



Eléments relatifs à la LOLF.

Généralités :

La LOLF constitue l'acronyme de Loi d'orientation relative aux lois de finances. Il s'agit d'une loi organique du 1^{er} août 2001 qui a eu pour objet de fixer de nouvelles règles applicables au budget de l'Etat à compter du budget 2006.

D'autres innovations budgétaires sont connexes à la Lolf :

- l'instauration d'un rapport économique, social et financier joint au Projet de loi de finances annuel (PLF), qui a pour objet de présenter les perspectives d'évolution sur 4 ans des recettes, des dépenses et du solde budgétaire au regard des engagements européens de la France ;
- l'instauration d'un rapport annuel à début octobre sur l'évolution des prélèvements obligatoires, et sur l'évaluation financière à un horizon de trois ans des dispositions législatives ou réglementaires envisagées par le Gouvernement.

Le contexte à l'étranger :

Des réflexions sont engagées depuis la fin des années 70, dans un grand nombre de pays de l'OCDE, dans le cadre d'un mouvement dit de « la nouvelle gestion publique » et souvent sous la pression créée par de profondes crises des finances publiques, sur les convergences qui peuvent être trouvées entre le fonctionnement des administrations publiques et les modes de gestion en vigueur au sein des organisations privées, autour de thèmes tels que la rationalité des choix et des priorités, l'efficacité des interventions et des services rendus, les démarches de qualité, le contrôle de gestion,...

Les travaux menés dans le cadre de ces diverses expériences ont conduit dans tous les cas à soulever quelques questions-clés :

- la réflexion stratégique sur les finalités et les missions des organisations publiques
- la responsabilité des administrations de l'Etat à l'égard du Gouvernement et de l'exécutif vis-à-vis du législatif
- la question de l'autonomie de gestion, et de son corollaire, la globalisation des moyens à disposition des responsables (budgets globaux)
- les outils de gestion au service de la transparence et de la responsabilité : comptabilité d'exercice, comptabilité analytique (par destination et non plus par nature de charges), contrôle de gestion, systèmes intégrés d'information

Dans de nombreux cas, ces travaux ont débouché sur certains champs complémentaires :

- la réforme de la gestion des ressources humaines : éclatement des modèles uniques de gestion (statuts généraux des fonctionnaires) et nouveaux modes de gestion de la haute fonction publique (moins de politisation et plus grande professionnalisation)
- l'attention portée aux résultats de l'action publique tend à imaginer des moyens d'associer les citoyens à la gestion

- la recherche de la qualité de la réglementation s'entend aussi au sens de l'utilité et de l'adéquation de la réglementation au but recherché en fonction des contraintes et des coûts économiques induits pour les entreprises et pour la population.

L'administration française est longtemps restée à l'écart de ce mouvement. La réforme introduite par la Lolf tend à l'y inclure, mais en établissant un lien plus étroit qu'ailleurs entre les mécanismes budgétaires et les objectifs de performance de l'action publique.

L'ossature budgétaire :

L'un des enjeux majeurs de la Lolf est de faire passer l'Etat d'une culture de moyens à une culture de résultats, en s'appuyant sur la procédure budgétaire.

Le budget est ainsi constitué d'enveloppes **globales** (crédits visant à permettre un ensemble de dépenses de natures différentes mais regroupées par destination), les « **programmes** », confiées à des responsables de programmes. Les responsables de programmes délèguent la gestion de leurs programmes respectifs, au moyen de « **Budgets opérationnels de programmes** » (**BOP**), et définissent dans ce cadre des objectifs opérationnels assignés aux services, articulés avec les objectifs stratégiques des programmes.

Les responsables de programmes sont rattachés à des « **départements ministériels** ». Une quinzaine de départements ministériels ont été identifiés dans le cadre de la Lolf, établissant ainsi une distinction entre ces structures fonctionnelles permanentes de l'Etat et les « ministères » ou « secrétariats d'Etat », organisations circonstancielles attachées aux définitions successives et mouvantes des portefeuilles ministériels au fil des différents gouvernements.

Environ 150 programmes délimitent **au sein de chaque département ministériel** les responsabilités de mise en œuvre des politiques décrites dans les missions. Chaque responsable de programme reçoit une enveloppe de crédits **globale et fongible** lui permettant de choisir les moyens qui lui paraissent les mieux adaptés à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés (la « fongibilité » permet d'arbitrer entre des moyens de nature différente, par exemple, achats de prestations ou dépenses de personnel, en prélevant les ressources sur l'enveloppe qui lui est attribuée, cette dernière étant « globale », c'est-à-dire couvrant les multiples actions du programme concerné, entre lesquelles le responsable peut également arbitrer). Ces programmes, qui sont des enveloppes limitatives, comportent un sous-plafond de dépenses de personnel.

Trois types d'objectifs sont assignés aux programmes : critères d'efficacité socio-économique, critères de qualité de service et critères d'efficacité de gestion. Les objectifs des programmes doivent se fonder sur une réflexion stratégique approfondie, s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle et prenant en compte la stratégie des autres programmes appartenant à la même mission ou relevant d'une même politique transversale à plusieurs ministères. Ces politiques interministérielles font l'objet d'une description et d'un suivi particuliers au travers d'un Document de politique transversale (DPT) relevant de la responsabilité du Premier ministre et annexé au Projet de loi de finances.

La stratégie d'un programme est définie par son responsable avec le ministre responsable du département ministériel auquel le programme se rattache : elle aboutit à sélectionner des objectifs mesurés par des indicateurs, avec pour chaque indicateur, une valeur cible à atteindre dans un délai fixé. Les parlementaires ne débattent donc plus seulement sur les crédits mais aussi sur les stratégies et sur les objectifs.

A chaque programme sont donc associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs figurant dans les projets annuels de performance (PAP) annexés au projet de loi de finances.

Objectifs, indicateurs et valeurs-cibles sont ensuite déclinés dans chaque service, en tenant compte, le cas échéant, des spécificités territoriales.

Environ 500 actions annexées au projet de budget détaillent les finalités des programmes et précisent l'information sur la destination des moyens budgétaires. Au niveau des actions, les dépenses sont prévues et suivies à titre indicatif : le responsable de programme pilote un ensemble d'actions sans être enfermé dans des crédits limitatifs pour chacune d'elles. Il peut, par exemple, mobiliser les crédits initialement prévus pour une action, au bénéfice d'une autre action, jugée prioritaire ou disposant de moyens qui se seraient à l'usage révélés supérieurs aux besoins.

Les fonctions de soutien ne participent pas à la mise en œuvre opérationnelle des actions, mais sont indispensables à l'efficacité d'ensemble. Il s'agit de fonctions dites d'Etat-major ou de fonctions de gestion des moyens. Celles qui ne peuvent être réparties a priori entre les programmes ou entre les actions opérationnelles sont isolées dans une action ou dans un programme « fonction de soutien ».

Les responsables de programmes rendent compte au Parlement dans des Rapports annuels de performance respectivement attachés à chaque programme (RAP), et présentés en annexe au projet de loi de règlement. Outre les contrôles de la Cour des comptes, un Comité d'audit interministériel des programmes (CIAP) contrôle la pertinence, la fiabilité et la sincérité des indicateurs. Les audits sont réalisés par des membres de tous les corps d'inspection et de contrôle. 100% des indicateurs seront définis pour le PLF 2007 (80% en 2006). Chaque responsable, du responsable de programme au responsable de service opérationnel sur le terrain, rend compte de ses résultats.

Le rôle du Parlement :

Dans le système budgétaire antérieur à la Lolf, le Budget de l'Etat alloue les crédits aux **ministres** en les répartissant entre environ 850 chapitres correspondant à des **natures** de dépenses, sans aucun lien avec leur destination. Le budget résulte d'un vote unique sur les « services votés » (reconduction des moyens des exercices antérieurs, soit 95% du budget) suivi de votes par titres et par ministères pour les « mesures nouvelles », sans vision d'ensemble.

Désormais, une quarantaine de missions dessinent les grands domaines des politiques de l'Etat : le budget est voté par le Parlement au niveau des missions (finalités des politiques publiques), **unités de vote des crédits** créées par le Gouvernement et qui regroupent des programmes, relevant, le cas échéant, de ministères différents. **Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une mission** proposée par le Gouvernement. Il ne peut pas, en revanche, augmenter le montant global des crédits de la mission.

Le Parlement a simultanément connaissance des objectifs stratégiques et des résultats des politiques engagées dans le cadre de l'exercice précédent (projet de loi de règlement portant sur l'exercice n-1), et peut apprécier la cohérence entre les objectifs stratégiques et les choix budgétaires qui lui sont proposés au titre du projet de loi de finances de l'exercice suivant (n+1).

Les crédits budgétaires attachés aux différents programmes sont justifiés au premier euro (c'est-à-dire en approche « BBZ » et non plus en « services votés » et « mesures nouvelles ») : votes par mission et sur l'intégralité des crédits. Pour les personnels, le vote porte sur un plafond global par programmes et sur des plafonds en ETP par ministères, avec répartition indicative par catégories d'emplois (corps, métiers, contrats).

La Loi édicte un certain nombre de dispositions ayant pour objet de limiter certaines pratiques de procédure contraires aux principes de sincérité et de transparence du budget :

- la restriction des cas où les crédits votés ont un caractère évaluatif (et non limitatif) ;
- l'encadrement plus strict des « dépenses fiscales » (par exemple, les crédits d'impôts), par essence non analysables en dépenses budgétaires et plus incertaines dans leur montant
- l'encadrement plus strict des prélèvements sur recettes de l'Etat au bénéfice d'organismes tiers (la Sécurité sociale, par exemple), qui s'effectuent par opposition à des dépenses budgétaires explicitement identifiées ou à l'attribution de recettes spécifiques aux organismes extérieurs concernés
- l'encadrement de la pratique de la régulation budgétaire en cours de gestion : la mise en réserve par la direction du budget d'une partie des crédits votés, afin de faire face aux aléas d'exécution de la loi de finances, doit se faire a priori et de manière uniforme, par application une seule fois dans l'année d'un taux global applicable à tous les programmes et connu dès le vote de la Loi de finances (suppression de l'incertitude pour les gestionnaires, qui connaissent, dès le départ, et sans risque de surprises en cours d'exercice, la tranche ferme de crédits qui est vraiment à leur disposition), et le déblocage éventuel doit se faire ensuite au bénéfice des programmes concernés (suppression de la possibilité de constituer des « gagnottes » au dépens de certaines actions).
- la limitation à 3% des possibilités de report de crédits de paiement d'un exercice sur l'autre

- le souci (toutefois non juridiquement encadré par la Lolf) de limiter l'utilisation du vote en fin d'année « n » du Projet de loi de finances rectificative comme « session de rattrapage » du Projet de loi de finances de l'année n+1, alors en fin de discussion au moment de ce vote. L'habitude a été prise d'inscrire dans ce collectif budgétaire relatif à l'exercice qui s'achève, des crédits qui sont relatifs, en réalité, à l'exercice suivant, mais qui ont pu, pour des raisons diverses, être refusés lors de la discussion du Projet de loi de finances en cours de discussion. Ces crédits feront nécessairement l'objet de reports sur l'année suivante, entretenant ainsi le cercle vicieux de non transparence budgétaire et légitimant les pratiques de « régulation sauvage » de la Direction du budget.

Le cadre de la gestion administrative :

La stratégie et les objectifs de chaque programme sont définis à l'initiative du ministre et du responsable de programme dans le cadre de la procédure budgétaire, qui est animée et coordonnée dans chaque ministère par le directeur des affaires financières, et conduite au plan gouvernemental par le ministère des finances (Direction du budget).

La réflexion stratégique tient lieu de contexte aux programmes, notamment aux programmes qui appartiennent à la même mission. La définition d'une stratégie nécessite des travaux d'une grande ampleur qui ne peuvent être répétés tous les ans. Elle s'inscrit dans un cycle pluriannuel de 3 à 5 ans, sans remettre en cause le principe de l'annualité budgétaire.

Certains programmes sont rattachés à plusieurs ministères et relèvent pourtant d'une même finalité : les politiques transversales sont coordonnées par un chef de file désigné par le Premier ministre, qui a la responsabilité de produire un document de politique transversale, annexé au projet de loi de finances, en sus des PAP. Ce document rassemble les objectifs stratégiques contenus dans les différents programmes concernés.

Les administrations sont pilotées en fonction des résultats attendus des programmes, et les objectifs ne fixent pas le détail des activités à effectuer ou des crédits à consommer : il appartient aux administrations de mettre en place un dispositif de pilotage par les performances permettant d'orienter l'action de l'ensemble de leurs services vers la réalisation des objectifs stratégiques et de déléguer à tous les niveaux, jusqu'aux agents.

La hiérarchisation des objectifs rattachés aux différents niveaux de responsabilité de l'organisation administrative se superpose à leur classification par nature, selon des critères adossés aux différentes composantes de la « chaîne de valeur » de l'activité administrative, à savoir les résultats socio-économiques, les produits et les services, les activités, et les moyens. Ainsi, à titre d'exemple, le programme consacré au réseau routier national poursuit divers **objectifs stratégiques** porteurs de résultats socio-économiques (efficacité pour la population) : par ex., assurer le trafic dans de bonnes conditions de sécurité et de confort. Pour atteindre ces objectifs stratégiques, les services réalisent des **produits** (qualité de service pour l'utilisateur et efficacité de la gestion pour le contribuable) : par ex., réaliser des infrastructures nouvelles. Cette production résulte de différentes **activités** : par ex., des travaux conduits en régie. Les activités mobilisent **des moyens humains et des crédits d'achat** de biens et services.

Les responsables de programmes constituent des **Budgets opérationnels de programmes** (BOP) dont ils confient la mise en œuvre à des services centraux ou déconcentrés, en contrepartie de l'engagement de réaliser des objectifs opérationnels adaptés à leurs compétences et destinés à contribuer aux objectifs stratégiques du programme. Ces objectifs opérationnels peuvent être des objectifs stratégiques déclinés dans un champ territorial ou sectoriel (efficacité socio-économique, qualité de service pour l'utilisateur, efficacité de la gestion pour le contribuable), ou encore des objectifs intermédiaires s'appliquant à des moyens ou à des activités. En outre, il peut également y avoir des objectifs complémentaires, c'est-à-dire des objectifs spécifiques à un échelon opérationnel, s'ajoutant à ceux déclinés à partir des objectifs nationaux.

La programmation se fait de manière verticale descendante, selon un cycle annuel. S'agissant de la déclinaison territoriale, le préfet est saisi des projets de BOP et émet un avis en s'assurant de la prise en compte des objectifs nationaux par les services déconcentrés. Symétriquement, le compte-rendu de gestion opérationnelle se fait sous couvert du préfet, garant de la mesure des résultats. Chaque responsable opérationnel utilise à son niveau, un **contrôle de gestion**.

Cette organisation doit notamment avoir pour effet de clarifier les priorités pour les agents : la part des activités des services et des crédits à consacrer aux différentes finalités sera encadrée au moyen des programmes et des actions (passage d'un budget par nature à un budget par destination). L'orientation à donner en priorité aux activités sera indiquée par les objectifs stratégiques et opérationnels assignés aux services. L'appréciation de la contribution de chaque agent à l'obtention des résultats nécessite un travail supplémentaire de fixation **d'objectifs personnels et d'évaluation de la qualité du travail** effectué.

Les programmes peuvent faire appel à des « **opérateurs** », personnes morales publiques distinctes de l'Etat, mais relevant de lui (typiquement, les divers démembrements administratifs de l'Etat, tels que les EPA, Epic, et Agences diverses). Cette définition exclut les collectivités territoriales qui s'administrent librement. Les programmes peuvent donc fixer des objectifs stratégiques exclusivement ou essentiellement réalisés par des opérateurs, dès lors que ces opérateurs se situent dans la mouvance de l'Etat. De même, on peut retenir un objectif concernant une activité en partie financée par un acteur extérieur, mais à condition que l'Etat joue un rôle déterminant dans le domaine en cause.

Quelques interrogations relatives à la mise en œuvre de la Lolf :

Les principes de la Lolf s'inspirent du souci de rationaliser le mode de gestion de l'Etat et de s'insérer dans un courant général prédominant à l'étranger privilégiant la transparence des pratiques, l'autonomie des acteurs et l'évaluation des résultats. Par-delà ces préoccupations louables, on peut toutefois s'interroger sur certains des obstacles que peut rencontrer ce processus dans le contexte français.

On peut, de prime abord, noter que ces préoccupations sont amenées à développer des effets dans des champs où prévalent quelques axes majeurs de tension autour d'enjeux de pouvoirs et de prérogatives, notamment les rapports Parlement/Gouvernement, les rapports administrations centrales/services extérieurs et collectivités territoriales, et les rapports entre les différentes administrations et corps de fonctionnaires (« l'interministérialité »).

On ne peut s'empêcher de relever certains éléments de contexte général relevant de données culturelles et historiques en France, dont on peut se demander s'ils contribuent à la constitution d'un environnement crédible pour la mise en œuvre de modes d'organisation et de fonctionnement tels que ceux promus par la Lolf, par référence aux principes de transparence et d'autonomie.

On peut mentionner deux de ces éléments de contexte général, à titre d'exemple :

- le contexte de crise financière latente exprimé par une montée des déficits publics combinée à un endettement tendant à devenir structurel (financement des dépenses de fonctionnement et des frais financiers associés à la dette).
Ce contexte peut être un facteur d'incitation à la transparence, à la réévaluation des priorités et à la rationalisation des responsabilités, ce qui a été le cas dans un certain nombre des pays étrangers qui ont été confrontés, par le passé, à des crises « catharsiques » de leurs finances publiques et qui ont, dès lors, mis en œuvre des réformes relevant des principes dont s'inspire la Lolf.
Mais ce même contexte peut également nourrir des dynamiques de « fuite en avant », dont on peut se demander si ce scénario n'est pas plus représentatif de certaines tendances à l'œuvre en France. Par exemple, dans le champ de l'administration territoriale, l'extrême confusion entretenue autour de l'organisation des responsabilités des divers acteurs de ce qu'il est convenu d'appeler « le mille-feuilles français » n'est pas de nature à clarifier la compréhension des missions réelles de l'Etat, tout particulièrement dans un contexte de transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. A cet égard, la réticence à conférer aux collectivités territoriales des ressources propres cohérentes avec les compétences qui sont les leurs conduit l'Etat à être de fait l'un des principaux financeurs des politiques de collectivités censées être autonomes, ce qui ne va pas non plus dans le sens de la transparence, de la responsabilité et de l'autonomie. En bref, dès lors que la transparence signifie un partage clair des responsabilités, cela ne va pas forcément dans le sens des tendances profondes du système français au maintien du contrôle indirect des échelons centraux sur tous les niveaux de gestion des politiques publiques, par les services de l'Etat, par ses démembrements ou par ses partenaires territoriaux.
- la tendance générale, qui ne s'est jamais trouvée démentie depuis la fondation de la Ve République, à la limitation des pouvoirs du Parlement, et à la sur-utilisation au profit de l'Exécutif des mécanismes de rationalisation du travail parlementaire introduits par la Constitution de 1958 (vote bloqué, urgence, maîtrise de l'ordre du jour, pouvoirs d'investigation et de contrôle du Parlement, ...). La Lolf, ainsi qu'on l'a vu, tente d'apporter des éléments techniques de réponse à ces questions, mais dont il n'est pas sûr qu'ils puissent embrayer sur la réalité s'ils ne peuvent s'appuyer sur un climat général incitant à faire prévaloir de manière effective au sommet de l'Etat des équilibres cohérents avec l'édifice des responsabilités qu'elle décrit et sur lesquels elle s'appuie pour déployer son dispositif jusque vers les strates opérationnelles de l'administration.

Par ailleurs, on peut soulever en vrac un certain nombre de points sur lesquels la mise en œuvre de l'approche promue par la Lolf nécessite une modification profonde des pratiques :

- la condition à l'émergence des programmes comme supports véritables du développement des politiques de l'Etat suppose que les **responsables de ces programmes** disposent réellement des moyens d'assumer leur responsabilité. Cela suppose que les directeurs d'administration centrale se voient davantage comme des managers que comme des responsables chargés de régler « en régie » une quantité de dossiers pour leurs ministres, et qu'ils disposent d'une autorité sans concurrence à l'égard des services.

Ce simple point soulève des questions délicates à résoudre autour de la question des rapports avec les ministres, et autour du rôle des cabinets dont ces derniers s'entourent (accessoirement est posée la question de la taille de ces cabinets).

De même, on a pu noter dans le PLF 2006 une tendance dans certains départements ministériels, à la concentration des fonctions de gestion de moyens, qui, au lieu d'être réparties au maximum entre les programmes sont isolées dans un programme fonction de soutien : cette concentration, qui préserve le champ libre de différentes grandes fonctions support, va évidemment à l'encontre de la nouvelle gestion publique par la performance, qui suppose mutualisation et fongibilité des moyens sous l'autorité des responsables de programmes.

A titre d'illustration, on trouvera ci-après une synthèse des commentaires faits par un directeur d'administration centrale responsable du programme de l'enseignement scolaire sur les conditions dans lesquelles s'exercent ses responsabilités :

95% à 99% des moyens des programmes sont des moyens de rémunération du personnel dont les règles sont fixées ailleurs et étroitement liées aux règles de la fonction publique. La quasi-totalité de ces moyens sont affectées à des obligations de service aux élèves sur lesquelles les marges de manœuvre au niveau national sont faibles car leur modulation ou leur évolution relèvent de décisions réglementaires supérieures et non de la gestion. Enfin, certaines règles budgétaires ou comptables viennent freiner les volontés de globalisation. Il reste donc le dialogue avec les autres directeurs de l'administration centrale et le dialogue avec les services opérationnels.

- le principe d'autonomie des responsables suppose la mise en œuvre d'une véritable **déconcentration** des processus (fixation des objectifs, gestion des moyens, définition des indicateurs) et une véritable **interministérialité** (par opposition à une verticalisation sectorielle restant sous contrôle du niveau central). Cette question de l'interministérialité des programmes est bien abordée au travers du DPT à l'échelon central, mais à l'échelon opérationnel, la logique dominante des programmes déclinée en BOP est avant tout ministérielle. La fonction préfectorale est le point d'interface légitime dans le champ de l'administration territoriale, mais elle paraît disposer de peu de moyens véritables de faire prévaloir une vision interministérielle : à partir de prémisses inspirés par une philosophie de déconcentration, le risque existe de voir la réforme de la Lolf fournir un point d'appui à un processus inverse de reconcentration.

A la disposition du Préfet de région, il existe des Programmes des interventions territoriales de l'Etat (Pite) permettant de réunir en une ligne fongible les crédits issus des différents ministères : ils sont destinés à des projets interministériels complexes d'envergure régionale ou inter-régionale. Mais il n'existait que 8 Pite en 2006.

Par ailleurs, il existe des Délégations interservices (Dis) ou encore des Délégations de gestion : la Dis regroupe des moyens des différents Bop au bénéfice d'une même politique et peut donner lieu par le Préfet à désignation d'un Délégué interservices ayant qualité d'ordonnateur secondaire. La délégation de gestion permet à un ou plusieurs services de l'Etat de confier à un autre service pour une durée limitée et reconductible la réalisation de tâches pour leur compte : mutualisation de moyens.

Mais ces moyens restent très exceptionnels d'emploi, et ils ne peuvent remplacer des réformes d'organigrammes : à titre d'exemple, on peut assister à la coexistence sur un même territoire de niveaux très disparates : un Dis hygiène alimentaire, par exemple, impliquerait des services ayant un Bop interrégional (Dccrf), régional (DASS), et départemental (DSV).

Le formatage des Bop constitue une occasion de privilégier une logique de délégation ou une logique implicite de maintien du contrôle de la gestion au niveau central. Par exemple, plus les Bop sont définis à une petite échelle, moins grandes sont les marges de manœuvre attachées aux moyens qu'ils regroupent. De même, une conception des BOP par trop centrale et par nature de dépenses excessivement tuyautées par dispositifs d'intervention peut reconstituer un mode de fonctionnement sans marges de manœuvre pour les services déconcentrés. On a pu arriver, dans certains cas, des cas limites, il est vrai, à des Bop rassemblant des crédits relevant d'un seul titre, ce qui ne peut que laisser perplexe quant à la possibilité pour leurs responsables, de fongibiliser les moyens à leur disposition avec des crédits de nature différente relevant du même programme !

Par ailleurs, la définition des indicateurs de performance constitue également un enjeu dans les tensions autour du principe d'autonomie de gestion : vont dans le sens contraire des indicateurs trop nombreux, portant sur l'activité et les moyens des services et définis exclusivement par les administrations centrales.

- Le renouvellement des méthodes de **gestion des ressources humaines** est un élément indissociable de la mise en œuvre de la réforme de la Lolf. De ce point de vue, la nouvelle définition des moyens humains mis à la disposition des services de l'Etat en termes d'emplois équivalent temps plein constitue une novation importante par opposition aux systèmes antérieurs, enfermés dans une double contrainte de pyramidage statutaire et de pyramidage budgétaire. Mais ce changement de référence ne fait pas disparaître les sédimentations existant autour des corps et des départements ministériels, avec leurs hiérarchies et leurs prérogatives respectives et jalousement défendues, non plus accessoirement que les règles unitaires de gestion statutaire de la Fonction publique. Ces éléments sont autant d'obstacles puissants à une véritable fongibilité des moyens humains. Ils compliquent également la mise en œuvre d'une réelle gestion des ressources humaines s'appuyant sur des pratiques d'évaluation. Sur ce dernier point, on peut dire que techniquement les dispositifs de gestion des RH sont bien en place, mais qu'ils tournent à vide : au dernier niveau de gestion, celui de l'agent, l'entretien annuel reste encore assez généralement un rituel dont ne sont pas tirées les conséquences en termes de rétribution ou de formation.

- La logique de la « nouvelle gestion publique » privilégie la globalité des approches et part de la stratégie pour aboutir à la gestion budgétaire et aux systèmes d'information. A l'inverse, une caractéristique distinctive de la traduction française qui en a été faite par la Lolf est l'importance accordée à la dimension budgétaire de la réforme. De fait, la démarche a largement été impulsée, en France, par la Direction du budget. C'est certes une force en termes de recherche de cohérence et de rebouclage des outils (sur ce dernier point, on peut signaler qu'un système-cible d'information mettant en regard les objectifs et les moyens budgétaires est en cours d'élaboration : le système Chorus). Mais c'est aussi le risque de voir un processus global et stratégique se dénaturer principalement en procédure budgétaire et en instrument renouvelé du contrôle privilégié de la gestion des services de l'Etat par l'administration des finances, aux dépens de l'affirmation du principe de responsabilité des responsables des programmes et des Bop.
De manière générale, le recul n'est pas suffisant sur la procédure budgétaire 2007 pour juger de la mise en place de modes d'élaboration renouvelés du budget, mais le risque existe que les modes de gestion préconisés par la Lolf autour du principe de responsabilité des départements ministériels au sein desquels sont logés les programmes aient des difficultés à émerger en présence de réflexes restant inspirés par une vieille tradition de domination du jeu par la Direction du budget.
Au sein des différents départements ministériels, se pose la question de l'adaptation des structures des administrations centrales, en ce qui concerne les pouvoirs des directeurs des affaires financières par rapport aux responsables de programmes (délégation des crédits). Se pose également celle de la réforme du contrôle financier : si le principe de la réduction du nombre des actes soumis au visa préalable du contrôleur est acquis, le fonctionnement effectif d'un système visant à centrer le contrôle sur les enjeux budgétaires essentiels (« soutenabilité ») reste à confirmer.

Sources :

- *documentation officielle du ministère du budget sur la Lolf*
- *rapport de septembre 2005 sur la mise en œuvre de la Lolf, par MM. Lambert et Migaud*
- *Guide méthodologique pour l'application de la Lolf (juin 2004)*
- *Points de vue sur la Lolf de divers acteurs de l'Etat publiés (dossier de l'ENA de mai 2005)*