

Les enjeux et la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances

Alain Lambert,
ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire



© CLAUDE WALTER

LE 1^{ER} AOÛT 2001 était promulguée la loi organique relative aux lois de finances, fruit d'un rare et remarquable consensus politique. Destinée à entrer en vigueur progressivement d'ici le 1^{er} janvier 2006, cette nouvelle constitution financière de la France prévoit la mise en place d'une nouvelle présentation du budget de l'État, de nouveaux modes de gestion dans l'administration et d'une nouvelle comptabilité publique.

Le 21 janvier dernier, cette réforme budgétaire a franchi une étape majeure : le gouvernement vient de présenter sa maquette du futur budget de l'État et les normes de la nouvelle comptabilité. Si l'on compare la réforme budgétaire à la construction d'un édifice, nous avons là construit les fondations.

Il faut souligner l'important travail réalisé par les ministères pour élaborer cet édifice. En effet, après avoir débattu des concepts, leur réflexion a mûri au fur et à mesure qu'ils ont pris conscience des enjeux et des opportunités de notre nouvelle constitution financière. Le travail qui leur était demandé était ambitieux. Il ne s'agissait nullement de justifier l'activité de leur service, mais de repenser celle-ci

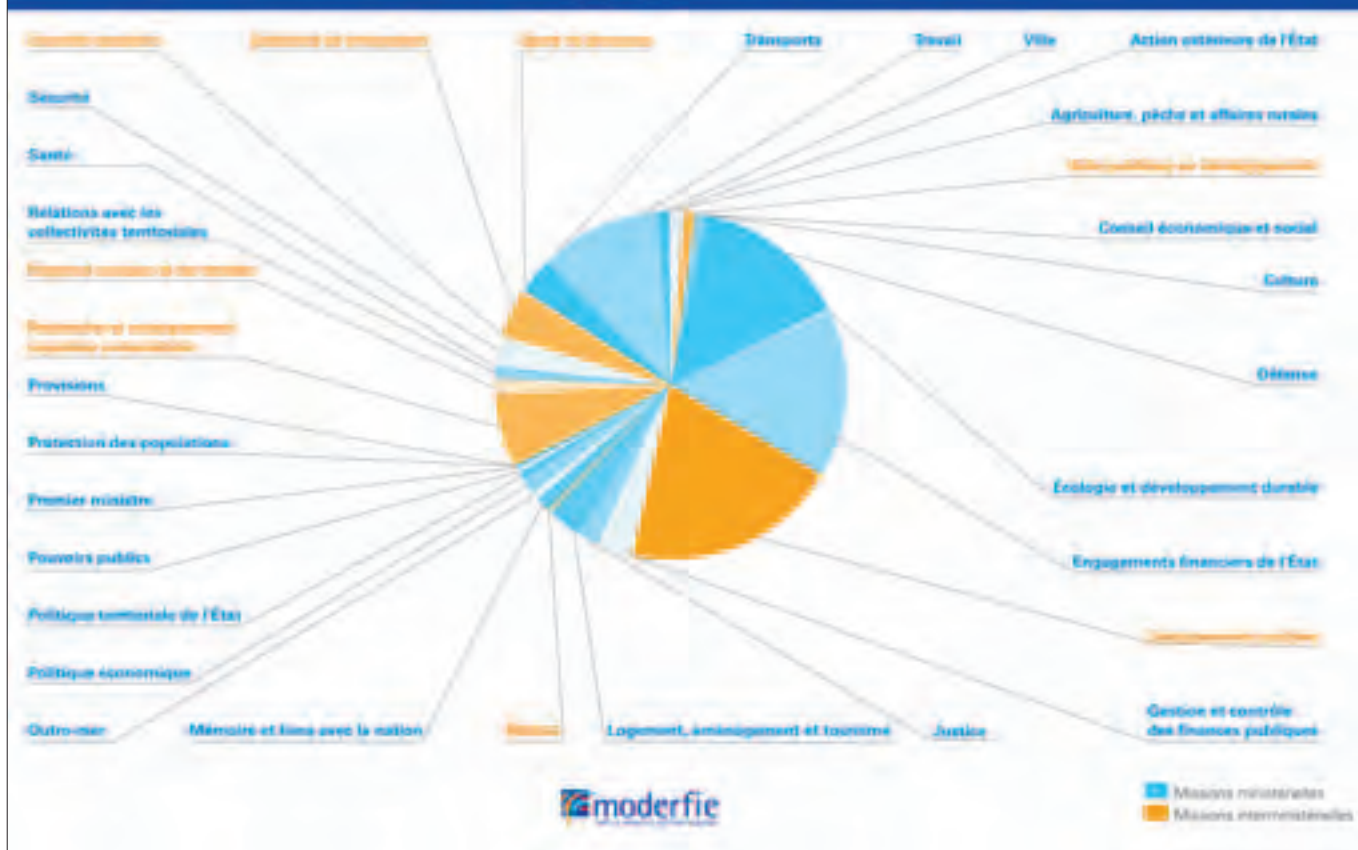
au regard de la place et des missions de l'État dans la société. Cela a supposé de la part des ministères d'aller au-delà d'une vision centrée sur chaque organisation et d'accepter de remettre en question les frontières, pour mieux servir l'intérêt des citoyens.



La nouvelle architecture budgétaire identifie les politiques publiques financées par l'État. Son budget se présente désormais par politiques publiques, selon trois niveaux d'organisation budgétaire : à chaque politique publique correspond une mission ; les missions sont composées de programmes ; les programmes sont déclinés en actions.

Le budget général comprendra 32 missions (45 missions pour l'ensemble du budget de l'État) dont 9 missions interministérielles. Elles privilégient les besoins des citoyens. Par exemple, la mission interministérielle "Sécurité sanitaire" regroupe les programmes "Veille et sécurité sanitaires" du ministère de la Santé et "Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation" du ministère de l'Agriculture. De même, la mission "Recherche et enseigne-

Les missions du budget général de l'État



ment supérieur universitaire” regroupe des programmes relevant de six ministères. La mission est l’unité de vote du Parlement, elle est le cadre d’exercice du droit d’amendement des parlementaires : à l’intérieur d’une mission, ils peuvent réallouer les crédits entre les programmes.

Les 126 programmes du budget général (149 programmes pour le budget de l’État si l’on inclut ceux des comptes spéciaux et des budgets annexes) succèdent aux 848 chapitres budgétaires. Ils constituent le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques et relèvent chacun d’un seul ministère. Ainsi les crédits du ministère de la Justice, jusqu’alors éclatés dans 30 chapitres budgétaires, seront présentés en 6 programmes : “Justice administrative”, “Justice judiciaire”, “Administration pénitentiaire”, “Protection judiciaire de la jeunesse”,

“Accès au droit et à la justice” et “Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés”.

Dans la maquette que le gouvernement a présentée au Parlement, il faut relever des innovations structurantes pour l’avenir. Le vaste mouvement de réflexion sur les missions de l’État a permis de mettre en évidence l’importance nouvelle de certaines activités. L’unité de l’action de l’État apparaît plus fortement qu’auparavant. De même, alors que les politiques financées par l’État doivent avoir une forte cohérence entre elles pour être efficaces, quel que soit le nombre de ministères et de corps de métiers ayant à intervenir, la constitution de missions interministérielles et la mise en cohérence des politiques transversales offrent en effet un nouveau cadre de conception et de pilotage de l’action publique.

Cette architecture est le fruit de vrais choix politiques, positionnant l’action publique dans une vision d’avenir. Elle va être discutée avec le Parlement, pour que nous nous partageons une même vision. Nous espérons, comme nous l’avons fait lors des travaux d’élaboration de la loi organique du 1^{er} août 2001, pendant lesquels les échanges entre le Parlement et le gouvernement avaient été intenses, atteindre un consensus. Ce consensus serait gage de la qualité de nos travaux. Il représenterait également un puissant encouragement pour tous les acteurs de la mise en œuvre de la réforme budgétaire au sein de l’administration.

La nouvelle structuration du budget renforcera à l’avenir les moyens d’orientation de l’action publique et de pilotage budgétaire du Parlement. Les crédits répartis par mission pour-



Les politiques gouvernementales : missions et programmes du budget général

Action extérieure de l'Etat	Action de la France en Europe et dans le monde	Royaume culturel et scientifique	Français à l'étranger et étrangers en France		
Agroalimentaire, pêche et territoires ruraux	Agriculture, pêche et territoires ruraux	Forêt	Enseignement supérieur et recherche agricoles	Soutien des politiques de l'agriculture	
Coopération internationale	Aide économique et financière au développement		Solidarité à l'égard des pays en développement		
Conseil économique et social	Conseil économique et social				
Culture	Patrimoine	Création			
	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture				
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense	Préparation et emploi des forces	Préparation et conduite des politiques d'armement	Commissariat national	Soutien de la politique de la défense
Environnement et Développement Durable	Prévention des risques et lutte contre les pollutions		Gestion des milieux et biodiversité	Soutien aux politiques environnementales	
Engagements financiers de l'Etat	Charges de la dette de l'Etat (crédits évaluatifs)	Appels en garantie de l'Etat (crédits évaluatifs)	Remboursements et dégrèvements d'impôts (crédits évaluatifs)	Primes d'épargne	Majoration de rentes
	Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales				
Enseignement	Enseignement scolaire public du premier degré	Enseignement scolaire public du second degré	Enseignement privé du premier et du second degré	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement technique agricole
Généralistes essentiels des Finances et Industrie	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public total		Juridictions financières	Soutien des politiques économiques, financières et industrielles	
Justice	Justice administrative	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire	Protection judiciaire de la jeunesse	Accès au droit et à la justice
	Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés				
Logement, aménagement et tourisme	Logement	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	Information géographique et cartographique	Tourisme	Soutien des politiques d'équipement
Mémoire	Presses				
	Aide à l'audiovisuel public				
Mémoire et Identité de la Nation	Lien entre la nation et son armée		Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant		
Outre-mer	Emploi outre-mer	Conditions de vie outre-mer	Intégration et valorisation de l'outre-mer		
Politiques économiques	Stratégie économique et financière		Régulation des activités économiques	Developpement des entreprises	Statistiques et études économiques
	Passifs financiers mineurs				
Politiques territoriales de l'Etat	Administration territoriale		Vie politique, culturelle et associative	Soutien des politiques de l'interieur	
Prevoins publics	Présidents de la République	Assemblée nationale	Sénat	Conseil constitutionnel	Haute Cour de Justice
	Cour de Justice de la République				
Prevoins territoriaux	Direction de l'action du Gouvernement		Aménagement du territoire	Interventions territoriales de l'Etat	
Protection des populations	Sécurité civile				
Provoins	Provision relative aux rémunérations publiques		Dépenses accidentelles et imprévues		
Recherche	Formations supérieures et recherche universitaire	Vie étudiants	Recherches scientifiques pluridisciplinaires	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Recherche spatiale
	Orientation et pilotage de la recherche	Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	Recherche dans le domaine de l'énergie	Recherche industrielle	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat
	Recherche (civile et militaire)	Recherche culturelle et culturelle scientifique			
Revoins sociaux	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	Régime social des mines	Régimes de retraite de la SETA, de l'imprimerie nationale et divers	
Revoins sociaux et collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes	Concours financiers aux départements	Concours financiers aux régions	Concours spécifiques aux collectivités territoriales	
Santé	Santé publique et prévention		Offres de soins et qualité du système de soins	Drogue et toxicomanie	Gestion et évaluation des politiques de santé
Sécurité	Police nationale				
Sécurité alimentaire	Vieilles et sécurité sanitaire		Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation		
Sécurité sociale	Lutte contre l'exclusion	Accueil des étrangers et immigration	Actions en faveur des familles vulnérables	Handicap et dépendance	Protection maladie complémentaire
	Egalité entre les hommes et les femmes		Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales		
Sport	Sport				
	Jeunesse				
	Soutien à la politique du sport et de la jeunesse				
Transports	Stratégie en matière d'équipement	Routes	Sécurité routière	Transports terrestres	Passifs financiers ferroviaires
	Transport fluvial et maritime	Météorologie	Transports aériens		
Travail	Developpement de l'emploi	Accès et retour à l'emploi	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail
Villes	Renovation urbaine		Egalité sociale et territoriale et soutien		Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles

■ Missions principales
■ Missions administratives



ront faire l'objet d'un vrai débat de politique publique à l'occasion du vote du budget. Il ne s'agira plus de discuter dans un cercle restreint de spécialistes l'affectation sur telle ligne de crédit d'une nouvelle dotation, mais de poser au fond la question du financement, des objectifs et de l'efficacité d'une politique publique. Auparavant le Parlement reconduisait en un seul vote 94 % des crédits – les "services votés" – et ne votait de manière spécifique et détaillée que les 6 % restants – les "mesures nouvelles". Demain, il discutera dès le premier euro des 100 % des crédits en votant le budget mission par mission.

De plus, le Parlement gagne un nouveau levier d'action dans la mise en œuvre des politiques de l'État. Alors qu'auparavant la discussion était organisée sur les moyens, ministère par ministère, demain, il va pouvoir orienter les modalités d'intervention des services de l'État au sein d'une même mission, en amendant la répartition des crédits entre les programmes de la mission. Les crédits de la recherche, par exemple, étaient autrefois votés de manière éclatée au Parlement, car ils figuraient au sein des budgets de chaque ministère. En devenant une mission interministérielle ils seront votés de manière conjointe.

Cela s'accompagnera d'un profond changement de la gestion publique avec le développement du management par la performance. Un responsable sera désigné pour chaque programme. Celui-ci sera libre de l'utilisation des crédits au sein du programme, sans toutefois accroître les dépenses de personnel. En contrepartie, il s'engagera sur des objectifs mesurés par des indicateurs de performance, ce qui permettra de généraliser la culture de résultats dans l'État. La nouvelle architecture des programmes dépasse aussi le cloisonnement des structures administratives. La réforme de la gestion publique a été l'occasion pour les ministères de mettre en perspective leurs politiques et leurs organisations (au ministère de la Culture, on note, par exemple, que

chaque programme comprend des compétences relevant de plusieurs directions de ce ministère). Elle est enfin l'occasion de clarifier le budget. Les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor sont rationalisés : on passe, par exemple, de six budgets annexes à trois. Le budget des charges communes (54 milliards d'euros) est ventilé entre différents programmes.

Cette nouvelle gestion publique s'appuiera sur une comptabilité de l'État rénovée, fondée sur treize nouvelles normes qui viennent d'être présentées. Elles ne s'écartent de celles pratiquées par les entreprises que lorsque les spécificités de l'État l'imposent (c'est le cas notamment de la perception des recettes fiscales). Elles vont apporter aux gestionnaires une meilleure connaissance des coûts, une juste évaluation de leurs risques et enfin une appréhension fine de leurs engagements pluriannuels. Elle donnera au Parlement des comptes transparents, avec notamment un compte de résultat, un bilan et une image précise des engagements hors bilan. À partir de 2006, la Cour des comptes certifiera la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.

Le patrimoine de l'État va enfin pouvoir être connu et suivi. Par exemple, un important travail d'évaluation du parc immobilier de l'État est en cours. Les états financiers vont être clarifiés et encadrés par des normes précises. Les engagements hors bilan, notamment les retraites, seront également quantifiés et suivis.

Les Français pourront ainsi avoir une vision exhaustive et claire de la situation financière de l'État et leurs représentants pourront alors décider en toute connaissance de cause et assumer pleinement la responsabilité de leurs décisions de gestion, vis-à-vis des générations futures.

Le réseau de la comptabilité publique se réorganise en conséquence et rapproche les comptables des gestionnaires, en créant notamment un département comptable au sein des ministères.

L'année 2004 représente une nouvelle phase dans la mise en œuvre de la loi organique. Chaque ministère va s'attacher à définir, d'ici juin 2004, les objectifs et les indicateurs de performance pour chaque programme. Les responsables de programme devront notamment mettre en place de nouveaux modes de gestion, examiner les conséquences de la réforme sur la politique des ressources humaines dans l'administration, revoir les relations entre les administrations centrales et celles déconcentrées, etc. De nombreuses questions restent ouvertes : qui seront les responsables opérationnels, de quoi seront faits leurs budgets opérationnels de programme, comment se déclineront au plan local les objectifs et indicateurs de performance nationaux, quelles seront les nouvelles procédures de pilotages... De même, les administrations doivent désormais décliner la nomenclature comptable au sein de chaque ministère, préciser les nouvelles procédures comptables, terminer le rattachement des administrations centrales au nouveau système informatique de gestion et enfin diffuser largement au sein des personnels l'esprit de la réforme budgétaire, qui concilie la défense d'un service public de qualité et la culture de responsabilité.

En septembre 2004, la nouvelle architecture budgétaire sera testée dans le projet de loi de finances pour 2005, un an avant sa mise en œuvre définitive. Le projet de loi de finances pour 2006 sera le premier à être préparé, discuté, voté et exécuté en application de notre nouvelle constitution financière. Grâce à la réforme de la gestion publique, nous pourrons poursuivre la modernisation profonde de notre État. ■