

TABLE DES MATIÈRES

Préface	9
Sommaire	15
Principales abréviations	17
Introduction générale	19
I. La Lolf, un texte, un esprit et une pratique au bénéfice de la modernisation du service public	22
II. La Lolf, le service public et « la politique du chiffre »	30

PREMIÈRE PARTIE APPORTS DE LA LOLF AUX « VICISSITUDES ET ÉPREUVES DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

Titre I - Approches budgétaires de la notion de service public	43
Chapitre I - Comptabilité publique et services publics : vers une modernisation de la notion de service public	47
Section I - Les réponses comptables au déclin de la notion de service public ..	48
I. Contenu et portée juridique du « couple gestion publique - gestion privée »	49
A. Évolutions doctrinales et juridiques du « couple gestion publique - gestion privée »	50
1. La naissance doctrinale et jurisprudentielle du « couple gestion publique - gestion privée »	50
2. Gestion publique - gestion privée, « un rapprochement d'utilité publique »	52
B. Conséquences de la Lolf sur l'application des principes de droit privé à la notion de service public	54
1. Reconnaissance de la primauté des règles de la comptabilité privée au sein du droit budgétaire	55
2. Application des règles de la comptabilité privée à la gestion des deniers publics	57
II. Portée des normes comptables privatistes sur l'exercice des missions de service public	59
A. Le nouveau cadre conceptuel de la comptabilité publique	60
1. Du couple « gestion publique - privée » à l'unicité de la doctrine	61
2. Le Recueil des normes comptables de l'État	63
a. Les réformes du système de normalisation comptable	63
b. Les principes fondamentaux du Recueil des normes comptables de l'État	65
B. Spécificités de la comptabilité publique et finalités des services publics ..	66
1. Le résultat	67
2. Les produits régaliens de l'État	68

a. Contenu de la notion de produit régalién.....	69
b. La comptabilisation des produits régaliens en actif immobilisé.....	70
Section II - Apports du droit budgétaire au déclin de la notion de service public.....	71
I. Reconnaissance juridique du triptyque « usager, contribuable, citoyen »	72
A. Le droit positif.....	73
1. Approche juridique de la notion d’usager	73
2. Les limites de la notion d’usager face à la reconnaissance du couple « citoyen -contribuable »	78
B. Les réponses de la Lolf face au déclin de la notion de service public.....	83
1. Approche budgétaire des missions de service public	84
2. Approche budgétaire des notions d’usager, de contribuable et de citoyen.....	87
a. Approche budgétaire de la notion d’usager.....	87
b. Approche budgétaire de la notion de contribuable	88
c. Approche budgétaire de la notion de citoyen	90
II. Portée de la Lolf sur les relations entre l’État, l’usager, le contribuable et le citoyen	91
A. Les projets annuels de performance ou l’approche budgétaire d’un État « prestataire de services »	92
1. Contenu des projets annuels de performance	92
2. Portée de la Lolf sur les libertés publiques et individuelles	93
a. Approche budgétaire des missions du Ministère de l’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité nationale et du Co-développement	94
b. Approche budgétaire des missions du Ministère de la Justice	96
B. Les limites juridiques et politiques de la mise en œuvre de la Lolf	97
1. Le droit dérivé de la Lolf.....	98
2. Les limites politiques.....	100
Conclusion du chapitre I.....	102
Chapitre II - Portée de l’utilité de la dépense publique sur les finalités du service public	105
Section I - Approche budgétaire des notions de dépense publique et de service public	107
I. La théorie générale des dépenses publiques.....	108
A. Genèse de la théorie générale des dépenses publiques.....	108
1. Prémices d’une théorie générale des dépenses publiques sous la Restauration	109
2. Gaston Jèze et la théorie générale des dépenses publiques	112
B. La notion de dépense publique	116
1. Définition de la notion de dépense publique	116
2. Approche comptable de la notion de dépense publique	118
II. La Lolf et la notion d’intérêt général	119
A. Analyse des finalités de l’intérêt général en droit positif.....	120
1. Le droit positif	120
2. La « plasticité » de la notion d’intérêt général	124
B. Réflexions sur la notion d’utilité publique	126
1. La notion d’utilité publique et ses limites	126
2. Portée de la notion d’utilité publique	129

Section II - La reconnaissance juridique du principe de l'utilité de la dépense publique au sein de la Lolf.....	130
I. La Lolf, clef de voûte de l'optimisation de la dépense publique	131
A. Les services publics face à l'impératif de justification au premier euro de la dépense publique.....	132
1. Les tentatives avortées : la rationalisation des choix budgétaires ou la budgétisation « base zéro ».....	132
2. Définition de la notion de justification au premier euro de la dépense publique	133
B. Contenu de la notion de fongibilité asymétrique de la dépense publique	135
1. Définition de la notion de fongibilité asymétrique de la dépense publique	135
2. Portée de la notion de fongibilité asymétrique de la dépense publique.	136
II. Les limites pratiques à la théorie de l'utilité de la dépense publique.....	138
A. Les limites budgétaires	138
1. Les dépenses fiscales	138
2. Les limites de la justification au premier euro des dépenses publiques	142
B. Analyse de l'utilité de la dépense publique au sein du service public de la Justice judiciaire	143
1. Portée du principe de l'utilité publique de la dépense sur les frais de dépenses judiciaires	143
2. Limites du principe de l'utilité de la dépense publique face au principe de l'indépendance de la Justice	147
a. Le rattachement de la Justice judiciaire au Ministère de la Justice ..	147
b. Portée de la procédure de co-ordonnement.....	148
Conclusion du chapitre II.....	150
Conclusion du titre I	151
Titre II - La lolf, clef de voûte d'une nouvelle approche fonctionnelle de la notion de service public	153
Chapitre I - Le principe de la qualité.....	157
Section I - Le principe de qualité au cœur de l'action publique et d'une organisation administrative modernisée.....	158
I. Approches fonctionnelle et organique du principe de qualité.....	158
A. Enjeux et définition du principe de qualité.....	158
1. Les enjeux.....	159
a. Principe de qualité et principe de mutabilité	159
b. Le principe de qualité, entre intérêt général et intérêt particulier.....	160
c. Le principe de qualité au service de la modernisation des services publics.....	161
2. Définition de la notion de qualité des services publics	162
B. Le principe de qualité au cœur de la réorganisation de l'administration .	163
1. La réforme de l'administration préfectorale	164
2. La réforme du Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.....	166
3. La portée qualitative de la Revue Générale des Politiques Publiques sur l'architecture administrative des autres services régaliens de l'État	169
II. Portée et limites du principe de qualité au sein des services publics	170
A. L'engagement qualité : une nouvelle approche des finalités du service public	170

1.	La notion d'engagement	171
a.	Les motivations d'une démarche qualité	171
b.	Définition de la notion d'engagement	172
2.	Les « engagements qualités » au sein de la DGFIP.....	173
a.	Un service plus accessible	174
b.	Des procédures et des démarches administratives simplifiées	175
c.	Un service public à la portée des usagers	175
B.	Les limites juridiques du principe de qualité.....	177
1.	Un principe à portée jurisprudentielle limitée ou l'application du principe de proportionnalité.....	177
2.	Un principe à portée juridique volontairement limitée par les pouvoirs publics.....	180
Section II - La reconnaissance du principe de qualité par le droit public financier		182
I.	Le principe de qualité comptable	183
A.	La reconnaissance juridique et fonctionnelle du principe de qualité comptable	183
1.	Le principe juridique de qualité comptable	184
2.	Une organisation administrative modernisée au service de la qualité comptable.....	186
a.	La mise en place d'une fonction comptable modernisée.....	187
b.	L'informatique au service de la réforme de la gestion publique	189
B.	La mutation des contrôles.....	191
1.	Le contrôle budgétaire et comptable ministériel	191
2.	La rénovation du contrôle financier.....	194
II.	Portée du principe de qualité sur l'action des services publics	196
A.	Le contrôle interne garant du principe de qualité des services publics	196
1.	Définition de la notion du contrôle interne.....	196
2.	Les finalités poursuivies par le contrôle interne	197
B.	L'évaluation de la qualité de l'action publique	199
1.	Les indicateurs de qualité comptable.....	199
2.	Les indicateurs de qualité de l'action publique	200
Conclusion du chapitre I.....		201
Chapitre II - La culture de performance des services publics.....		203
Section I - Le champ d'application de la notion de performance au sein du Service Public		205
I.	Application de la notion de performance à la définition des missions de service public.....	206
A.	Le cadre juridique applicable à la notion de performance	206
1.	La notion de performance.....	207
a.	Les objectifs stratégiques.....	208
b.	Les indicateurs de performance	209
2.	La dilution de la notion d'intérêt général face au droit public financier	210
B.	Le service public face aux impératifs d'efficacité.....	211
1.	La notion d'efficacité.....	211
2.	Portée de la notion d'efficacité au sein des services publics	214
II.	Contenu et portée des dispositifs novateurs d'évaluation des services publics au service de la performance publique	217

A. Des dispositifs novateurs de l'évaluation des services publics axés vers la performance publique	217
1. Les audits de modernisation	218
2. La revue générale des politiques publiques (RGPP)	220
B. Une gestion des actifs des services publics axée vers la performance publique	224
1. Le droit public financier, clef de voûte de la performance publique du droit domanial relatif au parc immobilier de l'État	224
2. L'économie de l'immatériel ou la gestion des actifs immatériels de l'État.....	228
Section II - La portée du principe de performance au sein des services publics	231
I. Les outils budgétaires au service de l'évaluation de la performance publique	231
A. Approche publiciste du contrôle de gestion	232
1. Le contrôle de gestion, un nouvel outil de pilotage du service public ..	233
2. Le contrôle de gestion, un levier de modernisation du management public	235
B. Approche analytique du coût des missions de services publics	238
1. Le contenu de l'analyse des coûts	238
2. Portée de l'approche analytique des missions de service public	239
II. Les limites de la culture de performance au sein des services publics	241
A. L'évaluation de la performance des services publics face à la subjectivité de la notion d'intérêt général	242
1. La performance publique face au culte des indicateurs.....	242
2. « La mise en chiffre » des finalités du service public	244
B. L'externalisation et la contractualisation des missions de service public au service de la performance	246
1. L'externalisation des services publics	247
2. Une démarche contractuelle au service de la performance publique	248
a. Une démarche contractuelle renouvelée au sein des services publics...	248
b. Une démarche contractuelle renouvelée à l'égard des partenaires extérieurs	249
Conclusion du chapitre II.....	250
Conclusion du titre II	251
Conclusion de la première partie	253

SECONDE PARTIE
APPROCHES BUDGÉTAIRES DES ASPECTS ORGANIQUES
ET MATÉRIELS DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

Titre I - Le service public face à une nouvelle gouvernance financière publique	259
Chapitre I - Réflexions sur une nouvelle théorie générale de l'état : l'émergence d'un nouveau contrat social.....	261
Section I - La Lolf, socle de référence des finances sociales	262
I. La recherche de performance des dépenses publiques de protection sociale.....	263
A. Le contenu de la démarche « objectif-résultat ».....	263

1. La recherche de performance des dépenses sociales, pierre angulaire de la LOLFSS	264
2. La recherche de performance de la Mission « Santé » au sein des lois de finances	266
B. Portée des programmes de qualité et d'efficience sur la performance des politiques de sécurité sociale.....	267
1. Portée des programmes de qualité et d'efficience sur l'utilisateur et le citoyen.....	268
2. Portée des programmes de qualité et d'efficience sur le contribuable ..	269
II. La modernisation du mode de gouvernance du secteur hospitalier français au service de la performance publique	270
A. Le champ d'application de la modernisation de l'offre de soin hospitalier	271
1. La reconnaissance législative d'une conception matérielle de la notion de service public	271
2. L'application des principes constitutionnels inhérents au service public à l'ensemble des établissements de santé publics et privés	273
B. Portée de la modernisation de l'offre de soin hospitalier	274
1. De nouveaux outils de coopération des établissements de santé au service de la performance publique	275
2. L'annonce d'une convergence des modes de gestion du service public hospitalier	276
Section II - La Lolf, socle de référence des finances locales	278
I. Portée de la Lolf sur la modernisation des modalités de contrôle de l'État sur l'action des collectivités territoriales.....	280
A. La modernisation des contrôles étatiques au service de la performance publique locale.....	281
1. La Lolf, vecteur de rénovation des contrôles du comptable public	281
a. Le contrôle hiérarchisé de la dépense publique locale	282
b. Le contrôle partenarial de la dépense publique locale.....	283
2. La Lolf, vecteur de rénovation du contrôle de légalité.....	285
B. Une gouvernance des finances publiques locales fondée sur une logique de partenariat et de services.....	287
1. Une gouvernance des finances publiques locales fondée sur une logique de partenariat	288
2. Une gouvernance des finances publiques locales fondée sur une logique de services.....	289
II. Portée de la Lolf sur la gestion des finances publiques locales	291
A. Portée de la Lolf sur le contenu et la présentation des budgets locaux	292
1. La Lolf, vecteur d'amélioration des procédures et du cadre budgétaire des finances locales.....	293
2. La Lolf, vecteur d'amélioration de l'exécution budgétaire et de la restitution des comptes	295
B. Portée de la Lolf sur la recherche de performance des services publics locaux	297
1. Présentation des outils budgétaires au service de la performance publique	297
2. La Lolf, au service de la démocratie financière locale	299
Conclusion du chapitre I.....	301

Chapitre II - portée de la lolf sur les acteurs du service public.....	303
Section I - Les opérateurs de l'État, de nouveaux acteurs au service de la performance des services publics.....	304
I. Définition et ambigüité de la notion d'opérateur de l'État.....	305
A. La Lolf et le système des agences	305
1. La primauté du système des « agences » par le Nouveau Management Public	306
2. L'échec du système des agences en France.....	307
B. La notion d'opérateur de l'État.....	310
1. Définition de la notion d'opérateur de l'État.....	310
2. Portée et limites de la notion d'opérateur de l'État	312
II. Vers une nouvelle gouvernance pour les opérateurs de l'État	313
A. Portée de la Lolf sur la démarche de performance des opérateurs de l'État	314
1. La qualité comptable des comptes des opérateurs de l'État	315
2. Le pilotage des opérateurs, un dispositif rénové et stratégique.....	318
B. Portée de la Lolf sur l'utilisation des crédits budgétaires dans l'exercice d'une mission de service public par les opérateurs de l'État... ..	320
1. Portée de la Lolf sur la gestion immobilière des opérateurs de l'État... ..	321
2. Portée de la Lolf sur la gestion des effectifs par les opérateurs de l'État	322
Section II - Portée de la Lolf sur la gestion des emplois publics	324
I. Un cadre budgétaire modernisé au service de la performance des emplois publics.....	325
A. Contenu du nouveau cadre budgétaire applicable à la gestion des emplois publics.....	326
1. Présentation du cadre budgétaire applicable à la gestion des emplois publics.....	326
2. Les difficultés de pilotage des emplois publics.....	328
B. La déconcentration de la gestion des emplois publics.....	331
1. Contenu de la gestion déléguée des crédits	331
2. Les limites de la gestion déléguée des crédits et des emplois publics... ..	335
II. Une politique de gestion des ressources humaines modernisée au service de la performance publique.....	336
A. Convergence et divergence des modes de gestion des emplois privés et publics.....	337
1. Approches statutaires du fonctionnaire d'État.....	337
2. Des finalités partagées entre les nouveaux outils de gestion des ressources humaines et la Lolf.....	339
B. Une fonction publique partagée entre performance collective et performance individuelle.....	341
1. La recherche individuelle de performance de l'action publique	342
2. Glissement d'une fonction publique de carrière vers une fonction publique de métiers.....	344
Conclusion du chapitre II.....	346
Conclusion du titre I	347
Titre II - La démocratie financière au cœur de la gestion du service public ..	349
Chapitre I - Un contrôle politique et juridique renforcé sur l'exécution des services publics.....	353

Section I - La Lolf, vecteur d'optimisation de l'action des services publics par le Parlement	354
I. Un Parlement renforcé dans ses missions budgétaires et la mise en place d'un « chaînage vertueux »	355
A. Portée budgétaire des autorisations parlementaires sur l'action des services publics.....	356
1. Une procédure budgétaire renouvelée.....	356
2. Les partenaires privilégiés de l'action parlementaire	357
a. La Lolf et le Conseil Constitutionnel	358
b. La Lolf et la Cour des Comptes.....	359
B. La loi de règlement, un outil de contrôle de l'action des services publics	360
1. Le contenu de la loi de règlement.....	361
2. Les rapports annuels de performance, pierres angulaires de la loi de règlement	362
II. Les limites de la portée budgétaire des autorisations parlementaires sur l'action des services publics	364
A. Un contrôle parlementaire perfectible	365
1. Un Parlement renforcé, gage de confiance citoyenne	365
2. La modernisation des fonctions de contrôle et d'évaluation du Parlement.....	367
B. Des outils d'information financière et d'audit interne des services publics perfectibles.....	369
1. Les limites des systèmes d'information financière et comptable de l'État	369
2. Les limites des procédures d'audits internes	370
Section II - La Lolf, vecteur de modernisation de la responsabilité des gestionnaires publics	371
I. Glissement d'une responsabilité objective du comptable public vers une responsabilité managériale des gestionnaires publics	373
A. Le comptable public face à la modernisation de la notion de responsabilité.....	374
1. Les limites de la responsabilité objective du comptable public	375
2. Responsabilisation et responsabilité des acteurs de la gestion publique	377
B. La notion de responsabilité managériale	378
1. Définition de la notion de responsabilité managériale	378
2. Responsabilité managériale et responsabilité politique.....	380
II. Glissement d'une responsabilité objective du comptable public vers une responsabilité élargie des ordonnateurs et des gestionnaires publics.....	381
A. Portée de la responsabilité financière et pénale des gestionnaires publics	383
1. La responsabilité financière des ordonnateurs.....	384
2. La responsabilité pénale des ordonnateurs	386
B. Le projet de réforme des juridictions financières du 28 octobre 2009	387
1. Portée organique et fonctionnelle du projet de réforme du 28 octobre 2009	388
a. La qualité des justiciables de la Cour des Comptes.....	388
b. La nouvelle architecture des juridictions financières	390

2. Un projet de réforme des juridictions financières perfectible	391
Conclusion du chapitre I	392
Chapitre II - Les services publics français face à une nouvelle gouvernance	
publique internationale.....	393
Section I - Divergence et convergence des modes de gouvernance publique internationale.....	394
I. Émergence de nouvelles règles de gouvernance publique internationale : le new public management.....	395
A. La modernisation des modes de gestion publique : une nécessité internationale	395
1. Les réformes de la gestion publique sur la scène internationale	395
2. Les réformes de la gestion publique face au respect des valeurs du service public	398
B. Les réformes des finances publiques.....	399
1. Les réformes budgétaires et comptables.....	400
2. Les réformes des contrôles budgétaires et comptables.....	401
II. L'usager, le citoyen et le contribuable au cœur des réformes internationales de la gestion publique.....	403
A. De nouvelles règles de gouvernance mondiale	403
1. Les objectifs économiques.....	403
2. Les objectifs de performance et de qualité de l'action publique	405
B. Le bilan des réformes publiques internationales : de la nouvelle gouvernance de la gestion publique vers « une bonne gouvernance ».....	407
1. Les écueils des règles de gouvernance mondiale	407
a. Les limites de la logique de performance.....	407
b. Les limites des politiques « qualité » au sein de la gestion publique	409
2. Les leçons des règles de gouvernance mondiale	410
Section II - La gouvernance publique française face au droit communautaire	412
I. Enjeux et portée des finances publiques européennes sur l'action des services publics	413
A. Bilan et portée des déficits publics européens sur l'action des services publics	413
1. Bilan des déficits publics européens.....	414
2. Les réponses budgétaires des principaux pays européens.....	419
B. Portée et limites des dispositifs de lutte contre les déficits publics.....	420
1. Les incertitudes économiques.....	420
2. Les réformes institutionnelles de l'Europe.....	423
II. La gouvernance publique française, un modèle répondant aux impératifs du droit communautaire	427
A. Les services publics face au droit communautaire : antagonisme et convergence.....	427
1. Des services publics menacés face à la primauté des règles du marché	428
a. Écueils et vicissitudes des « services publics à la française »	428
b. Les aménagements du droit européen	429
2. La satisfaction de l'intérêt général : pierre angulaire d'une possible conciliation entre le droit communautaire et le service public.....	430
a. Évolution des modes de gestion nationaux et communautaires des services poursuivant une finalité d'intérêt général	431

b. Évolution des modes de gestion des services publics et de la logique de marché vers une plus grande conciliation.....	432
B. Le service public français, un modèle pour l'Europe ?	433
1. L'Europe, vecteur d'une nouvelle dynamique pour les services publics.....	433
a. L'Europe, une opportunité de modernisation des services publics ..	433
b. Le service public, pierre angulaire d'un modèle de cohésion sociale européen rénové ?	435
2. L'Europe, la Lolf et le service public français	436
a. La réduction des dépenses publiques : un enjeu communautaire partagé au bénéfice du contribuable français	437
b. La réduction des dépenses publiques : un enjeu communautaire partagé au bénéfice des usagers et des citoyens	439
Conclusion du chapitre II.....	440
Conclusion du titre I	441
Conclusion de la seconde partie	443
Conclusion générale	445
Bibliographie	455
Table des matières	479