

Éléments d'analyse des réformes liées à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (1^{er} août 2001)

Créer en 2003 le cercle vertueux

Février 2003 : le temps de l'analyse des documents de référence sur les résultats, les risques et les atouts, la stratégie, la préparation du futur.

Pour l'ensemble public - Etat, secteur local, sécurité sociale -, février 2003 est un temps d'autant plus important que la réforme est à l'ordre du jour : décentralisation, simplification administrative, gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières, administration électronique, modernisation de la gestion publique.

Le Premier ministre a demandé à chaque ministre d'établir un plan stratégique de réforme, articulé suivant les cadres de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : engagement sur des objectifs précis, budgétisations orientées vers les résultats, responsabilisation des gestionnaires.

Les conditions de mise en œuvre de la LOLF sont cruciales.

Le calendrier est serré : au 1^{er} janvier 2005, pour la préparation du projet de loi de finances pour 2006, chaque acteur devra être en mesure de faire face à des obligations nouvelles, imposant des changements profonds dans les méthodes, les outils de travail et l'organisation.

I - Nouveaux rapports de la comptabilité et de la gestion publiques

La LOLF impose la tenue de trois comptabilités : une comptabilité budgétaire, une comptabilité générale et une comptabilité destinée à l'analyse des coûts.

Le cœur du système d'information est la comptabilité générale, dont les règles ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison de la spécificité de l'action de l'Etat. L'objectif est de présenter des comptes réguliers et sincères donnant une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat afin d'obtenir la certification par la Cour des Comptes.

Le système d'information ACCORD - application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat - doit intégrer tous les éléments de la dépense, en budget, en gestion, en comptabilité.

Il doit permettre à chaque acteur d'analyser pratiquement, en temps réel, le processus de la dépense. Il est partiellement opérationnel au sein du Ministère de l'Intérieur depuis 2002.

L'Union Economique et Monétaire nous conduit à accélérer notre marche : pour veiller à l'application des engagements de stabilité pluriannuelle, elle doit comparer.

II - La performance de la gestion publique, enjeu pour le développement économique et social

L'Europe est le cadre naturel de notre développement. La compétition entre Etats concerne la gestion publique.

.../

La dépense publique représente, en 2001, 52,7 % de l'emploi du Produit National Brut (ensemble de la zone euro : 48).

La démographie conduit à l'augmentation.

L'un des enjeux de la décentralisation est de conduire à la diminution.

L'article 7 de la LOLF fonde le principe d'une budgétisation fondée, non plus sur la nature des dépenses, mais orientée vers les résultats à partir d'objectifs préalablement définis.

L'entité fondamentale de la nouvelle nomenclature budgétaire est le programme : "un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions provenant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation". Les programmes sont regroupés en missions. La mission, unité de vote, est "un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie".

Le travail d'analyse a commencé depuis quelques semaines en vue du projet de loi de finances pour 2004.

A partir du projet de loi de finances pour 2006, chaque ministère sera tenu de produire un "projet de performance", comprenant "la présentation des actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus".

III - La culture de la responsabilité

Pour chacun des grands acteurs institutionnels (Gouvernement, Parlement, Cour des Comptes) et administratifs (gestionnaires et comptables publics), la culture de la responsabilité est à la fois une obligation (avec la fidélité des comptes et la transparence des finances publiques) et le vecteur de la réussite.

La responsabilité se réfère à des valeurs de performances, sous les trois formes : économie, efficacité, efficacie.

Par construction, chaque programme (il y en aura peut-être 150) aura pour responsable un ministre. A lui la charge de piloter le "projet de performances" annexé à la loi de finances. Tous les instruments doivent être au point (pour la sécurité juridique, la qualité des processus, le calcul des coûts complets par action). Des indicateurs précis sont associés aux objectifs. Le ministre dirige à tous égards.

En bonne administration, le ministre déléguera aux directeurs d'administration centrale la capacité de mise en oeuvre, sous la forme de "contrats"- objectifs - moyens, pour par exemple 3 ans.

On peut émettre cette hypothèse : les interactions de ces contrats auront pour conséquences des séries de réformes dans les administrations centrales.

Et une deuxième, que l'observation vérifie en partie : la variété des solutions dans l'organisation et les processus de responsabilisation interne.

Conjuguer les procédures issues de la loi organique et les principes de déconcentration sera l'objet des mandats définis pour les préfets de région.

Chaque préfet de région aura soumis un projet "cohérence et proximité" suivant les missions et programmes. Représentant d'une République unitaire et décentralisée, à lui d'allier, à partir et en vue du contrat général, toutes les ressources résultant de la charge qui lui est confiée.

A son niveau, le préfet de département devra agir de même.

L'ensemble de ces exigences peuvent conduire à une nouvelle architecture d'actions des services déconcentrés de l'Etat.

.../

Il s'agira de bien déterminer dans le "qui fait quoi" ce qui est de l'ordre d'un programme (ministériel) et ce qui ne l'est pas.

Des préfigurations de nouveaux "centres de responsabilités" seraient opportunes (délégations interservices, dans les "fonctions horizontales" pour commencer).

IV - La constance de l'effort et la préparation du futur

Les nouveaux rapports de la comptabilité et de la gestion, le caractère crucial de la performance de la gestion publique dans le développement économique et social, le primat de la culture de responsabilité : autant d'éléments nécessaires, mais point suffisants. Il faut aussi la constance de l'effort, pour investir, innover, préparer le futur.

Cette exigence est, elle aussi, de bon sens. Recherche scientifique, éducation, prévention des risques, systèmes d'information : la préparation du futur implique des investissements conséquents (au sens premier).

Emettons l'hypothèse que l'Etat, considérant des temps de 5, 10, 20, et dans certains domaines 30 ans, "réduise l'incertitude" en donnant du sens à l'action publique, portée par sa valeur de garant, de régulateur et de stratège.
