioration des finances publiques. La crise rend leur redressement indispensable et urgent. Elle oblige à créer les meilleures conditions d'un pilotage global dont la LOLF est le cadre et l'Etat le garant.