Propositions du Cercle des finances publiques de FONDAFIP

Le *Cercle des finances publiques* de FONDAFIP contribue par ses propositions à la réflexion sur l'évolution des dispositifs du système financier public. Il se place dans la perspective de la législature entamée en 2017 et allant à 2022. Il estime que les sujets de finances publiques portent des enjeux qui sont incontournables à la fois à court et à moyen terme.

L'objectif du *Cercle* n'est pas de présenter un programme mais d'apporter des éclairages relativement aux contraintes législatives et réglementaires qui pèsent sur nos règles juridiquesainsi que de présenter des options susceptibles d'aider les choix politiques dans la résolution des problèmes auxquels notre système économique et social est confronté .

La conviction du *Cercle* est que la rénovation des institutions doit s'accompagner d'une remise en ordre des calendriers et des procédures. Il serait incohérent de chercher à rationaliser ou à clarifier les décisions en laissant subsister les enchevêtrements et complications actuels qui rendent le système illisible pour les citoyens voire pour nombre de commentateurs et difficile à suivre pour la grande majorité des parlementaires. Ainsi, une plus grande discipline doit être observée dans les processus de décision.

Les propositions qui sont émises ci-après écartent tout a priori idéologique. Elles tendent vers une rationalisation du dispositif budgétaire retrouvant l'esprit de la LOLF tout en élargissant la perspective aux nouvelles réalités de la gestion des finances publiques. Le budget est un acte politique, il traduit une volonté politique. Ce texte souhaite fournir les bases d'un projet global, adapté aux réalités actuelles, indispensables pour que notre pays retrouve la voie de la cohésion nationale. Sans une évolution de l'encadrement des dispositifs de conception et de décision en matière de finances publiques, les orientations nécessaires ne pourront ni être dégagées, ni a fortiori être mises en œuvre dans un indispensable enchainement.

Membres du *Cercle des finances publiques* ayant contribué à l'élaboration des propositions présentées ci-après :

Philippe Auberger
Michel Bouvard
Michel Bouvier
Jean-Pierre Camby
Marie-Christine Esclassan
Francis Hamon
Philippe Josse
Danielle Lajoumard
Jean-Marie Monnier
Laurent Saint-Martin
Philippe Thiria

*
**

1. Retrouver et dépasser l'esprit de la LOLF : plus de transparence et de clarté pour le vote du Parlement

On rappellera que la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a comme principal objectif la recherche de l'efficacité[1] dans l'utilisation des crédits. Deux éléments, à savoir le contexte de rareté des ressources publiques et la nécessité de réformer l'ordonnance de 1959 d'influence keynésienne qui régissait jusque là nos finances publiques, peuvent expliquer la quasi unanimité dont ont fait montre les représentants du peuple dans le vote de ce texte qui a été adopté, au demeurant, en pleine période de cohabitation.

La recherche de l'efficacité dans la gestion des finances publiques a donc conduit à intégrer dans un domaine traditionnellement marqué par le droit public des conceptions à dominante économique. L'efficacité est ainsi devenue une préoccupation nouvelle pour des gestionnaires jusqu'alors essentiellement cantonnés à une approche réglementaire. En ce qui concerne la gestion, l'efficacité est considérée comme l'économie des moyens, selon un sens général valable pour toutes les actions humaines impliquant des moyens en vue d'une fin. L'efficacité au sens de la LOLF s'inspire de cette acception.

Le cadre budgétaire par programmes institué par la LOLF s'inscrit notamment dans cet objectif. Il reste cependant à se demander si le cadre programmatique initial a gardé son sens.

En effet, alors qu'un programme devait rassembler l'ensemble des moyens concourant à l'atteinte de ses objectifs, les crédits de personnels[2] ont dans la plupart des cas été rassemblés, au sein de chaque ministère, dans un seul programme placé, le plus souvent sous la responsabilité du secrétaire général qui assure par ailleurs le respect du plafond d'emploi défini au niveau ministériel qui a notamment pour mission la responsabilité de la fonction financière ministérielle (RFIM) telle que définie à l'article 69 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GDCP). Celui-ci est devenu une véritable unité de gestion détentrice de pouvoirs conséquents. Or la tendance à la centralisation de la gestion[3]limite fortement la responsabilisation des gestionnaires[4].

Enfin, l'équilibre de la LOLF suggère qu'un principe de responsabilité est consacré. Celle-ci que l'on qualifie de managériale ne se substitue pas à celle dont sont déjà investis les dirigeants administratifs. Toutefois, elle n'est pas dépourvue d'ambiguïtés. En effet, aucun responsable de programme ne porte une responsabilité sur l'ensemble de ses missions. Il n'existe 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.

De plus, la responsabilité des gestionnaires devant le Parlement est 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 leur responsabilité. Les

[1] L'efficacité est une notion complexe. Par définition, on entend par efficacité le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité en termes de transformation de la réalité économique, sociale ou environnementale. En revanche, l'efficience concerne, quant à elle, les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés.

[2] Correspondant au titre II.

[3] Les secrétaires généraux ont, dans la plupart des ministères, centralisé les pouvoirs de décision budgétaire. La logique de responsabilisation serait plus facilement réalisable dans une logique d'agence.

[4]La LOLF n'a pas traité de la responsabilité verticale des gestionnaires.

responsables de programmes sont juridiquement placés sous la seule autorité des ministres auxquels ils sont rattachés.

On pourrait imaginer un modèle dans lequel serait désigné un responsable administratif de mission, chargé de diriger la mise en œuvre de la politique publique concernée. Ce modèle impliquerait de repenser la relation de la chaine administrative entre le Parlement, les ministres, les cabinets ministériels et l'administration[5]. Il pourrait être utilement envisagé que le haut fonctionnaire responsable de la mission soit le garant, notamment pour le ministre, de la cohérence d'ensemble des programmes en terme de soutenabilité financière.

Proposition 1 de FONDAFIP

Instituer un responsable administratif de mission garant de la cohérence d'ensemble des programmes en termes de soutenabilité financière

1.1 Améliorer la procédure budgétaire LFI

Une nouvelle répartition du temps parlementaire lors de l'élaboration et l'adoption des lois de finances est primordiale. La loi de finances pour 2018, portant le premier budget du Gouvernement nommé après les législatives de juin 2017, est présentée comme reposant sur des principes clairs (sincérité budgétaire, financement des priorités de la majorité (éducation, sécurité, innovation), soutien à l'investissement, sortie de la spirale de la dépense publique inefficace) et sur la volonté de redonner au Parlement sa place d'acteur majeur dans le processus budgétaire de décision politique. C'est ainsi que lors de son élaboration, les députés de la majorité ont souhaité « *traquer* » les angles morts, les risques d'inefficacité ou d'inadéquation des dispositions législatives.

Toutefois, on peut constater que les outils de la procédure budgétaire ne sont pas adaptés à ce rôle. Le constat est du reste partagé depuis de nombreuses années et le temps semble venu aujourd'hui de réformer la procédure budgétaire en faisant un meilleur usage du temps politique et parlementaire. Consacrer soixante-dix jours à l'adoption du budget et réserver seulement qu'une demi-journée pour en contrôler le résultat lors de la loi de règlement[6] n'est pas opérant.

Si un tel rééquilibrage n'intervient pas, les efforts pour rendre les dépenses publiques plus efficaces et efficientes produiront peu d'effet. Il est notamment essentiel de rendre systématiques des échanges réguliers avec les ministres sur leurs politiques publiques et l'adéquation de l'affectation des moyens dont ils disposent. Il faut par conséquent rompre avec la logique d'ajustement du budget prévisionnel sur chacun des programmes et missions sans en mesurer réellement l'efficacité.

Par voie de conséquence l'évaluation des politiques publiques ne peut s'entendre comme « *des rapports qui s'empilent et des colloques qui bavardent* ». Elle doit se traduire par une action concrète de suivi des politiques publiques, auprès des services de l'État comme des acteurs

[5] La répartition de la qualité d'ordonnateur entre ministres et responsables administratifs de mission se poserait alors de manière nouvelle.
[6] *Cf Supra*

privés concernés le cas échéant. L'Assemblée nationale dispose d'outils précieux tels notamment les rapports de performance de la Direction du Budget, les rapports de la Cour des comptes, les rapports du Conseil d'analyse économique. Toutefois, le rôle majeur de la représentation nationale, en s'appuyant sur les analyses et les recommandations des experts, doit donner une traduction politique et une application concrète des observations des experts.

Ainsi le temps parlementaire devrait se structurer autour de trente jours d'évaluation et de contrôle de gestion[7].

D'un point de vue de droit comparé, on peut appeler de nos vœux la création rapide d'un « *Office de la responsabilité budgétaire* » comme il en existe au Royaume-Uni et aux États-Unis. Cet organisme devrait permettre aux parlementaires de la majorité et de l'opposition d'analyser de manière indépendante toutes les données produites par l'administration.

Proposition 2 de FONDAFIP

Doter le Parlement d'un organisme de contrôle et d'évaluation

1.2 La performance : aller au delà de l'appareillage tel que défini dans la LOLF[8]

La culture de la performance depuis la LOLF s'est progressivement répandue auprès des agents de la fonction publique. Ceux-ci ne contestent pas son principe. C'est l'utilisation des indicateurs qui est actuellement contestée.

Lors de la rédaction de la LOLF, ses concepteurs, D. Migaud et A Lambert, ont retenu une démarche ambitieuse de performance. Celle-ci visait à couvrir l'ensemble des dépenses des administrations publiques par un outil de formalisation des objectifs et des résultats. Cette vision allait à l'encontre d'autres États qui avaient préféré s'orienter vers un nombre restreint de politiques publiques.

Comme l'a souligné la Cour des comptes, « *le processus de production des indicateurs de performance était considéré par le comité interministériel d'audit des programmes comme présentant des garanties de fiabilité suffisante* ». Néanmoins, un nombre important d'indicateurs n'a pas été suffisamment analysé et complété, alors même qu'ils portent sur des aspects primordiaux d'évaluation de la performance de la politique à laquelle ils sont associés. L'élaboration des indicateurs de performance reste notamment handicapée par l'instabilité des décideurs politiques et administratifs.

Par ailleurs, le Gouvernement et le Parlement ne consacrent pas aux indicateurs de performance suffisamment de temps de leurs débats lors de la discussion des projets de loi definances. Or les objectifs et indicateurs devraient être redéfinis voire hiérarchisés. Les plus

[7] On peut penser que privilégier le contrôle de gestion en Commission des finances au Parlement permettrait à la loi de règlement de retrouver son objectif d'aide à la décision. C'est ce rôle que les concepteurs de la LOLF lui attribuaient en 2001.

[8] On fait principalement référence aux indicateurs de résultats mais aussi aux objectifs/impact dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques.

stratégiques qui concernent les priorités politiques pourraient faire l'objet d'une présentation et d'une discussionà l'appui des lois de programmation des finances publiques.

Dans l'administration, les objectifs des dispositifs de mesure de la performance échappent aux services. Cette situation pose un problème délicat dans la mesure où le suivi de ces dispositifs nécessite de leur part un travail considérable et participe à étendre une perception de « *bureaucratisation* » du processus.

Ainsi, une simplification des outils de performance pourrait être envisagée. De telles démarches ont été entreprises à l'étranger[9]. Le nombre des objectifs nationaux[10] et des indicateurs[11] y a été réduit et a continué à se restreindre.

Proposition 3 de FONDAFIP

Poursuivre l'objectif d'une simplification des outils de performance

Redéfinir et hiérarchiser les objectifs et les indicateurs

Intégrer les objectifs les plus stratégiques aux lois de programmation des finances publiques

1.3 Redonner sa place à la loi de règlement

En 2001, le législateur organique a voulu faire de l'examen du projet de loi de règlement « *un moment de vérité budgétaire »* permettant d'agencer un « chaînage vertueux » entre la description de la gestion de l'exercice précédent et l'examen du nouveau projet de loi de finances de l'année suivante. Cet objectif supposait que le Parlement consacre davantage de temps à l'examen des résultats et moins aux prévisions pour l'exercice à venir. Toutefois, et depuis 2006, ce schéma ne s'est pas réalisé comme initialement prévu par les concepteurs de la LOLF. Ainsi, le dispositif de la loi de règlement a perdu tout son dynamisme du fait de l'attribution à celle-ci d'un calendrier inadapté. En effet, on peut souligner que l'étude du projet de loi de règlement n'a d'intérêt que s'il permet aux Assemblées d'examiner la concordance entre l'exécution budgétaire de l'année précédente avec les orientations budgétaires approuvées par le Parlement.

C'est dans cette perspective que les deux textes législatifs qui portent d'une part sur la gestion de l'État d'autre part sur celle de la sécurité sociale devraient être présentés conjointement pour préparer des débats budgétaires. Ceux-ci permettraient d'obtenir une analyse plus fine des finances publiques et plus généralement des politiques publiques mises en œuvre par le pouvoir exécutif. Cette présentation concomitante pourrait aboutir à tenir une loi de règlement unique de l'ensemble des finances publiques.

Une telle présentation pourrait avoir pour scénario l'exemple suivant :

[9] La Suède ou le Royaume-Uni ont simplifié leur suivi de la performance.
[10] The « targets »
[11] The « high level indicators »

- à automne, pour précéder l'examen des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale ;
- en début de printemps et avant l'obtention de l'avis rendu par le Parlement sur le programme de stabilité. Cela aurait l'avantage d'une part d'instruire tous les enjeux et d'autre part de donner toute sa crédibilité au texte.

Proposition 4 de FONDAFIP

Accompagner la loi de règlement d'une étude de faisabilité pour en améliorer l'information.

Améliorer l'information de la loi de règlement pour parvenir à une analyse plus fine de l'exécution des programmes.

Tenir compte des informations fournies par la comptabilité analytique (rattachement du personnel et coût des programmes)

Poursuivre l'objectif à moyen terme d'une loi de règlement unique de l'ensemble des finances publiques.

2. **Mieux articuler la LFI et la loi de règlement avec les perspectives pluriannuelles tracées dans le cadre des engagements européens de la France**

Il existe deux approches en la matière.

2.1 La première approche consiste, après avoir constaté les écarts entre budget et réalisation, à les expliquer. Les documents en vigueur détaillent les écarts, par mission, programmes, etc., en valeur absolue et en pourcentage afin d'expliquer les composantes de l'écart total.

Or il faudrait approfondir ce qui s'est passé entre deux situations, chercher à déterminer la cause de l'écart et tenter d'en tirer des leçons. Il faut en effet sortir d'une vision qui consiste à comparer deux états à deux moments (par exemple comparer la situation au 1er janvier et la situation au 31 décembre), pour entrer dans une analyse des écarts aussi bien s'agissant des hypothèses retenues que des actions entreprises.

À titre d'exemple, distinguer entre les variations endogènes et les variations exogènes : les variations endogènes sont celles qui résultent des choix passés et de la politique budgétaire[12] menée. On peut distinguer les variations endogènes de ressources liées à la création ou à la modification des prélèvements, aux dépenses fiscales etc., et les variations endogènes de dépenses liées également aux prestations nouvelles ou aux modifications de prestations, les variations de dépenses liées aux choix d'investissements passés (ex. variations des dépenses de personnel associées aux investissements choisis). Les variations exogènes sont celles qui sont associées à des facteurs ne résultant pas des choix budgétaires, les variations de la conjoncture, les évolutions démographiques, etc. C'est la raison pour laquelle il faut analyser l'évolution des écarts par rapport aux hypothèses retenues lors de l'élaboration du budget en retenant la distinction endogène/exogène.

2.2 La seconde approche est envisagée dans un cadre trisannuel. Ce cadre est concrétisé par le « *Programme de stabilité* » débattu en principe en avril, et par le débat d'orientation des finances publiques avant l'été. Il y a d'ailleurs ici un problème de chevauchement de calendrier. En effet, le programme de stabilité-ci est adressé à l'Union européenne fin avril, mais il semble qu'il n'y a pas d'articulation entre la loi de règlement dont les éléments sont déjà connus au moment de l'élaboration puis du débat sur le programme de stabilité, et celui-ci. Il faudrait assurer une meilleure articulation entre les trois éléments de ce premier temps du débat budgétaire au printemps.

Une analyse sur plusieurs années est nécessaire :

- pour juger du passé, sur plusieurs années, et en tirer les leçons,
- pour construire un projet pour les années à venir.

[12] On peut souligner également que les objectifs des programmes peuvent aussi évoluer en cours d'exécution, s'adaptant ainsi à l'évolution des politiques publiques.

Proposition 5 de FONDAFIP

Intégrer la vision de l'entreprise en matière d'investissement et de perspective pluriannuelle.

Distinguer un budget opérationnel permettant la gestion courante des administrations (y compris de l'investissement) et un budget d'intervention et d'investissements structurants.

Cadre budgétaire : identifier davantage les programmes d'intervention en s'intéressant à la question des investissements lourds, c'est-à-dire les programme d'avenir.

Pour résoudre le problème de visibilité (l'engagement se faisant sur plusieurs années), le Parlement interviendrait et se prononcerait sur les choix réalisés (question de la fongibilité).

Rompre avec une logique de verticalité pour un certain nombre de projets : avoir une gestion de projets

3. Élargir les perspectives de la loi de finances aux nouvelles réalités du financement des administrations publiques

Depuis 2001, la mise en œuvre de la loi organique a permis d'améliorer la transparence et la lisibilité des comptes de l'État. On peut souligner l'apport primordial de la certification des comptes. Celle-ci a contribué depuis 2006 à améliorer d'une part laqualité des comptes et d'autre part les progrès réalisés par les administrations de l'État qui peuvent se constater par le nombre de réserves que la Cour a progressivement levé.

Selon l'article 27 de la LOLF, l'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. Par ailleurs, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Ainsi, la LOLF prescrit la mise en œuvre d'une comptabilité d'analyse des coûts laquelle doit être fondée tant sur les données de la comptabilité budgétaire que sur les données de la comptabilité générale. Les comptabilités de l'État ont été précisées par décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (Art 153 et suivants). Alors que la comptabilité budgétaire permet de rendre compte de l'utilisation des crédits de paiements, notamment par la traçabilité des flux de trésorerie, elle ne permet pas d'analyser le coût d'une structure.

En ce qui concerne la comptabilité générale qui a constitué le volet le plus dynamique et qui demeure l'élément emblématique de la réforme comptable, le rapport thématique de la Cour des comptes qui lui est consacré en 2016, souligne son apport incontestable sur le plan de la transparence de la situation financière de l'État et de la modernisation de sa gestion. Il constate, en revanche, son utilisation limitée du point de vue de la gestion et de la budgétisation alors « *qu'il était attendu de la réforme comptable un renforcement du contrôle parlementaire des finances publiques mais aussi une amélioration de la gestion des services de l'État*[13] *»*. Cette analyse a été confirmée par les parlementaires et les gestionnaires publics qui se sont exprimés lors du colloque organisé sur le sujet par le Sénat et la Cour des comptes en juin 2016[14].

Ainsi, l'absence de description des situations de départ et d'arrivée rend difficilement interprétable l'analyse des flux de dépenses et de recettes. La comptabilité générale est une comptabilité d'exercice ; elle dégage des informations à travers les états financiers (bilan, compte de résultat en trois parties et l'annexe. En ce qui concerne la ***comptabilité budgétaire***, elle demeure une comptabilité de caisse qui se limite à retracer les recettes et les dépenses.

[13] Cour des comptes, *La comptabilité générale de l'État, dix ans après*, Rapport thématique, février 2016, p. 145.
14 Cf. Actes du colloque « *La comptabilité générale de l'État, 10 ans après* », *in* Revue Française de Finances Publiques, n° 136-2016, p. 3 et s.

Proposition 6 de FONDAFIP

Développer les démarches de comptabilité analytique pour chaque ministère, ceux-ci pouvant s'organiser comme ils le souhaitent[15].

Développer l'informatisation des services tout en garantissant la décentralisation de la gestion.

Accentuer l'exigence lors de l'exécution budgétaire en unifiant et en simplifiant les procédures. Développer une analyse plus fine des sujets primordiaux.

Consolider les comptes satellites des collectivités locales en élaborant un outil statistique

Traiter en commun le projet de loi de finances initiale et le projet de financement pour la sécurité sociale en ce qui concerne la partie « *ressources et équilibre général* ».

Adopter un cadrage général des finances locales au moyen d'un projet de loi de financement des collectivités locales.

[15]Cela conduit à s'interroger sur le sens des programmes. À titre d'exemple, on peut citer le ministère de la défense. Toutefois, il faut une adéquation entre la nomenclature financières et la gestion des crédits. Dans le cas contraire, la responsabilité serait inopérante.