

LA LOLF : ANCIENNES UTOPIES OU NOUVELLES AMBITIONS. L'EXEMPLE DE LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS DANS L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA DÉFENSE

par

Christophe SINNASSAMY (1)

Introduction

Succédant à l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 (2) est source d'une profonde réforme des modes de gestion de l'Etat. Le texte, perçu selon certains comme une chance et un défi (3), introduit la notion de rentabilité dans la conduite des politiques publiques et replace ces dernières dans une dynamique associée à des objectifs de performance déterminés. La LOLF semble ainsi attester du besoin de « nouvelles rationalités (4) » au sein de l'Administration.

L'enjeu est d'ampleur compte tenu d'un certain archaïsme propre aux structures de l'Etat et de leurs pratiques dépensières. Toutefois, en dépit de la force innovante de la loi et eu égard au « choc culturel » provoqué, le texte ne prévoit pas de transformer immédiatement tous les services publics *lato sensu* en entités habitées par la volonté d'optimiser la dépense publique et d'œuvrer dans l'intérêt commun. Et c'est en raison de difficultés d'application du texte *stricto sensu* que la mise en place des changements induits a été échelonnée, l'article 67 de la loi prévoyant que les dispositions de l'ordonnance organique de 1959 « demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures ».

La modernisation (5) du cadre financier de l'Etat ne doit pas pour autant faire prévaloir les faux-semblants sur une réalité politique plus singulière, caractérisée par un manque de

transparence dans le processus budgétaire et des lacunes en termes d'information parlementaire conduisant à un affaiblissement des pouvoirs financiers des Assemblées (6). C'est dire si, aujourd'hui, la réforme budgétaire amorcée en 2001 reste une action nécessaire mais encore insuffisante de la réforme de l'Etat marquée par de nouvelles exigences de la représentation nationale (7). C'est précisément pour les faire prévaloir que la Commission des finances de l'Assemblée nationale, au cours de sa réunion du 15 janvier 2003, a institué une mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 (8).

Plus que des pratiques dépensières à infléchir, ce sont donc avant tout les pratiques des services gestionnaires de crédits qu'il convient de transformer d'où l'enjeu d'une structuration de cette démarche de modernisation au plus haut niveau (Etat et Parlement (9)). Car, il faut bien en convenir, l'activité ministérielle ne se prête pas toujours idéalement à la définition d'objectifs ou de résultats à atteindre, même si le rapport annuel de performances prévu par l'article 54-4 (10) de la loi de 2001 semble désormais être une exigence impérative.

Telle est donc l'ambition résumée de la LOLF qui, dans le cadre de cette analyse, se trouve transposée au ministère de la Défense (11). En raison d'une volonté affichée de restaurer

(1) Cadre militaire de la Délégation générale pour l'armement (DGA). Auteur d'une thèse de doctorat en droit intitulée « Défense nationale et contexte budgétaire : à la recherche de l'optimisation financière de la politique d'équipement militaire des forces armées ? », il s'exprime ici à titre personnel.

(2) Loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, publiée au *Journal officiel* du 2 août 2001, p. 12480.

(3) Y. Cannac, « La loi organique relative aux lois de finances », *RFFP*, n° 82, 2003, p. 9.

(4) Expression de L. Tallineau, « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *RFDA*, 2001, p. 1210.

(5) P. Seguin, « La LOLF et la modernisation de la gestion publique », *RFFP*, n° 82, 2003, p. 47.

(6) S. Mahieux, « La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 », *RFFP*, n° 76, 2001, p. 25.

(7) Voir G. Teissier, *Défense nationale*, n° 5, mai 2003, p. 8. Sur le rôle central et incontestable du Parlement dans la mise en place de la LOLF, lire en particulier D. Migaud, « Mise en œuvre de la LOLF : les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif », *RFFP*, n° 82, 2003, p. 27.

(8) Note d'étape du 26 mars 2003 disponible sur www.assemblee-nationale.fr.

(9) D. Migaud, « Un double objectif : modernisation de l'Etat, approfondissement de la démocratie », *RFFP*, n° 76, 2001, p. 3.

(10) En particulier le point a) : « Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ».

(11) Voir le rapport d'information parlementaire n° 957 sur la « mise en œuvre, dans le secteur de la défense, de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances », examiné par la Commission de la Défense nationale et des forces armées le 18 juin 2003 et présenté par F. Cornut-Gentille.

la disponibilité technique opérationnelle (DTO) des matériels (12) et contrairement à la situation connue au cours de la période de programmation militaire 1997-2002, le ministère doit bénéficier de crédits d'équipement majorés, tout au moins si l'on s'en tient aux intentions affichées dans le texte de la nouvelle loi (2003-2008).

Concrètement, l'application au 1^{er} janvier 2004 des principes de la loi de 2001 au ministère de la Défense a soulevé bon nombre de questions au premier rang desquelles est apparue celle touchant à l'organisation du ministère. La mise en place de la LOLF a donné lieu à une réflexion approfondie sur l'harmonisation du fonctionnement entre les entités du ministère. Deux approches organisationnelles ont donc été pensées : l'une organique dite « bleue » conçue par directions et services, l'autre fonctionnelle dite « blanche » établie par grandes missions de défense. La solution retenue relève finalement d'une combinaison des deux.

La difficulté de structuration du budget pour 2004 suivant la nouvelle nomenclature budgétaire (les « missions » et « programmes ») illustre d'ailleurs la complexité de mener à bien les réaménagements entre les services dépensiers du ministère pour en faciliter le fonctionnement en synergie. C'est ainsi que la démarche entreprise par l'Hôtel de Brienne a débouché sur la structuration de son activité en structuration de son activité en 3 missions (dont une interministérielle) (13).

Parallèlement, la généralisation de la règle de fongibilité des crédits ouvre la voie à une globalisation de ces derniers, offrant une liberté plus grande aux directions et services notamment en cas de sous-estimation initiale des enveloppes au moment des lettres de cadrage. Présentée par les gestionnaires comme une innovation majeure par rapport à l'ancien système de spécialité des crédits, la fongibilité

budgétaire repose en réalité principalement sur une adaptation de la nomenclature budgétaire (I). Toutefois, il ne s'agit pas de considérer que la fongibilité remédie à tous égards aux dysfonctionnements connus par les administrations au cours de leur gestion : des limites liées aux pratiques gestionnaires pourraient donc bien réduire significativement la portée de l'application des principes de la loi organique (II).

I. La fongibilité repose sur l'évolution de la nomenclature budgétaire

La loi de 2001 consacre une nouvelle approche de la dépense publique par la mise en place d'une comptabilité par destination de dépenses (A), même si l'ancienne répartition par nature reste mentionnée (B).

A. Une nomenclature obligatoire : la destination des dépenses

L'article 7-1 de la loi organique relative aux lois de finances énonce que les crédits des principaux postes de dépense de l'Etat sont regroupés par « missions », relevant chacune « d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères ». Ces missions ne peuvent être créées que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. Elles sont détaillées en « programmes » qui regroupent les crédits d'un ministère « auquel 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 ». Il faut par ailleurs noter que les modalités de création ou de suppression de ces programmes ne sont pas explicitées par la loi organique, ce qui laisse une certaine latitude au Parlement dans ce domaine.

En définitive, les missions favorisent l'identification des orientations de la politique du Gouvernement alors que les programmes permettent d'en apprécier la concrétisation budgétaire. Mais il n'est pas exclu que, du fait de la nature interministérielle de certaines politiques, certaines missions relèvent de la responsabilité conjointe de plusieurs administrations. Il peut en être ainsi de la sécurité intérieure, assurée par la police nationale et la gendarmerie, toutes deux dotées en budget par des crédits de deux ministères distincts. En revanche, et à seule fin d'une cohérence globale accrue, les programmes en question ne seront rattachés qu'à un seul ministère.

Au stade ultime de la nomenclature budgétaire se trouvent les « actions », éléments assez

(12) L'objectif de la programmation militaire est de « restaurer la disponibilité de nos matériels — cela veut dire avoir des pièces de rechange pour nos avions et nos chars, afin qu'ils puissent servir », discours de politique générale du Premier ministre J.-P. Raffarin, Assemblée nationale, 3 juillet 2002, *Journal officiel des débats parlementaires*, 4 juillet 2002, n° 24, p. 1832.

(13) « Défense », « mémoire et liens avec la nation » et « recherche et enseignement supérieur universitaire ». La mission « défense » est elle-même décomposée en 5 programmes : « environnement et prospective de la politique de défense », « préparation et emplois des forces », « préparation et conduite des politiques d'armement », « gendarmerie nationale » et « soutien de la politique de défense ». Cette nouvelle architecture budgétaire a été officialisée le 21 janvier 2004 par A. Lambert. Il faut noter que le caractère interministériel de la mission consacrée à la recherche confirme l'importance de la recherche civile dans les affaires militaires. En cela, le recours aux technologies dites « duales » ne pourra que s'accroître.

vagues de nomenclature, supposés détailler les politiques poursuivies ainsi que leurs moyens. A la différence des missions et des programmes, la répartition des crédits entre les actions est indicative, enlevant au Parlement tout droit de regard effectif. Mais la ventilation des crédits en actions ne doit être considérée que comme une prévision d'emploi des crédits des programmes et elle pourra, à ce titre, être librement modifiée en cours d'exécution par le Gouvernement.

Il faut admettre que les difficultés rencontrées par chaque administration ont été à la mesure de l'importance des changements imposés. Les nouvelles règles de structuration des activités ministérielles ont donc pu être de nature à générer des difficultés d'organisation dans le cadre de l'application des dispositions de la loi de 2001. C'est ce qui explique que la recherche d'une meilleure cohérence à tous les niveaux de « l'arborescence budgétaire » a supposé que l'on définisse donc, dans un premier temps et au plus haut niveau de la nouvelle structure budgétaire, le périmètre précis des missions (14).

B. Une nomenclature indicative : la nature des dépenses

L'article 5 de la LOLF maintient l'existence de titres budgétaires même si leurs contours sont modifiés. Réduits à sept (15), ces titres (« charges budgétaires de l'Etat ») sont relatifs aux dotations des pouvoirs publics, aux dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement, aux charges de la dette de l'Etat, aux dépenses d'intervention et aux dépenses d'opérations financières.

Contrairement à ce qui prévalait depuis 1959, la présentation des crédits par titre devient indicative même si l'article 7 de la loi apporte une limite à cette fongibilité ainsi instituée. La loi dispose en effet que « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature (16) ». Les crédits de personnel de chaque programme ne pourront donc pas être abondés par des crédits relevant d'un autre

titre, alors que le mouvement inverse sera possible : il s'agit d'une « fongibilité asymétrique ». Les lois de finances fixeront un plafond d'emploi limitatif par ministère et les crédits correspondant aux dépenses de personnel relatives à chaque programme seront ouverts, sans qu'il soit possible de les majorer en cours d'exercice.

Il s'agit là d'une mesure efficace pour stabiliser les dépenses de RCS (17) et indirectement orientée en faveur des crédits d'investissement. Nonobstant cette contrainte, les gestionnaires bénéficieront d'une large liberté pour redéployer les crédits au sein de chaque programme à moins que d'autres pratiques ne viennent perturber la mise en place du dispositif en cours de gestion.

II. La fongibilité se heurte aux pratiques gestionnaires

L'action régulatrice de Bercy (A) et la transposition des règles de structuration des programmes au sein du ministère (B) pourraient, à court terme, limiter la portée de la fongibilité.

A. La régulation budgétaire (18)

Le problème de l'exécution des crédits votés reste déterminant car, souvent, les dotations budgétaires octroyées par les lois de finances initiales ne sont pas dépensées par les ministères en raison de réaffectations, d'annulations ou de gels de crédits (19). Pour ce qui concerne le budget de la Défense, ces mesures ont gravement affecté l'exécution de la loi de programmation militaire 1997-2002 en portant sur un peu plus de 7 milliards d'Euros (20).

Cette situation n'est pas nouvelle. En 1997 déjà, la Cour des comptes dans un rapport relatif à la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la Défense dressait un constat sévère sur l'opacité du cadre financier du ministère de la Défense et sur les difficultés rencontrées dans l'exécution budgétaire. La Cour mettait notamment en exergue le cadre budgétaire et comptable ne se prêtant ni à une gestion rigoureuse, ni à des contrôles efficaces.

(14) Prenant acte des difficultés d'application directe de la LOLF, le ministre de la Défense a décidé de mettre en œuvre une démarche méthodologique particulière au sein du ministère : « une définition précise et cohérente des missions (...) est le préalable indispensable à la définition des programmes (...). J'ai donc demandé cette réflexion aux principaux responsables du ministère, en la voulant nécessairement ouverte et dynamique », M. Alliot-Marie, *Défense nationale*, n° 5, mai 2003, p. 8.

(15) Au lieu de onze conformément à l'article 6 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

(16) Article 7-II.

(17) Rémunérations et charges sociales.

(18) G. Orsoni, « Les pratiques de régulation budgétaire », *RFFP*, n° 68, 1999, p. 33.

(19) Sur proposition du ministère de l'Economie et des Finances.

(20) 7,887 milliards d'Euros qui n'ont pas été dépensés par rapport aux crédits prévus par la loi de programmation (source : rapport n° 187 fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 et présenté par G. Teissier).

Selon la Cour, le système institué était même à l'origine d'écart excessifs entre prévisions et réalisations budgétaires, de méthodes défectueuses pour la gestion des crédits et de difficultés notamment calendaires (retards) dans la programmation (21). Par ailleurs, en termes de maintien en condition opérationnelle, les équipements militaires restaient semble-t-il les premières victimes de la régulation budgétaire (22).

La régulation budgétaire consiste à réaliser des ajustements importants sur des autorisations de programme (23) non affectées d'un exercice à l'autre (24). Elle perturbe gravement le rythme d'exécution des programmes d'équipement militaire des armées, donc leurs capacités opérationnelles, tout en rendant les contrôles financiers *a posteriori* plus difficiles. Le ministère de l'Economie et des Finances en donne d'ailleurs une définition si précise, que l'on peut penser que de mesure exceptionnelle — et donc ponctuelle — elle s'érige aujourd'hui comme un véritable instrument de politique économique (25).

Pourtant, l'annulation de crédits reste une pratique politique et juridique contestable née d'une confusion sur la nature obligatoire ou facultative de l'emploi des crédits votés. Si l'on considère l'objet constitutionnel des lois de finances, la consommation des crédits relève de l'obligation, car le vote des crédits budgétaires entérine un *quantum* à respecter. Mais cette obligation est surtout politique dans la mesure où le Parlement examine les conditions dans lesquelles le Gouvernement a décidé de concrétiser l'ensemble de ses actions publiques suivant une configuration précise et en appliquant une politique déterminée.

Mais l'approche contraire établissant le caractère facultatif des crédits se défend : historiquement, l'ordonnance de 1959 ne l'excluait d'ail-

leurs pas. Bien davantage, la loi de 2001 semble consacrer la pratique des reports de crédits par son article 15. Ne serait-ce pas alors à nouveau tolérer une sous-consommation annuelle éventuelle en conférant au vote des crédits un caractère facultatif en raison des risques de régulation ?

Quelle que soit la solution du dilemme permettant d'espérer la fin du débat sur le caractère facultatif ou obligatoire des crédits votés, leur régulation par annulation reste toujours prévue à l'article 14-I de la loi organique de 2001 dans des termes apparemment liés au risque de rupture de l'équilibre budgétaire (26). En effet, il faut se souvenir que les annulations de crédits ont toujours été un moyen de pilotage des dépenses : certes, un outil quelque peu autoritaire et unilatéral mais finalement efficace puisqu'en mesure de réduire les déséquilibres. Parallèlement donc au souci de préserver l'équilibre budgétaire, la loi organique n'exclut pas non plus de maintenir, au moins en théorie, ces pratiques d'annulation. Preuves en sont les dispositions figurant à la fin de l'article 14-I disposant qu' « un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions ».

En conséquence, motivées par une rupture de l'équilibre ou par souci de pilotage, les annulations de crédits sont confirmées sous l'égide d'un ministère privilégié : celui « chargé des finances ». Tous les pouvoirs semblent donc donnés à ce dernier en tant qu'acteur ultime et décisionnel des pratiques financières et comptables.

B. La gestion financière des programmes ministériels

La loi organique de 2001 autorise la fongibilité des crédits. Or cette caractéristique doit être interprétée suivant une approche verticale, c'est-à-dire en ce qu'elle offre la faculté au responsable du programme (*cf.* article 7-I [2°] (27) de la loi) de modifier les crédits initialement répartis de façon indicative par natures de dépenses à l'intérieur de chaque programme. Les crédits étant votés par programmes et, en principe, la répartition entre

(21) *La gestion budgétaire et la programmation au ministère de la Défense*, Cour des comptes, rapport public particulier n° 4342, Editions des Journaux officiels, juin 1997. En ce qui concerne le cas particulier des industries d'armement, on peut se référer à l'autre rapport public particulier de la Cour (octobre 2001) : *Les industries d'armement de l'Etat*.

(22) Ce point sera d'ailleurs confirmé, ultérieurement, par le contenu critique du rapport d'information parlementaire de G. Meyer, *L'entretien des matériels : un sursaut nécessaire*, rapport d'information n° 328, Assemblée nationale, 2002.

(23) Terminologie provenant de l'ordonnance de 1959, remplacée dans la loi organique de 2001 (article 8) par le terme « autorisation d'engagement ».

(24) G. Orsoni, « Régulation budgétaire et non utilisation des crédits dans l'exercice », *RFFP*, n° 12, 1985, p. 131.

(25) « Inflexion du rythme de la dépense budgétaire pour des motifs qui peuvent tenir au réglage conjoncturel de la situation économique ou à la nécessité de maîtriser la dépense publique » in *Le budget de l'Etat*, Les éditions de Bercy, 1996.

(26) « Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances ».

(27) « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

ceux-ci étant immuable, on pourra donc, par exemple, au sein d'un programme réduire le volume des recrutements afin de compenser l'accroissement des dépenses d'investissement.

Mais une seconde approche de la fongibilité se dessine, allant de ce fait au-delà de l'esprit et de la lettre de la loi de 2001. Le fait que les programmes du ministère de la Défense contiennent plusieurs actions octroie ainsi la possibilité aux gestionnaires de bénéficier d'une fongibilité horizontale. Ceux-ci pourront redéployer (28) sur une ou plusieurs actions d'un programme déterminé les crédits non employés au titre de l'une d'entre-elles. La fongibilité horizontale réside donc bien dans cette possibilité de ne plus modifier les natures des dépenses mais bien, conformément à la logique du découpage du ministère, d'agir sur la répartition des crédits entre entités.

Il a donc été recommandé la plus grande vigilance afin d'imposer un compromis entre l'information parlementaire, le respect de son autorisation et la volonté d'assouplir au maximum la gestion des crédits. En tout état de cause, il a aussi été rappelé que le Parlement disposerait du pouvoir de scinder un programme dans l'hypothèse où il lui semblerait qu'il s'agit, pour un ministère, de profiter de la fongibilité des crédits au détriment de la cohérence formelle du programme et de la lisibilité de son action. D'ailleurs, ce pouvoir dévolu aux Assemblées n'est-il pas la conséquence du principe de transparence financière jouant ici une partie de son rôle ?

Conclusion

La LOLF, point de départ d'une réforme capitale de l'Etat (29), ne doit aujourd'hui pas être surestimée. Malgré les principes affichés, force est de reconnaître que la pratique financière n'est pas aujourd'hui véritablement transformée par la nouvelle « constitution budgétaire (30) ». D'abord au plan de la dynamique des dépenses puisque l'on a rappelé que les régulations budgétaires, fréquentes, étaient prévues par le texte même de la loi. En dépit des effets désastreux sur le déroulement des programmes d'arme-

ment, la régulation des crédits risque donc fort de se poursuivre, les bonnes intentions du législateur se trouvant occultées par d'autres considérations, en particulier celles touchant à la maîtrise des déficits publics.

Ensuite au plan de la spécialité des crédits dont la fongibilité poussée à l'extrême (*ie* appliquée à un découpage en missions et programmes par grandes fonctions organiques), revient, *in fine*, à l'allocation de dotations globales de fonctionnement et d'investissement par services gestionnaires. L'esprit du législateur était pourtant avant-gardiste : on annonçait un choc culturel du fait de la fin du compartimentage par nature de dépenses et grâce à la mise en place progressive d'un système de comptabilité analytique par destination. Or voici que des considérations organisationnelles viennent mettre un sérieux frein à l'objectif de la loi. La structuration des missions et programmes au sein du ministère de la Défense colle curieusement à son organisation hiérarchique puisqu'elle se trouve orientée par milieux (terre, air, mer, services communs...). Comme si, par désir de ne changer que peu de choses, on souhaitait maintenir à un gouvernement de crédits pour chaque état-major et instituer des frontières financières étanches entre eux.

Le lien entre dépenses militaires et contexte budgétaire (31) n'a jamais autant mis en évidence l'impérieuse nécessité d'harmoniser les financements et de garantir les dotations annuelles. L'administration française est aujourd'hui confrontée à un challenge, en forme de pari : celui de la responsabilité (32) donc de la responsabilisation des services gestionnaires. Et tant au plan de la définition des missions et programmes qu'à celui de l'élaboration des indicateurs de résultats (ou des objectifs de performance), les ministères en général et celui de la Défense en particulier sont encore loin d'avoir transformé l'essai.

En premier lieu parce que la principale difficulté d'adaptation des structures s'explique par le réel cloisonnement administratif peu propice au fonctionnement transverse imposé par l'esprit de la loi (33). Cette dernière offre ainsi une marge significative au ministère de la Défense pour s'adapter en vue de dégager à moyen terme certaines synergies escomptées.

(28) Et ce dans la limite de l'application des règles relatives aux plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat (article 7-III).

(29) Voir M. Prada, « La loi organique relative aux lois de finances : point de départ d'une réforme de l'Etat », *RFFP*, n° 76, 2001, p. 170; « La Défense, une réforme de l'Etat », *Objectif Défense*, n° 107, octobre 2001, p. 4; J.-L. Debré, « Une réforme capitale à mettre en œuvre », *RFFP*, n° 82, 2003, p. 19.

(30) S. Mahieux, « La nouvelle constitution budgétaire et les méthodes de contrôle », *RFFP*, n° 82, 2003, p. 59.

(31) V. Lelièvre, « Dépenses militaires françaises et contraintes budgétaires », *Défense Nationale*, janvier 1995, p. 49.

(32) S. Damarey, « L'administration confrontée à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *AJDA*, n° 37, p. 1964.

(33) S. Mahieux, « Mettre en œuvre la réforme — Le pari de la responsabilité », *RFFP*, n° 76, p. 123.

La délicate définition du contenu opérationnel des programmes et des missions a donc abouti à maintenir peu ou prou le schéma d'organisation actuel. Or celui-ci était déjà partiellement inadapté au fonctionnement sous le régime de l'ordonnance de 1959.

En second lieu, parce que la logique de résultats n'est pas innée pour un service public dans la plus pure tradition régaliennne. Le dispositif de mesure de performance doit être opérationnel en 2004 alors que le contrôle de gestion, outil de mesure donc d'amélioration des modes de fonctionnement, n'est pas totalement généralisé. Et même à supposer qu'il le soit, ce sont aussi certaines réticences qu'il faudra vaincre. Le pas pourrait alors être vite franchi : plus que de mesurer une véritable performance, les indicateurs ne se contenteraient-ils pas de mesurer l'activité des ministères, sans pour autant en évaluer l'efficacité ? Quant à la recherche d'une plus grande transparence dans

l'activité administrative, particulièrement appréciée sous l'angle de la responsabilité du gestionnaire en fonction des résultats obtenus, il faut bien admettre que la culture administrative et juridique française n'est pas encore à la hauteur des ambitions fixées sans doute par insuffisance de moyens.

Texte créateur, s'il en est, de nouvelles finances publiques, norme fondatrice d'un esprit moderne de dépense ou, plus modestement, consécration du rapprochement inéluctable des modes de gestion publique et privée, la loi organique de 2001 relative aux lois de finances pourrait bien toutefois n'être qu'un cadre au format librement interprété voire, au pire, une coquille vide. Il est donc peut-être essentiel de prendre conscience que ce volet majeur du droit économique français devait à l'origine marquer la fin d'une certaine forme d'administration...

C. S.