

Politique budgétaire : de la logique de moyens à celle de résultats

Conférence organisée par l'observatoire de la compétitivité

Luxembourg le 19 décembre 2005

Exposé de Didier Migaud sur la LOLF

Monsieur le Ministre, Monsieur le Rapporteur, Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux de pouvoir évoquer au Luxembourg une réforme, que certains spécialistes des finances publiques ont qualifiée de « révolution ».

Les Français sont toujours heureux de pouvoir exporter leurs révolutions. Je me réjouis donc que Roger Negri ait souhaité m'inviter pour me permettre de vous présenter les objectifs et le contenu de la loi organique relative aux lois de finances, qui organise la constitution financière de la France et dont je suis l'auteur.

Je précise tout de suite que je considère partager cette qualité avec Alain Lambert - d'une autre formation politique que la mienne - ancien ministre délégué au Budget et qui occupait entre 1999 et 2001 les fonctions de Président UMP de la commission des finances du Sénat.

Car l'originalité de cette révolution est qu'elle fut consensuelle, ce qui, avouons-le, n'est pas le cas de toutes les révolutions...

En 1998, M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, a pris l'initiative de constituer autour de lui un groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire. Peu nombreux étaient ceux qui auraient pris le pari que ces travaux pourraient déboucher sur une révision de l'ordonnance n 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, après 35 tentatives infructueuses.

Certes, le groupe de travail a pu établir un constat unanime, affirmant la nécessité de « dépenser mieux » pour faire en sorte que le citoyen contribuable « en ait pour son argent » tout en étant moins prélevé. Mais, au-delà de cette affirmation de principe, il était nécessaire de définir des axes opérationnels.

Le premier axe consistait à placer l'évaluation et le contrôle au cœur de l'activité budgétaire du Parlement.

Le second axe visait à donner l'impulsion nécessaire à des transformations profondes dans le fonctionnement de l'Etat : l'autorisation parlementaire, mieux éclairée, mieux respectée et assortie d'un contrôle plus efficace, devait ainsi offrir au gestionnaire une plus grande souplesse lui permettant de rechercher l'allocation optimale des ressources dont il dispose.

Conformément à la mission qui m'a été confiée par l'Assemblée nationale au printemps 1999 à la suite de la publication du rapport du groupe de travail, je me suis efforcé de décliner ces principes, ce qui supposait - tout en s'inscrivant dans le

cadre de la Constitution de 1958 - de rompre avec le dogme de l'intangibilité de notre « constitution financière », matérialisée par l'ordonnance de 1959.

En déposant, le 11 juillet 2000, après une année de travaux complémentaires, ma proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances, je m'étais donc fixé deux objectifs indissociables : l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique d'une part en introduisant la logique d'objectifs et de résultat au coeur de l'action publique ainsi qu'en responsabilisant le gestionnaire public. Le renforcement des prérogatives budgétaires du Parlement en matière de contrôle budgétaire et d'évaluation d'autre part.

D) La LOLF doit permettre d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

a) L'introduction de la logique d'objectifs et de résultats dans la dépense budgétaire.

Le principe de base de la nouvelle constitution financière est simple : la nécessité de la dépense doit être examinée au premier euro, au regard de politiques publiques auxquelles on assigne des objectifs précis, définis dans un projet annuel de performance et mesurés ex post à l'aide d'indicateurs dans des rapports annuels de performance. C'est la fin des services votés - les crédits reconduits d'un exercice à l'autre sans examen - représentant jusqu'à 96% du montant du budget général !

L'utilisation des moyens affectés à une politique publique doit désormais être examinée à l'aune de leur efficacité, c'est-à-dire de la capacité du gestionnaire à atteindre les objectifs fixés. Ce faisant, le centre de gravité du débat parlementaire budgétaire devrait logiquement se déplacer vers l'examen des lois de règlement, qui seront l'occasion d'examiner, avant l'examen du projet de loi de finances de n+1, les rapports annuels de performance des ministères pour l'année n-1.

De ce point de vue on peut dire que la loi organique relative aux lois de finances, formellement entrée intégralement en vigueur pour l'examen du projet de loi de finances pour 2006, n'entrera totalement en vigueur qu'en 2007, lorsque nous examinerons, avant le PLF pour 2008, la loi de règlement pour 2006.

Une fois l'autorisation parlementaire de dépenser donnée au gestionnaire qui s'est engagé sur des objectifs mesurables, celui-ci disposera d'une grande autonomie de gestion, à la différence des règles très contraignantes fixées par l'ordonnance organique de 1959.

Le gestionnaire dispose en effet d'une enveloppe globale, non compartimentée entre chapitres et articles, au sein de laquelle il pourra exercer son pouvoir de gestionnaire pour affecter ses crédits à tel ou tel type de dépense. La marge de manœuvre du gestionnaire au sein d'un programme est totale, à l'exception du respect de la règle de la fongibilité asymétrique.

Désormais, le gestionnaire des crédits pourra mettre en œuvre une véritable gestion des ressources humaines là où auparavant le cloisonnement budgétaire était

total. Il pourra également recycler des crédits non consommés (de fonctionnement ou de personnel) pour les affecter à d'autres dépenses, ce qui était formellement interdit sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959 et conduisait le gestionnaire public à des comportements aberrants en fin de gestion (c'est l'exemple des véhicules militaires tournant au ralenti dans les casernes pour consommer les stocks de carburant et voir ainsi la dotation renouvelée l'année suivante).

La seule limitation à cette autonomie de gestion - les dépenses de personnel ne peuvent pas être majorées par le gestionnaire - se justifie facilement : c'est en effet le Parlement qui, en fixant un plafond de dépenses de personnel, décide de la création des emplois publics. Il serait donc contraire à nos principes démocratiques qu'un gestionnaire local puisse, de son propre chef, passer outre l'autorisation parlementaire. En revanche, si des marges de manœuvres apparaissent au sein des dépenses de personnel, elles peuvent être recyclées en dépenses de personnel, ce qui permet une véritable gestion des ressources humaines. Elles peuvent également l'être en dépenses de fonctionnement ou d'investissement, afin d'améliorer les conditions de travail ou de service rendu. C'est ce que nous avons appelé la « fongibilité asymétrique ».

Enfin, une éventuelle décision de gestion ne préjuge pas, compte tenu de la justification des crédits eu premier euro, du niveau des crédits qui sera celui de

l'exercice budgétaire suivant et qui sera fixé en fonction des résultats, des objectifs et des priorités politiques.

b) La LOLF peut aboutir à renforcer la légitimité de l'action publique.

Le sentiment que l'argent public est prélevé sans nécessité, dans des proportions trop importantes, et pour une utilité très faible existe dans l'opinion publique. L'équivalence est trop souvent faite, de façon caricaturale et injuste, entre dépense publique et inefficacité, voire gabegie. Je suis de ceux qui pensent que le service public peut aussi rimer avec efficacité.

Si l'on croit à la nécessité d'un Etat présent, si l'on croit à la légitimité de l'action publique, on se doit d'être attaché à l'efficacité de la dépense publique. Seule cette efficacité, qui pour l'action publique ne peut se réduire à la simple rentabilité économique mais intègre également la notion d'utilité sociale, permet d'asseoir durablement la légitimité de l'action publique, et donc des impôts et prélèvements qui servent à la financer.

En soi, la loi organique relative aux lois de finances est un outil pour une plus grande lisibilité de l'action publique et une meilleure efficacité de la dépense. Elle n'a aucun impact *a priori* sur son niveau ou sur le périmètre de l'Etat. La loi organique relative aux lois de finances n'est pas un vecteur de réduction de la dépense publique, pas plus d'ailleurs que d'augmentation de la dépense publique.

Mais, cet outil doit servir à redonner à la décision politique toute sa lisibilité et sa légitimité.

A cette condition, le consentement à l'impôt, qui est l'un des piliers de la démocratie et de la cohésion nationale, pourra être renforcé.

De telles évolutions peuvent susciter des craintes ou des réticences de la part des organisations syndicales représentatives dans la fonction publique, notamment au regard des conséquences réelles ou supposées que pourrait avoir la réforme sur le statut des fonctionnaires.

Je tiens néanmoins à préciser que les organisations syndicales ont une approche globalement positive de la réforme, dont elles ne contestent pas les finalités. Leur principal sujet d'inquiétude est la gestion des ressources humaines (GRH) : elles craignent une mise en cause du statut général de la fonction publique, certaines allant jusqu'à accuser la loi organique relative aux lois de finances d'être une « machine à détruire des emplois ». Néanmoins, plusieurs organisations encouragent une réforme de la GRH qui renforcerait l'approche « métiers ».

Je tiens donc à souligner que la LOLF n'exige aucune modification du statut de la fonction publique. Au contraire, ce statut est parfaitement compatible avec la loi organique relative aux lois de finances et il offre même des possibilités d'amélioration de la gestion des ressources humaines afin de rendre plus concrètes des progrès dans le dialogue social que les expérimentations ont permis de faire émerger, j'y reviendrai.

II) La LOLF renforce les prérogatives budgétaires du Parlement.

Le corollaire de l'autonomie du gestionnaire est sa responsabilisation accrue. Cela passe notamment par un renforcement des prérogatives budgétaires du Parlement, avec une plus grande transparence, une meilleure lisibilité de nos comptes et des politiques publiques faisant l'objet d'une évaluation et d'un contrôle renforcé.

Le premier changement doit intervenir dès l'autorisation parlementaire, puisque celle-ci ne sera désormais donnée qu'en contrepartie d'un engagement précis du gestionnaire. Celui-ci ne pourra pas se contenter de solliciter une enveloppe de crédits, mais il devra justifier du bien-fondé de ses demandes par le biais de son projet annuel de performances.

Ces engagements seront d'autant plus contraignants qu'ils seront analysés à l'aune des résultats passés, qui auront été examinés préalablement au projet de loi de finances dans le cadre du projet de loi de règlement.

Ensuite, c'est tout au long de l'exécution que les prérogatives parlementaires de contrôle et de suivi de l'exécution sont renforcées, ou créés. C'est le cas des dispositions relatives aux décisions réglementaires ayant pour effet de rendre indisponibles des crédits (articles 12 à 14). Enfin, les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place ont été étendus.

En dehors des questions de moyens, le contrôle est d'abord une question de volonté. Le contrôle parlementaire, en dépit des pouvoirs dont il dispose, n'est pas encore totalement entré dans les mentalités, tant au niveau du contrôleur que du contrôlé ! La culture de l'évaluation et du contrôle nous a été trop longtemps étrangère. Il est nécessaire qu'elle s'impose davantage.

Car le vote d'une loi, d'une réforme ne suffit pas à changer les choses. Il faut donc veiller à son application et permettre aussi les changements de mentalité et de logique impliqués par cette réforme. Les parlementaires doivent notamment refuser de céder à la logique de la soumission et de la démission, qu'implique trop souvent le fait majoritaire et le parlementarisme rationalisé.

La réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances s'est résolument inscrite dans le cadre constitutionnel de la V^e République. Certains ont pu le regretter, mais c'était la condition *sine qua non* du succès. Cela n'a pas empêché de mener une vraie réforme qui doit pouvoir contribuer à un meilleur équilibre entre l'exécutif et le législatif. Celui posé par l'ordonnance organique allait au-delà de ce qu'avaient voulu les constituants de 1958, au détriment du Parlement.

Le nouveau texte organique contient donc les dispositions qui sont de nature à rééquilibrer les pouvoirs et à renforcer les prérogatives budgétaires du Parlement,

tant au niveau de l'autorisation parlementaire, que du suivi de l'exécution et du contrôle des résultats de la gestion.

L'autorisation parlementaire sera en effet profondément renouvelée, tant par l'introduction de la logique d'objectifs et de résultats qui légitime la dépense ; que par l'application des nouvelles règles relatives à la recevabilité financière des amendements.

Selon l'article 47 de la nouvelle constitution budgétaire, le Parlement pourra en effet, dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances, prendre l'initiative de proposer une augmentation de crédits au sein d'un programme, voire même la création d'un programme.

C'est-à-dire qu'il pourra modifier la nomenclature budgétaire et majorer des crédits sans que l'article 40 de la Constitution ne puisse être opposé à cette initiative, dès lors qu'une réduction des crédits, du même montant, est simultanément proposée.

L'article 42 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances a fait une interprétation très - trop - restrictive de l'article 40 de la Constitution, en interdisant tout amendement d'origine parlementaire ayant pour effet de majorer une charge publique, l'emploi du singulier justifiant l'impossibilité de gager une majoration de charge par une diminution à due concurrence.

Avec la nouvelle loi organique, un parlementaire pourra prendre l'initiative de majorer les crédits d'un programme, à partir du moment où le plafond de dépense

de la mission n'augmente pas. C'est-à-dire que toute majoration d'un programme devra être compensée par la diminution des crédits d'un autre programme au sein de la même mission.

Cette avancée, dans laquelle certains ont vu « le véritable cœur de la loi organique », s'inscrit néanmoins pleinement dans le cadre de l'article 40 de notre Constitution, qui a voulu rationaliser le régime parlementaire, même si elle offre indéniablement « une faculté nouvelle » au législateur, selon les termes de la décision du Conseil constitutionnel (décision du 25 juillet 2001).

III) Un premier bilan provisoire permet de dresser un constat globalement positif.

Le Premier ministre nous a confié à Alain Lambert et à moi-même une mission parlementaire menée entre mars et septembre 2005 afin d'accompagner la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances dans la dernière ligne droite et de veiller également au maintien de l'esprit républicain et consensuel qui a prévalu depuis le début.

Les constats que nous avons pu faire durant cette mission sont globalement positifs, ce qui n'allait pas toujours de soi compte tenu de l'ampleur de la réforme :

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

perçue comme moteur de la modernisation de l'action publique : la LOLF est presque partout l'occasion de réfléchir à la nature des missions exercées et à une meilleure organisation.

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

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

Néanmoins, la réforme des procédures budgétaires n'a pas encore permis de sortir du « jeu de rôle » qui entretient la méfiance entre les acteurs. Ce « jeu » peut se résumer de la façon suivante : à l'occasion des conférences budgétaires d'élaboration du projet de budget, d'un côté les ministères anticipent les réactions négatives du ministère du Budget et majorent artificiellement leurs demandes de crédits, de l'autre le Budget conteste systématiquement les propositions émanant des ministères dits « dépensiers » au motif qu'elles sont forcément artificiellement majoré... Difficile de sortir d'un tel cercle vicieux qui n'est pas fait pour créer et

entretenir la confiance pourtant indispensable dans une logique autonomie/responsabilisation.

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

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

Enfin, à l'Assemblée nationale, de nombreux députés ont fait preuve d'une curiosité renouvelée pour l'examen des crédits lors de la seconde partie. Ceux qui se sont plongés dans les nouveaux bleus budgétaires ont pu apprécier leur plus grande accessibilité, leur meilleure lisibilité. Il faut dire que les crédits étaient auparavant ventilés entre quelques 850 chapitres et des milliers d'articles

budgétaires, aux intitulés souvent sibyllins. Désormais, la présentation en 34 missions et 132 programmes aux objectifs clairs facilite grandement la compréhension et l'analyse des budgets.

Les objectifs associés à chaque programme et les indicateurs retenus pour les mesurer sont de trois types. Il y a des objectifs orientés vers le citoyen, qui privilégient l'efficacité socio-économique. Ces objectifs énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité. Dans l'exemple du programme « police et gendarmerie », l'objectif est par exemple la réduction de la délinquance, mesuré notamment à travers le taux d'élucidation des crimes et délits.

On trouve également des objectifs orientés vers le contribuable, centrés sur l'efficacité de gestion. Ces objectifs expriment les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services aux ressources consommées. Dans l'exemple du programme « conduite et pilotage de la politique de la justice », l'objectif est d'optimiser la gestion des grands projets informatiques, mesuré notamment à travers un indicateur très précis, je cite : « pourcentage de dépassement du coût contractuel, pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros »...

Enfin, des objectifs expriment la préoccupation pour l'utilisateur, à travers la qualité de service. Ces objectifs énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur. Ainsi, pour le programme « Accès et retour à l'emploi », l'objectif est « d'améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes

d'emploi », mesuré notamment à partir de la proportion des entreprises qui ont été globalement satisfaites des candidats qui leur ont été adressés par l'Agence nationale pour l'Emploi.

Pour le moment, ces indicateurs, qui forment un faisceau d'indicateurs permettant d'évaluer globalement l'efficacité de la dépense, sont encore insuffisamment renseignés et parfois également mal adaptés ou peu opportuns. Néanmoins, ils permettent de commencer à apprécier objectivement la façon dont la dépense budgétaire est utilisée.

Les parlementaires ont également appris à se saisir des nouvelles possibilités d'amendement et commencé à décortiquer les indicateurs de performance associés à chaque action.

Certains ont par ailleurs été désagréablement surpris de découvrir que la possibilité d'amender les crédits - et surtout de les majorer - était assortie de conditions relativement strictes qui pouvait les brider dans leurs initiatives, ou du moins qui les obligeait à faire preuve de mesure et de responsabilité dans la rédaction des amendements.

L'exercice de la responsabilité n'est facile pour personne...

Pour terminer ce premier bilan, je voudrais insister sur l'importance de la transparence renforcée de l'exécution budgétaire, qui fait désormais l'objet d'une surveillance satisfaisante à travers : la communication aux commissions des Finances des décrets d'annulation de crédits, la remise d'un rapport de la Cour des

comptes à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative, qui retrace tous les mouvements de crédits intervenus en gestion et en examine la régularité et enfin le rapport parlementaire, que j'ai instauré comme Rapporteur général du Budget, sur l'exécution budgétaire, remis dès le mois de février de l'année suivante.

Ainsi, l'exécution budgétaire est désormais rythmée régulièrement à chaque étape budgétaire importante. Un débat d'orientation budgétaire (DOB) est ainsi organisé avant l'été, à l'occasion duquel sont notamment examinées les perspectives financières communiqués à la Commission européenne et pouvant être complété d'un débat sur l'évolution des prélèvements obligatoires. Au moment du DOB, l'examen du projet de loi de règlement de l'année n-1 doit intervenir, pour être voté avant l'examen du projet de loi de finances de l'année n+1. Ce projet est ensuite examiné à l'automne - selon les nouvelles modalités d'examen issues de la loi organique relative aux lois de finances. Il est accompagné de nombreuses annexes informatives qui complètent le projet de budget stricto sensu. Ensuite, intervient la loi de finances rectificative, dont le contenu doit être recentré sur les ajustements budgétaires nécessaires sans devenir le « match retour » de la loi de finances initiale.

Alors que traditionnellement l'activité des parlementaires était concentrée sur les quatre derniers mois de l'année, ceux-ci doivent désormais faire preuve de constance durant toute l'année.

En conclusion, la loi organique relative aux lois de finances, pour être un plein succès, ne doit pas être considérée comme une simple modification de la nomenclature budgétaire mais bien comme une nouvelle constitution financière.

Celle-ci devra ainsi se prolonger par une transformation en profondeur de la gestion publique et donner ainsi un sens et un contenu à la réforme de l'Etat, cette arlésienne dont on parle tant sans la voir jamais vraiment se concrétiser.

Pour mener à bien cette ambition, il faut pouvoir compter sur l'implication des parlementaires, et d'abord de ceux qui, à gauche, ont à coeur de réhabiliter l'action publique et le rôle de l'Etat.

Les habitudes prises durant près de 50 années de parlementarisme rationalisé devront pour cela être abandonnées, afin que le vote de la loi de finances - de son volet recettes comme de son volet dépenses - devienne le moment fort de la démocratie parlementaire et que le contrôle du budget soit placé, dans le travail parlementaire, au même niveau que le travail législatif.

La balle est donc dans le camp des parlementaires et leur responsabilité à la hauteur des attentes de leurs concitoyens.

Je vous remercie.