



Points de vue sur la LOLF

Nicolas Potier, Ferdinand Tomarchio

► To cite this version:

Nicolas Potier, Ferdinand Tomarchio. Points de vue sur la LOLF. Sciences de l'Homme et Société. 2007. hal-01785094

HAL Id: hal-01785094

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01785094>

Submitted on 4 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

POINTS DE VUE SUR LA LOLF

Nicolas POTIER

Ferdinand TOMARCHIO

(PO 2004)

Ingénieurs des Mines

IEL [570]

MINES ParisTech
BIBLIOTHÈQUE
60, boulevard St-Michel
75272 PARIS CEDEX 06

Juillet 2007



REMERCIEMENTS

Nous tenons tout d'abord à remercier le Professeur Claude Riveline qui a suivi de près durant l'année l'avancée de nos travaux. Ses questions judicieuses et ses remarques pertinentes nous ont notamment permis de mieux cerner la véritable problématique de notre sujet et son expérience nous a été particulièrement précieuse lors de la préparation de nos présentations. Nous remercions également l'ensemble des membres de la Commission des Travaux Personnels qui, à plusieurs reprises dans l'année, s'est réunie pour nous aiguiller.

Nous remercions vivement toutes les personnes qui ont aimablement accepté de nous rencontrer dans le cadre de notre travail. L'expérience qu'ils ont bien voulu nous faire partager lors de ces entretiens a nourri notre réflexion et formé la matière première inestimable de ce rapport. Nous voulons donc les remercier pour leur disponibilité, dans un contexte politique particulièrement chargé, pour la franchise avec laquelle ils nous ont souvent répondu, et pour le soutien qu'ils nous ont apporté, notamment par leurs réactions à notre note préliminaire – essentielles pour la suite de notre travail.

Nous souhaitons tout particulièrement remercier les personnes présentes à notre soutenance finale le 14 juin 2007, ainsi que MM. Jacques Klein et Christophe Pallez, qui nous ont aimablement associés à un séminaire organisé par la Commission des Affaires Economiques de l'Assemblée Nationale.

Enfin, nous souhaitons remercier nos amis et proches pour leur soutien, notamment dans la relecture de ce rapport.

SOMMAIRE

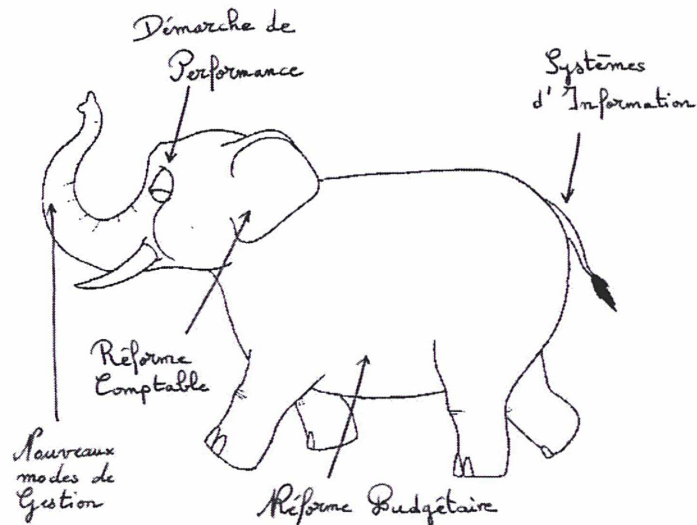
<i>Remerciements</i>	3
<i>Sommaire</i>	5
<i>Avant-propos</i>	7
<i>Introduction</i>	11
1. Naissance d'un rêve	13
1.1. L'ordonnance de 1959, « constitution financière de l'Etat »	13
1.1.1. Principes et cadre budgétaires.....	13
1.1.2. Une revendication ancienne : plus de pouvoir au Parlement	14
1.1.3. Les tentatives de réforme de l'ordonnance de 1959.....	18
1.2. Un contexte particulier	20
1.2.1. De nouveaux défis pour les finances publiques	20
1.2.2. Une société métamorphosée.....	23
1.2.3. Une réforme de l'Etat à la traîne	25
1.3. La genèse de la LOLF	31
1.3.1. De nombreuses initiatives	31
1.3.2. Chronologie des faits	34
1.3.3. Une conjonction astrale miraculeuse ?.....	38
2. Un rêve qui ne laisse pas indifférent	43
2.1. Le rêve : instaurer une culture de résultat	43
2.1.1. Un budget plus lisible présenté par politique publique	45
2.1.2. Performance : responsabilisation et souplesse de gestion	50
2.1.3. Transparence et sincérité des comptes de l'Etat.....	52
2.1.4. Meilleur contrôle du Parlement.....	53
2.2. Un rêve qui enchante les enthousiastes...	54
2.2.1. Un véritable projet politique	55
2.2.2. La vague de modernité	61
2.3. ... et qui fait gloser les sceptiques	64
2.3.1. On ne peut pas mesurer l'action de l'Etat	65
2.3.2. L'Etat a de nombreuses composantes transversales.....	66
3. La mise en œuvre du rêve	69
3.1. La conduite de la réforme	69
3.2. De nombreux chantiers	73

3.3. Un pilotage complexe.....	75
3.4. De nombreux acteurs qui se cherchent	81
3.5. La réforme par le mou : Une stratégie du changement ?	85
4. Un premier bilan de la mise en oeuvre.....	87
4.1. De nombreux problèmes concrets prévisibles	87
4.1.1. La « bureaucratisation inquiétante » de la LOLF	87
4.1.2. Des gestionnaires soumis a une « double peine »	89
4.1.3. Des indicateurs parfois peu pertinents	90
4.1.4. Un système d'information qui se fait toujours attendre	91
4.2. Des acquis, locaux, souvent discrets, mais certains.....	92
4.2.1. Une transparence incontestablement accrue	92
4.2.2. Une plus grande souplesse pour le gestionnaire.....	96
4.2.3. L'apparition d'une démarche de performance	97
4.2.4. Une certaine implication du Parlement	98
5. Echec ou succès de la réforme ?	101
5.1. Les grands enjeux	101
5.1.1. Contrôler réellement : Le Parlement : RAP vs PAP	101
5.1.2. Dépenser mieux : Pompe à aspirer le gras	102
5.1.3. La gouvernance de la performance : y a-t-il un pilote dans l'avion ?	103
5.2. Les visions qui subsistent.....	105
5.2.1. « C'est un échec : il fallait un grand soir ! »	105
5.2.2. « Ça avance, mais pas assez vite... ».....	106
5.2.3. « Ça avance aussi vite que possible ! »	106
<i>Annexe : Liste des personnes rencontrées</i>	<i>107</i>
<i>Annexe : Bibliographie.....</i>	<i>113</i>
<i>Annexe : Liste des Amis de la LOLF.....</i>	<i>117</i>
<i>Annexe : Note de synthèse.....</i>	<i>127</i>
<i>Table des Encadrés</i>	<i>139</i>

AVANT-PROPOS

Dans le cadre de notre 3^{ème} année de formation au Corps des Mines, durant l'année scolaire 2006-2007, nous avons été amenés à réfléchir sur la mise en œuvre de la LOLF. Notre objectif initial était de faire un bilan de la réforme après un an de mise en œuvre, en choisissant une thématique plus précise – comme les indicateurs ou les systèmes d'information – pour l'étudier et conclure sur un certain nombre de pistes d'amélioration.

Néophytes sur le sujet, nous avons commencé par essayer de mieux cerner « l'objet » LOLF à travers les textes officiels, les nombreux rapports et ouvrages qui traitent du sujet, ainsi qu'une première série d'entretiens avec différents acteurs de terrain. A ce point de nos recherches, nous commençons à découvrir les multiples facettes de la LOLF, différemment mises en valeur par nos interlocuteurs : nouveaux modes de gestion pour les responsables de programmes, performance et indicateurs pour les contrôleurs de gestion, nouvelle procédure budgétaire pour des administrateurs de l'Assemblée nationale ou des fonctionnaires de la Direction du Budget, etc. Nous percevions alors la LOLF comme un éléphant (cf. encadré ci-dessous *La Fable de l'éléphant et des aveugles*) : les différents acteurs avaient des visions incomplètes mais complémentaires de la réforme et notre ambition était alors de dresser un portrait global de la LOLF et de sa mise en œuvre, en combinant ces visions.



LA FABLE DE L'ÉLÉPHANT ET DES AVEUGLES

Six aveugles vivaient dans un village. Un jour, ses habitants leur dirent : « Hé ! Il y a un éléphant dans le village, aujourd'hui ».

Les six aveugles n'avaient aucune idée de ce qu'était un éléphant. Ils décidèrent que, même s'ils n'étaient pas capables de le voir, ils allaient essayer de le sentir. Tous allèrent donc là où l'éléphant se trouvait, et chacun le toucha.

« L'éléphant est un pilier » dit le premier, en touchant sa jambe.

« Ah, non ! C'est plutôt un pinceau » dit le second, en touchant sa queue.

« Oh, non ! C'est comme un serpent » dit le troisième, en touchant sa trompe.

« C'est comme un grand éventail » dit le quatrième, en touchant son oreille.

« C'est comme un mur énorme » dit le cinquième, en touchant son ventre.

« C'est comme une grosse pipe » dit le sixième, en touchant sa défense.

Ils commençaient à discuter, chacun d'eux insistant sur ce qu'il croyait exact. Ils semblaient ne pas s'entendre, lorsqu'un sage, qui passait par-là, les vit. Il s'arrêta et leur demanda : « De quoi s'agit-il ? »

Ils dirent : « Nous ne pouvons pas nous mettre d'accord pour dire à quoi ressemble l'éléphant ».

Chacun d'eux dit ce qu'il pensait à ce sujet. Le sage leur expliqua, calmement :

« Vous avez tous dit vrai. La raison pour laquelle ce que chacun de vous affirme est différent, c'est parce que chacun a touché une partie différente de l'animal. Oui, l'éléphant a réellement les traits que vous avez tous décrits ».

« Oh ! » dit chacun. Il n'y eut plus de discussion entre eux et ils furent tous heureux d'avoir dit la réalité.

Source : fable anonyme.

Outre la lecture des nombreux rapports et articles qui traitent de la LOLF (cf. Annexe : Bibliographie), l'essentiel de notre travail, de décembre 2006 à avril 2007, a donc consisté à rencontrer des interlocuteurs de différentes origines (cf. Annexe : Liste des personnes rencontrées), que nous tenons une nouvelle fois à remercier : tant, au sein de l'Administration, du côté des directions qui mettent en œuvre la réforme que des acteurs « de terrain » de la LOLF, mais aussi au Parlement, à la Cour des Comptes, dans le monde de la recherche, etc. Les personnes que nous avons rencontrées nous ont fait part de leur expérience professionnelle de la LOLF, mais aussi bien souvent de leur vision personnelle de la réforme, et leur franchise nous a permis de mieux en comprendre les véritables enjeux. Nous leur avons par la suite adressé une note de synthèse (cf. Annexe : Note de synthèse) à laquelle ils

ont bien voulu réagir par des commentaires que nous avons pris en compte pour orienter la fin de nos recherches.

Nous nous sommes toutefois rapidement aperçus que notre ambition de décrire « l'éléphant » était illusoire, tant la situation sur le terrain était complexe. Tout d'abord en raison de la multitude des organes de l'Etat dont l'avancement du fonctionnement « en mode LOLF » était très variable¹, ce qui rendait impossible une description fine et précise de l'état de la mise en œuvre de la LOLF.

Ensuite parce que notre étude se déroulait durant les premiers mois de la réforme, ce qui a rendu intéressant mais difficile notre travail : il s'agissait en effet de dessiner une perspective à long terme alors même que certains éléments importants de la réforme n'avaient toujours pas été mis en place – on ne disposait pas par exemple du bilan de la première année de mise en œuvre, qui a été discuté lors du vote du projet de loi de règlement² en juillet 2007 suivi du Débat d'Orientation Budgétaire. La situation a ainsi beaucoup évolué durant le temps de notre étude, et continue à évoluer – notamment depuis le mois de juin 2007 –, ce qui marque une limite incontestable de ce travail.

Enfin, notre ambition de décrire précisément la LOLF s'est confrontée à la difficulté de définir le périmètre même de la réforme : si le texte de la loi organique en fournit une première définition, la réalité de la réforme sur le terrain est beaucoup plus complexe et certains de nos interlocuteurs sont allés jusqu'à la qualifier « d'alpha et d'oméga de la réforme de l'Etat ». L'interprétation de la réforme qui est faite par les différents acteurs semble d'ailleurs faire partie de la réforme elle-même : il n'y aurait alors pas d'« ayatollahs » de la LOLF mais de nombreux « exégètes ». Finalement, LOLF et « esprit LOLF » sont souvent indissociables et il semble alors absurde de chercher à savoir si la LOLF « marche ou ne marche pas ».

Toutefois, à côté de la complexité réelle de la réforme sur le terrain, qui rendait notre bilan impossible, une constatation claire a émergé de nos

¹ Ainsi, certains services pouvaient sembler être plus ou moins en pointe dans différents domaines en fonction de leurs spécificités : pour certains, « Bercy » aurait une longueur d'avance en matière de performance, des directions de l'équipement gèreraient de façon plus souple leurs ressources humaines, etc. Sans chercher à confirmer ou infirmer individuellement ces affirmations, force est de constater qu'un constat global ne peut témoigner de la diversité des situations.

² Adopté le 16 juillet 2007 par l'Assemblée nationale et le 23 juillet 2007 par le Sénat.

rencontres et a finalement réorienté nos réflexions : l'étonnante fracture qui existe entre la diversité des points de vue de nos interlocuteurs – enthousiastes, sceptiques, opportunistes ou blasés – et l'uniformité de l'analyse que tous font, plus ou moins spontanément, de la mise en œuvre de la LOLF ainsi que des améliorations à y apporter. Ainsi, nul ne peut nier les nombreuses difficultés sur le terrain, mais celles-ci apparaissent en même temps prévisibles voire inévitables. A contrario, si discrets soient-ils parfois, les succès de la réforme existent et rendent difficile sa remise en question.

La complexité de la LOLF et de sa mise en œuvre permet à chacun d'accentuer tel ou tel de ses aspects pour étayer son point de vue, en faisant d'ailleurs appel aux mêmes références historiques ou internationales, mais, au fond, le constat semble partagé. Tous semblent s'accorder sur les axes et propositions d'amélioration qu'il conviendrait d'apporter à la réforme : certains estiment qu'il est trop tard, que la réforme est condamnée car il aurait fallu mettre en œuvre ces axes à travers une sorte de révolution ; d'autres que la réforme va mal mais qu'il est possible aujourd'hui d'aller de l'avant en appliquant ces propositions ; d'autres enfin, que la réforme va aussi vite que possible. Dans tous les cas, les conclusions tirées semblent se fonder sur la même grille d'analyse.

Finalement, au-delà d'une étude de la mise en œuvre de la LOLF, nécessairement réductrice, et de l'élaboration de propositions, qui nous semblent pour l'essentiel avoir déjà été faites, il nous est apparu intéressant de montrer comment les différents points de vue sur la LOLF se construisent et se justifient, à partir de ce constat partagé de la situation. Dresser une peinture de la LOLF à travers différents points de vue est donc finalement la perspective que nous avons adoptée.

Notre travail s'est conclu par une soutenance publique le mercredi 14 juin 2007, à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, suivie d'un riche débat avec la vingtaine d'invités qui nous ont fait l'honneur d'être présents, alors que le contexte politique était tout particulièrement chargé³. Le présent rapport reprend la trame de notre présentation, complétée par des commentaires plus précis et des références bibliographiques, ainsi que par des explications destinées aux lecteurs moins expérimentés. Il s'adresse en effet aussi bien aux praticiens de la LOLF qu'à tous ceux qui s'intéressent – de près ou de loin – aux finances publiques et à la réforme de l'Etat.

³ Notre soutenance s'est en effet déroulée pendant la semaine qui séparait les deux tours des élections législatives de 2007.

INTRODUCTION

L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances a fixé pendant plus de quarante ans les principes du droit budgétaire, ainsi que les pouvoirs respectifs du gouvernement et du Parlement pour les finances de l'Etat. Ayant notamment pour but d'encadrer la présentation et le vote des différentes lois de finances, elle a été qualifiée de « constitution financière » de l'Etat.

Cette constitution financière a été élaborée dans le cadre de la mise en place des institutions de la V^e République, dans une logique de parlementarisme rationalisé, et n'a été ni votée ni examinée par le Parlement. Dès lors, elle a été soumise dès sa première année d'application à de nombreuses critiques et près de quarante propositions ont été déposées par les parlementaires en vue de sa modification. Pourtant, aucune d'entre elles n'a jamais abouti, assurant de fait la longévité d'un texte qui semblait garant de l'efficacité du processus budgétaire.

A la fin des années 90 se dessine finalement un consensus exceptionnel qui aboutira au dépôt en juillet 2000 à l'Assemblée Nationale d'une nouvelle proposition de modification de l'ordonnance de 1959 : la LOLF, loi organique relative aux lois de finances, sera adoptée par le Parlement et promulguée le 1^{er} août 2001, dotant – enfin – la France d'une nouvelle constitution financière.

Au-delà d'une simple refonte du cadre budgétaire, il s'agit d'une véritable réforme de l'Etat fondée sur deux principes – renforcer la transparence budgétaire et le rôle du Parlement, et moderniser la gestion publique en instaurant une culture de la performance. Entrée en vigueur dans son intégralité le 1^{er} janvier 2005, la LOLF modifie profondément le fonctionnement de l'Etat dans de nombreux domaines, et redéfinit le rôle des acteurs traditionnels du processus budgétaire. Si elle passe généralement inaperçue dans le débat public, elle n'en est pas moins vécue comme une véritable révolution et fait l'objet de nombreux travaux, qui présentent ses principes et analysent dans le détail son application sur le terrain. L'enjeu de la LOLF est en effet crucial tant les réformes de cette ampleur sont rares, et il apparaît important de dresser un tableau de sa mise en œuvre après une année complète d'application. Face aux nombreuses difficultés, il est ainsi légitime de se demander si la LOLF « marche » ou « ne marche pas ». A contrario, est-il possible de se reposer sur quelques succès pour conclure au triomphe de la réforme ?

Ces questions, en apparence simples, n'appellent pourtant pas de réponses évidentes. Bien loin d'un « monstre technocratique », réfléchi et cohérent, la LOLF est un être hybride qu'il est difficile de déterminer précisément, car la réforme ne peut se comprendre par une simple lecture du texte de la loi organique : d'une part, la LOLF est la conclusion de plusieurs démarches de modernisation d'origine différentes qui trouvent un écho, plus ou moins explicite, dans la loi ; ensuite parce que la mise en œuvre de la LOLF n'est pas la simple application des dispositions de la loi, mais un véritable processus structurant au cours duquel les concepts de la réforme se définissent. Aussi, comprendre la LOLF et expliquer l'état de sa mise en œuvre nécessite une compréhension globale de ses origines, de ses principes, et des modalités de sa mise en œuvre.

La complexité de la LOLF rend également possible la coexistence de nombreux points de vue sur la réforme : si, comme on pouvait s'en douter, un débat fait rage entre enthousiastes et sceptiques sur les principes de la réforme, les divergences sont aussi nettes au sujet de l'avenir de la LOLF, et alors même que le constat sur l'état de sa mise en œuvre semble partagé. Comment alors expliquer ces différents points de vue ?

Après huit mois d'enquête, nous proposons au lecteur un voyage dans l'univers de la LOLF en cinq étapes, avec l'ambition de lui présenter les différents points de vue que nous avons pu rencontrer, et les différents arguments sur lesquels ils se fondent. Tout d'abord, nous essaierons de comprendre la genèse de la LOLF, aboutissement d'un long processus qui culmine en 2001, en analysant l'ordonnance de 1959 et les critiques qui lui sont faites, ainsi que l'ensemble des réflexions sur la modernisation de l'Etat qui ont participé à la création de la LOLF.

Nous adopterons ensuite un point de vue plus extérieur pour décrire la réforme et éclairer le débat entre enthousiastes, pour qui le vote de la LOLF est la concrétisation d'un rêve de modernisation, et sceptiques, pour qui ce rêve est illusoire et basé sur des principes qui ne peuvent s'appliquer à l'Etat.

Nous plongerons alors dans le concret de la LOLF, en commençant par présenter la manière dont la mise en œuvre de la réforme a été conduite, pour montrer notamment que dans la mise en œuvre de la LOLF se jouent des combats qui débouchent sur des compromis structurants.

Nous essaierons alors de dresser un premier bilan, mitigé, de la mise en œuvre de la LOLF, en montrant les nombreux problèmes concrets auxquels sont confrontés les acteurs de terrain ainsi que les acquis locaux qui semblent assurer d'ores et déjà la pérennité de la LOLF

Prenant un peu de recul, nous nous poserons finalement la question essentielle : peut-on conclure à l'échec ou au succès de la réforme ?

1. NAISSANCE D'UN REVE

1.1. L'ORDONNANCE DE 1959, « CONSTITUTION FINANCIERE DE L'ETAT »

1.1.1. PRINCIPES ET CADRE BUDGETAIRES

La Constitution du 4 octobre 1958, organisant le fonctionnement des institutions de la V^e République, précise dans ses articles 34 et 47 : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » et « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». Dans la foulée de l'adoption de la Constitution, en application de son article 92⁴, le Gouvernement prend vingt-quatre ordonnances organiques en 1958 et 1959, dont l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959⁵ portant loi organique relative aux lois de finances.

C'est ainsi que naît ce qu'il est coutume d'appeler la « constitution financière » de l'Etat. Pendant plus de quarante-cinq ans, les principes budgétaires et le rôle du pouvoir législatif en matière de finances publiques sont donc encadrés par ce texte, qui n'est ni une proposition, ni un projet de loi et n'a jamais été ni voté ni examiné par le Parlement : une ordonnance est, selon l'article 38 de la Constitution, une mesure prise par le gouvernement dans une matière relevant normalement de la loi. Le texte a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat mais pas au contrôle de constitutionnalité prévu, pour les lois organiques, par l'article 61.

En quarante-cinq articles, l'ordonnance de 59 – comme nous l'appellerons désormais – décrit les dispositions générales fixant le cadre budgétaire et attribue le caractère de lois de finances à trois lois (art. 2) :

- La loi de finances de l'année, qui « prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat » ;

⁴ Faisant partie des dispositions transitoires, abrogées depuis, l'article 92 précise : « *Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnances ayant force de loi. [...]* ».

⁵ Jointe en annexe.

- Les lois de finances rectificatives, qui « peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année » ;
- La loi de règlement, qui « constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives ».

L'ordonnance de 1959 précise les dispositions, la présentation et les modalités de vote de ces lois et pose quatre principes :

- Le principe d'annualité, selon lequel le budget de l'Etat est voté et exécuté dans le cadre d'une année civile ;
- Le principe d'unité, selon lequel toutes les opérations de recette et de dépense de l'Etat doivent apparaître dans un document unique, la loi de finances de l'année ;
- Le principe d'universalité, selon lequel, d'une part les recettes et les dépenses sont inscrites au budget pour leur montant brut, sans compensation ni contraction, et d'autre part des recettes ne peuvent être affectées à des dépenses particulières ;
- Le principe de spécialité, selon lequel les crédits budgétaires votés par le Parlement dans la loi de finances doivent y être répartis de façon suffisamment précise, répartition qui doit être respectée par le Gouvernement pour l'exécution du budget. L'unité de spécialité budgétaire est le chapitre, qui regroupe les dépenses selon leur nature et/ou leur destination.

1.1.2. UNE REVENDICATION ANCIENNE : PLUS DE POUVOIR AU PARLEMENT

L'ordonnance de 59 est rapidement critiquée par les parlementaires. D'abord parce que, comme l'écrit Didier Migaud dans l'exposé des motifs de la proposition de loi organique déposée le 11 juillet 2000⁶, elle a été rédigée « [...] dans le secret des bureaux du ministère des finances, sans aucune consultation des assemblées parlementaires [...] ». Ce sentiment de s'être fait imposer, sans consultation préalable et dans des conditions qui peuvent apparaître démocratiquement douteuses, le texte qui fixe le pouvoir

⁶ Proposition de loi organique n°2540 relative aux lois de finances, présentée par M. Didier MIGAUD, enregistrée à la présidence de l'Assemblée Nationale le 11 juillet 2000, document mis en distribution le 12 juillet 2000.

budgétaire du Parlement devient insupportable, d'autant plus que ce pouvoir apparaît bien faible.

L'ordonnance de 59 indique, dans son article 31, que « *le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère* ». Les services votés, précise l'article 33, « *représentent le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* ». Les autorisations nouvelles ou mesures nouvelles viennent, quant à elles, modifier le montant antérieur des services votés. Enfin, l'article 41 indique les modalités du vote de la loi de finances : « *Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles* ».

Or, en pratique, les services votés représentent près de 95% des crédits bruts du budget général (cf. encadré *Part des services votés par rapport aux crédits bruts*).

PART DES SERVICES VOTES PAR RAPPORT AUX CREDITS BRUTS (1993-2001)

1993	1994	1995	1996	1997
93,6%	91,5%	94,3%	92,8%	94,0%
1998	1999	2000	2001	
94,9%	92,6%	96,6%	94,2%	

Source : Rapport général n°92 (2000-2001) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des Finances du Sénat, sur le projet de loi de finances pour 2001, déposé le 23 novembre 2000.

Sous l'ordonnance 59, le système était donc « absurde [et] consistait à s'écharper sur 5 % du budget (les mesures nouvelles) et à reconduire les yeux fermés les 95 % restants (les services votés). D'où un budget peu lisible, un débat parlementaire atone et tronqué auquel s'ajoute un

sentiment général d'irresponsabilité »⁷. En pratique donc, le Parlement semblait voter en quinze secondes, à main levée, les services votés pour réserver son attention aux 5% restant du budget général.

Peut-on alors parler d'un réel débat ? La discussion budgétaire était à la longue devenue un véritable rite automnal à laquelle participaient seulement quelques députés, perdus sur les bancs du Palais Bourbon (cf. encadré ci-dessous). Ce rite était d'ailleurs qualifié par Edgar Faure de « *litanie - liturgie - léthargie* ».

EXTRAITS DU DEBAT BUDGETAIRE LORS DU VOTE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

Le président de l'Assemblée Nationale vient d'être saisi d'un amendement déposé par l'opposition

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 124.

(L'amendement n'est pas adopté. - Protestations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Union pour la démocratie française.)

M. Frédéric Dutoit. Il y a manifestement une erreur de comptage des voix !

M. Michel Françaix. Scandaleux ! Nous demandons un nouveau vote, monsieur le président !

M. le président. Comme j'en ai le droit, j'ai voté, et l'amendement a été repoussé. *(Mêmes mouvements.)*

M. Pierre-Christophe Baguet. M. Rodolphe Thomas a voté également !

M. le président. M. Thomas est arrivé après le vote. Je vous confirme que l'amendement est rejeté *(Mêmes mouvements.)*

M. Didier Mathus. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Didier Mathus, pour un rappel au règlement.

M. Didier Mathus. Monsieur le président, nous ne pouvons laisser passer cet incident de séance, symptomatique de l'échec de la procédure d'examen mise en œuvre pour certains budgets, tel celui de la communication. Si nous sommes si peu nombreux à être présents en séance ce vendredi matin, c'est que ce débat qui intervient après un premier examen en commission élargie présente, dès lors, un très faible attrait.

S'agissant de l'amendement n° 124, j'insiste sur le fait qu'il avait obtenu cinq voix pour et quatre contre. Je vous demande donc, monsieur le président, de prendre acte de la majorité qui s'est dégagée pour son adoption.

⁷ Intervention de Jean-François COPE, ministre délégué au Budget à la réforme de l'État, Porte parole du gouvernement, au Salon des entrepreneurs à Lyon, le 16 juin 2005.

M. le président. Monsieur Mathus, cet amendement a été mis aux voix de façon tout à fait régulière. Même si je n'avais pas fait usage de mon droit de vote, nous serions parvenus à l'égalité (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste et sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française*) et l'amendement aurait été rejeté.

M. Michel Françaix. Il faut apprendre à compter, monsieur le président !

Source : première séance du vendredi 19 novembre 2004 - discussions sur le projet de loi de finances pour 2005

Le faible intérêt du débat pourrait peut-être, comme le souligne le député Didier Mathus dans l'extrait ci-dessus, provenir de l'exhaustivité du travail en commission, et notamment en commission des finances, qui joue un rôle de premier plan en matière budgétaire. Pourtant, Laurent Fabius, au soir du premier tour des élections législatives, le dimanche 10 juin 2007, affirmait lui-même sur un plateau télévisé au sujet de l'idée de confier la présidence de la commission des finances à l'opposition : « *Etre président de la commission des finances... ? Cela ne sert qu'à avoir une voiture de fonction et un chauffeur* ».

Au-delà de cet aspect anecdotique, il est clair que l'ordonnance de 59, par différents moyens⁸, limite le rôle du Parlement dans le processus budgétaire. Or, c'est pourtant un des rôles primordiaux du pouvoir législatif que d'autoriser l'impôt et de réellement contrôler les finances publiques ! Ce droit de regard, du peuple ou de ses représentants, sur les finances publiques est confirmé en France dès 1789 dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et les Constitutions successives accorderont toujours au Corps législatif un pouvoir budgétaire⁹.

⁸ Didier MIGAUD, dans sa proposition de loi organique, *op. cit.*, cite l'exemple des taxes parafiscales soustraites par l'article 4 de l'ordonnance au vote des parlementaires, et indique que « *l'ordonnance a permis le développement de pratiques qui ne favorisent guère la lisibilité de l'action financière de l'Etat* », comme le recours à une seule comptabilité de caisse ou la forme des concours de l'Etat aux collectivités locales.

⁹ Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

EXTRAITS DE LA DECLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN DE 1789

Article 14 - Chaque citoyen a le droit, par lui-même ou par ses représentants, de constater la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Article 15 - La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

EXTRAIT DE LA CONSTITUTION DU 4 SEPTEMBRE 1791

La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après :

[...]

2° De fixer les dépenses publiques ;

3° D'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ;

4° De faire la répartition de la contribution directe entre les départements du royaume, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics, et de s'en faire rendre compte ;

[...]

Source : Constitution du 4 septembre 1791, Chapitre III – De l'exercice du pouvoir législatif, Section première – pouvoirs et fonctions de l'Assemblée nationale législative, article premier.

1.1.3. LES TENTATIVES DE REFORME DE L'ORDONNANCE DE 1959

Ainsi, dès l'origine, les parlementaires expriment la volonté de modifier l'ordonnance de 59. Didier Migaud rapporte ainsi l'intervention du député René Pleven le 12 novembre 1959 qui s'insurge contre le fait que « *par des procédés indirects, comme celui de l'ordonnance organique de 1959, on vide de leur substance les pouvoirs qui avaient été attribués au législatif* » et demande une révision rapide de l'ordonnance car « *le contrôle*

parlementaire des dépenses de 1960 ne sera qu'une apparence et, en réalité, ce sera un escamotage »¹⁰.

Pourtant, cette revendication ne sera pas suffisante : comme le souligne Alain Lambert, « *l'histoire des propositions de réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances est aussi longue et abondante que stérile* »¹¹. En quarante ans, trente-cinq propositions de modification ont été déposées et aucune réforme majeure n'aboutira, assurant une longévité exceptionnelle à cette « constitution financière », alors que la Constitution elle-même a été modifiée à de nombreuses reprises depuis 1958.

En réalité, si aucune réforme n'a pu ébranler le « *dogme de l'intangibilité de l'ordonnance* »¹², c'est sans doute que ce que critiquaient les parlementaires faisait justement la force du texte, notamment aux yeux du pouvoir exécutif. La volonté de renforcer les pouvoirs du Gouvernement au détriment de ceux du Parlement, conforme à la logique de parlementarisme rationalisé qui inspire la V^e République, apparaît comme nécessaire pour mettre un terme « *aux dérives de la décision budgétaire sous la IV^{ème} République* »¹³. L'ordonnance de 59 devient une sorte de « *totem normatif* »¹⁴ garant de l'efficacité du processus budgétaire.

Didier Migaud développe cette explication¹⁵ : « *Parce que ce texte a permis de rompre avec certains errements antérieurs, parce qu'il garantit que*

¹⁰ Journal officiel, Débats Assemblée nationale, première séance du 12 novembre 1959, intervention de René PLEVEN rapportée par Didier MIGAUD, *op. cit.*

¹¹ Rapport d'Information n°37 (2000-2001) de M. Alain LAMBERT, fait au nom de la Commission des finances du Sénat, sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « *Doter la France de sa nouvelle Constitution financière – Un préalable à la réforme de l'Etat* », 19 octobre 2000, Introduction.

¹² Didier MIGAUD, Proposition de loi organique n°2540, *op. cit.*

¹³ Alain LAMBERT, Rapport d'information n°37, *op. cit.*

¹⁴ Alain LAMBERT, « *La Genèse de la loi Organique relative aux lois de finances vue du Sénat* », disponible sur le blog d'Alain LAMBERT <http://www.alain-lambert.org/>.

¹⁵ Rapport n°2908 de Didier MIGAUD, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique n°2540 relative aux lois de finances, enregistré le 31 janvier 2001.

désormais le budget soit voté en temps utile en évitant l'humiliante procédure des "douzièmes provisoires", il a longtemps été considéré comme intangible, notamment par les successeurs de ceux qui, autour de Gilbert Devaux, alors directeur du budget, ont rédigé, en 1958, dans un contexte institutionnel bien particulier, l'avant-projet de texte qui devait devenir l'ordonnance organique, organisant le transfert du pouvoir budgétaire du Parlement vers le Gouvernement, et, plus précisément, vers le ministère des finances. Aussi bien, en dépit de frustrations manifestées dès la première année de son application, l'ordonnance organique est-elle restée plus intangible que la Constitution. »

1.2. UN CONTEXTE PARTICULIER

1.2.1. DE NOUVEAUX DEFIS POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Cependant, à côté du débat relatif à la répartition des pouvoirs entre Parlement et Gouvernement apparaissent d'autres formes de critiques, plus variées, qui portent sur les modalités de la gestion publique qui seraient devenues progressivement inadaptées. Ainsi, certains soulignent à juste titre la complexification des finances publiques, avec la montée en puissance des collectivités territoriales, du financement de la sécurité sociale ou l'apparition d'un cadre européen – le Pacte de stabilité et de croissance – qui changent la façon dont on perçoit le budget de l'Etat et qui par certains côtés rend obsolète l'ordonnance de 59.

Mais le constat fondamental est celui de l'augmentation de la dépense publique. Ainsi, dans l'introduction au rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, qui s'est réuni d'octobre 1998 à janvier 1999, Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, souligne : *« Depuis trente ans, la dépense publique n'a cessé d'augmenter. Doublement des dépenses de l'Etat en francs constants, multiplication par cinq des dépenses locales, multiplication par huit des dépenses de la sécurité sociale. Or, il n'est pas certain – c'est même l'inverse ! – que l'argent public soit toujours dépensé au mieux, et cela en dépit des contrôles qui peuvent être exercés par le Parlement, par la Cour des comptes ou par les corps d'inspection. Pour ne prendre qu'un exemple, le directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie n'estimait-il pas récemment qu'on pourrait économiser 100 milliards de*

francs sur les dépenses de santé, sans porter atteinte à la qualité des soins ? »¹⁶.

Les prélèvements « ont bien sûr suivi cette ascension des dépenses [et] atteignent aujourd'hui le niveau record de 46 % du PIB¹⁷, quatre points au-dessus de la moyenne de l'Union Européenne »¹⁸. Or, « la libre circulation et l'euro mettent désormais les Etats en concurrence et les exposent à des risques de délocalisation, des capitaux et des entreprises, et donc à terme un risque de paupérisation. »

Les prélèvements obligatoires pouvant difficilement être augmentés, les nouvelles dépenses ont été financées à travers le déficit public : depuis plus de vingt-cinq ans, le budget de l'Etat français n'a pas connu une seule année d'excédent budgétaire, entraînant mécaniquement une augmentation année après année de la dette publique, passée de 20% du PIB au début des années 80 à plus de 60% aujourd'hui (cf. encadré *Dette publique et déficit public*).

DETTE PUBLIQUE ET DEFICIT PUBLIC

En % du PIB et en milliards d'euros courants, de 1981 à 2005

Année	Dette publique	Déficit public	Dette publique	Déficit public
1981	22 %	-2,0 %	110,1	-10,0
1982	25,3 %	-2,5 %	145,5	-14,4
1983	26,5 %	-2,2 %	170,0	-14,3
1984	28,8 %	-2,6 %	201,4	-18,0
1985	30,3 %	-2,9 %	227,7	-21,4
1986	30,9 %	-3,1 %	249,3	-25,2
1987	33,1 %	-2,0 %	281,2	-16,6
1988	33,1 %	-2,5 %	302,8	-23,1
1989	34,0 %	-1,7 %	333,3	-17,0
1990	35,3 %	-2,3 %	363,6	-24,0

¹⁶ Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire ; Président Laurent FABUS ; Rapporteur Didier MIGAUD ; Document d'information de l'Assemblée nationale n°3/99, 27 janvier 1999.

¹⁷ Depuis la fin des années 1980, le taux de prélèvements obligatoires en France s'est stabilisé aux alentours de 44% du PIB. Ce taux est supérieur de plus de quatre points à la moyenne européenne et reste un des plus élevés des pays de l'OCDE (Source : OCDE, *statistiques des recettes publiques 1965 – 2004*).

¹⁸ *Ibid.*

1991	36,2 %	-2,8 %	385,1	-30,0
1992	39,8 %	-4,4 %	440,1	-48,8
1993	45,7 %	-5,9 %	510,0	-66,1
1994	48,9 %	-5,5 %	564,8	-63,1
1995	55,1 %	-5,5 %	657,9	-65,5
1996	57,6 %	-4,1 %	707,2	-49,8
1997	58,5 %	-3,0 %	742,5	-37,8
1998	58,7 %	-2,6 %	778	-34,6
1999	58,2 %	-1,7 %	795,3	-23,6
2000	56,7 %	-1,5 %	817,2	-21,1
2001	56,3 %	-1,5 %	842,5	-23,2
2002	58,2 %	-3,2 %	901,8	-48,8
2003	62,4 %	-4,1 %	994,5	-66,6
2004	64,3 %	-3,6 %	1068,3	-60,6
2005	66,2 %	-3,0 %	1136,8	-49,3

Source : INSEE, tableaux, en euros courants, dette et déficit au sens de Maastricht, PIB en base 2000.

Une première conséquence a été la procédure pour déficit excessif dont a fait l'objet la France entre 2003 et 2006, en application du Pacte de stabilité et de croissance, qui fixe un ratio dette publique / PIB maximal à 60% et un déficit public maximal à 3%. Mais au-delà de cette procédure, le niveau de la dette a fait l'objet d'une préoccupation publique croissante illustrée par la médiatisation du rapport rédigé par la commission présidée par Michel Pébereau¹⁹ : celui-ci, soulignant que « l'augmentation de la dette ne résulte pas d'un effort spécifique pour la croissance mais, pour l'essentiel, d'une gestion peu rigoureuse », dresse un portrait alarmiste des finances publiques et incite les pouvoirs publics à engager rapidement les réformes nécessaires. Pour la première fois également, la dette publique a été, pendant la campagne pour les élections présidentielles de 2007, un des sujets les plus souvent abordés par les candidats. Conséquence directe de cette prise de conscience, les candidats ont dû chiffrer leur programme : le citoyen ne se contentait plus de savoir quelles actions seraient menées en cas de victoire, mais surtout avec quels moyens le vainqueur envisagerait de les mettre en place.

¹⁹ Rapport de la commission présidée par Michel PEBEREAU, « *Rompre avec la facilité de la dette publique – Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale* », décembre 2005.

Sans entrer dans un débat théorique sur le bon niveau de la dette publique – il n'existe pas a priori de montant optimal de la dette – ou dans un débat sur le niveau des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires qui relève d'un choix politique – l'équilibre budgétaire peut exister avec des dépenses importantes et de forts prélèvements, ou avec des dépenses et recettes faibles – tout le monde s'accorde à souligner que, dans un contexte où le poids du financement de la sécurité sociale est toujours plus important²⁰, il n'y a plus de marges de manœuvre. La recherche de l'efficacité de la dépense publique et la thématique de l'évaluation des politiques publiques deviennent des thèmes d'actualité. Ainsi, les parlementaires ont alors été contraints de se poser une nouvelle question : « *Comment dépenser mieux et prélever moins ?* »²¹.

1.2.2. UNE SOCIÉTÉ MÉTAMORPHOSÉE

Outre la question des finances publiques, le fonctionnement de l'Etat est remis en cause par l'évolution des valeurs de la société. D'une part, l'attitude des consommateurs évolue : ceux-ci sont plus exigeants, en termes de qualité de service, de variété et de personnalisation des produits ou de délais d'attente. Les entreprises, confrontées à ces nouvelles demandes, se sont réorganisées : schématiquement, elles sont passées d'une logique de production à celle de service du client.

Ainsi, de plus en plus internationale, la culture d'entreprise change profondément. Même dans les entreprises les plus traditionnelles, chaque unité dispose d'une batterie d'indicateurs permettant d'en mesurer la performance. Le management traditionnel était fondé sur la centralisation des décisions et la planification. Désormais, les concepts clefs sont la réactivité, à travers la multiplication des centres de décision, et l'évaluation permanente, via toujours plus de reporting. L'obligation de résultat est attendue aussi bien par le client que par l'actionnaire, voire l'employé lui-même en raison des mécanismes d'intéressement. Par ailleurs, souvent aiguillonné par des scandales financiers, le monde de l'entreprise a également cherché à améliorer son système de gouvernance et sa

²⁰ Pour 2007, le gouvernement a prévu un budget de 295,5 milliards d'euros pour le régime général et 402,3 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base contre respectivement 265,5 milliards d'euros et 363,7 milliards d'euros en 2005.

²¹ Laurent FABIUS, *op. cit.*

transparence interne – à travers les nouveaux systèmes d'information – et externe – avec la multiplication des états financiers, accessibles aux analystes et au public.

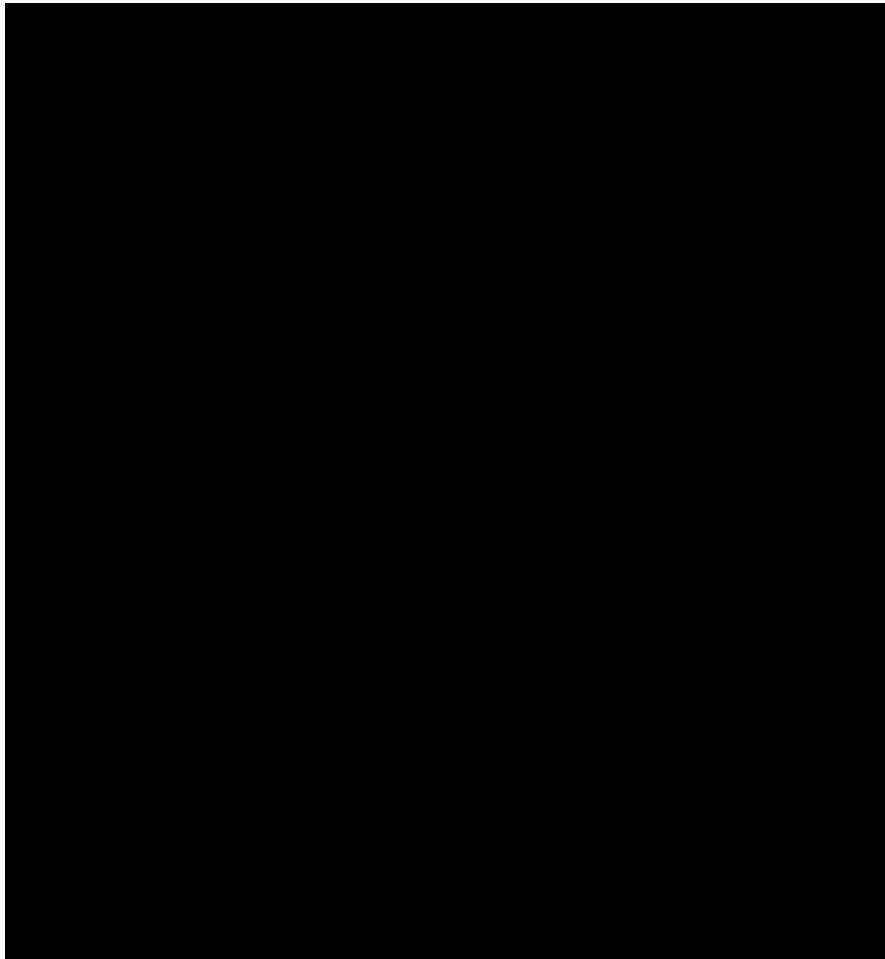
Or, dans sa relation à l'Etat, le citoyen est à la fois client, en tant qu'utilisateur des services publics, et actionnaire, à travers l'impôt. Habitué aux nombreuses révolutions dans le secteur privé, il cherche désormais à s'assurer de l'efficacité de l'Etat, et ses nouvelles attentes remettent en cause l'organisation administrative :

« La bureaucratie, idéal-type décrit par Max Weber, a, sans doute, été parfaitement en adéquation avec les attentes de la société industrielle, assise sur une légitimité de type légal-rationnel et sur des valeurs collectives : pour mettre en œuvre le principe d'égalité des citoyens devant la loi et d'égal accès de tous au service public, ces organisations publiques traitaient tous les demandeurs quelle que soit leur condition, de manière uniforme et le plus anonymement possible. [...] »

Cette organisation qui a été efficace n'est plus adaptée à la société moderne. Il paraît évident qu'il ne peut plus y avoir aujourd'hui de "gestion de masse" ni de réponse uniforme. De nouvelles priorités se font jour, société multiculturelle, demande croissante et diversifiée d'intervention de la puissance publique, qui sont autant d'impératifs d'adaptation de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques à de nouvelles exigences. L'administration se doit d'être réactive et plus "pointue" dans les réponses qu'elle apporte »²².

D'autre part, dans une période de transparence budgétaire et de circulation accrue de l'information, le citoyen demande que l'Etat rende compte de sa gestion. Ayant accès à de nouveaux outils de communication comme Internet, il demande plus d'information, gage de transparence de l'Etat, alors que la méfiance à l'égard des gouvernements et des politiques a progressivement augmenté.

²² Annie CHEMLA-LAFAY, Céline CHOL, « 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE – Convergence et Systémique », dossier réalisé par l'Institut de la gestion Publique et du Développement Economique (IGPDE), mai 2006.



1.2.3. UNE REFORME DE L'ETAT A LA TRAINÉ

Ainsi, en reprenant le rapport de l'IGPDE²³, on peut distinguer trois raisons fondamentales qui ont poussé la plupart des pays industrialisés à réformer leur gestion publique : la crise économique et le poids de la dette publique, l'évolution des consommateurs et de leurs attentes et la crise de confiance

²³ *Ibid.*

entre l'Etat et les citoyens. En fonction des situations diverses des différents pays, ces trois raisons se sont combinées, même si la première a généralement été le moteur principal : « *en fait, [la réforme de l'Etat] s'est souvent imposée comme une solution rendue nécessaire par de graves difficultés économiques et sociales, plus qu'elle ne résulte d'un choix politique délibéré. De surcroît, elle a été entreprise de façon consensuelle, les différentes formations politiques et organisations syndicales, par delà les alternances électorales, étant le plus souvent convaincues du bienfondé de ses grandes lignes. Elle n'a donc pas constitué un enjeu aux affrontements politiques forts* »²⁴.

Ainsi, de nombreux pays mettent en œuvre de profondes réformes dans les années 90 : l'Italie, dans un contexte de fort endettement de l'Etat et de discrédit de la classe politique après l'opération « mains propres », alors que la Commission Européenne commence à sélectionner les pays pour la monnaie unique ; l'Allemagne, pour faire face à la réunification ; le Canada et la Nouvelle-Zélande, pour redresser leurs finances publiques ; la Suède et le Danemark, pour préserver leur modèle social dans un contexte de crise financière ; le Japon pour alléger son fonctionnement bureaucratique, qui n'a guère évolué depuis l'ère Meiji ; la Belgique, lors de la transformation en un état fédéral ; les Etats-Unis, pour améliorer l'image de l'administration, etc.²⁵

Si dans le détail les réformes engagées dans les différents pays ont leurs différences, souvent liées aux spécificités nationales (cf. encadré *Quelques exemples de réforme de la gestion publique à l'Etranger*), les principaux éléments sont les mêmes : une modernisation de l'Etat par la performance et la culture du résultat, avec des méthodes souvent inspirées du secteur privé ; une simplification et une modernisation des structures administratives, avec un questionnement sur le périmètre de l'Etat, la création d'agences²⁶ et le rapprochement entre administration et usager ; une réforme des fonction publiques, plus dynamique, notamment pour les hauts responsables. Emerge

²⁴ Rapport d'information n°348 (2000-2001) de M. Gérard BRAUN, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur une étude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger, déposé le 31 mai 2001.

²⁵ Le lecteur pourra se référer au rapport de Gérard BRAUN, *op.cit.*, qui détaille les origines de la réforme de l'Etat dans de nombreux pays étrangers.

²⁶ Au sujet des agences, le lecteur pourra se référer au complément D, « *LOLF et agences* », du Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE), « *Economie Politique de la LOLF* », Edward ARKWRIGHT, Christian DE BOISSIEU, Jean-Hervé LORENZI et Julien SAMSON, avril 2007.

ainsi progressivement le concept de « nouvelle gestion publique », décliné de façon assez unanime dans la plupart des pays, sous l'effet sans doute « *de la croissance exponentielle des réseaux d'échanges et de benchmarking* »²⁷.

QUELQUES EXEMPLES DE REFORME DE LA GESTION PUBLIQUE A L'ETRANGER

Canada

Sans aucun doute, la réforme au Canada est la plus radicale au sein des pays de l'OCDE. En 1994, le gouvernement libéral tout juste élu fait face à une crise financière sans précédent (endettement public proche de 100% du PIB, déficit fédéral de 6% du PIB, augmentation des taux d'intérêt et baisse de la notation du gouvernement canadien) et lance « l'examen des programmes », une thérapie de choc destinée à sauver les finances publiques : il s'agit de repenser en profondeur les politiques publiques en examinant l'ensemble des activités de l'Etat. Pour chacun des programmes, il convient de s'interroger sur la pertinence de sa prise en charge par l'Etat, l'organisation administrative optimale, le financement, etc. Des objectifs sont assignés aux différents ministres (de 5 à 60% de réduction des dépenses) entraînant une réduction globale de 18,9% des dépenses de l'Etat en 1997-1998 par rapport à 1994-1995 et un retour à l'excédent budgétaire en 1997 après 27 exercices en déficit. Près de 66 000 emplois ont été supprimés au sein de l'administration fédérale, soit un fonctionnaire sur six, entre 1994 et 1999. D'autres initiatives ont été lancées par la suite, comme le programme « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes » en 2000, afin de poursuivre l'élan réformateur.

Etats-Unis

Aux Etats-Unis, le processus de réforme s'inscrit davantage dans la durée, et dès 1949 apparaît l'idée de la budgétisation selon les performances. Depuis, à chaque décennie peut être associée une profonde modernisation de la gestion publique :

- années soixante : Planning Programming Budgeting System.
- années soixante-dix : management par objectifs et budget base zéro.

²⁷ Françoise WAINDROP et Céline CHOL, « Mondialisation et gestion publique, contraintes et opportunités », Revue Politiques et Management Public, Vol.21, n°2, juin 2003, cité dans « 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE », *op.cit.*

- années quatre-vingt : responsabilisation des gestionnaires et réorganisation de l'administration.
- années quatre-vingt-dix : réforme budgétaire et comptable, notamment basée sur la « Government and Performance Results Act » de 1993.

Royaume-Uni

Dans les années quatre-vingt, la réforme naît d'une réorganisation profonde de l'administration : après la vague de privatisations des principales entreprises industrielles et commerciales, la réflexion sur le champ d'intervention de l'État (privatisation, recours à la sous-traitance ou gestion en régie) a été articulée avec une recherche de la performance au sein du réseau des opérateurs de l'État. La procédure budgétaire est ensuite renouvelée, avec notamment la « Comprehensive Spending Review » de 1997 qui permet d'analyser la pertinence des dépenses, une pluriannualité assumée, et un « New Public Management ».

Suède

Les évolutions de la gestion publique sont guidées par le souci de pérenniser, en l'adaptant, l'offre de service public. La réforme s'articule autour de trois axes :

- mise en place d'une gestion par la performance à l'initiative du Parlement dès 1998 ;
- réforme comptable, à travers le basculement progressif, depuis 1993, des agences et de l'État vers une comptabilité d'exercice ;
- révision de la procédure budgétaire, à compter du milieu des années quatre-vingt-dix, avec le développement d'une programmation glissante sur trois ans et la fixation de plafond globaux de dépenses pour vingt-sept secteurs d'intervention correspondant à des politiques publiques définies, au sein desquels les gestionnaires disposent d'importantes libertés.

Australie

La constitution budgétaire du pays a été refondue à la fin des années quatre-vingt-dix, avec le « Financial Management and Accountability Act » de 1997 et le « Charter of Budget Honesty Act » de 1998, qui énonce en particulier les principes d'une saine gestion financière.

Pays-Bas

En 1999, un système budgétaire orienté par les résultats, et non plus sur les moyens, est institué. Le premier budget de ce type a été présenté au Parlement en septembre 2001. Ce dispositif doit progressivement évoluer vers une budgétisation et une comptabilisation en fonction des résultats.

Sources principales : « Economie politique de la LOLF », rapport du CAE, op.cit.

« 25 ans de réformes de la gestion publique dans les pays de l'OCDE – Fiches pays », Dossier réalisé par l'IGPDE.

Rapport d'information n°348 du Sénat, op.cit.

En France, « apparaît alors une situation paradoxale caractérisée par un discours politique réformateur mais par une absence de réformes significatives, au premier rang desquelles devrait figurer la réforme de l'Etat [...] »²⁸. La thématique de la « nouvelle gestion publique » existe pourtant en France dès la fin des années 80, notamment avec la circulaire de Michel Rocard du 23 février 1989 relative au renouveau du service public²⁹, et des structures administratives *ad hoc* sont créées dans les années 90 (cf. encadré ci-dessous sur la réforme de l'Etat en France). Pourtant, aucune réforme majeure n'aboutit, peut-être parce que « la culture administrative française séculaire et très structurée, le parlementarisme rationalisé de la V^e République ainsi que la puissance traditionnelle du ministère des Finances ont contribué à différer plus longtemps qu'ailleurs et indépendamment des majorités politiques, les évolutions en matière de gestion publique »³⁰.

²⁸ Gérard BRAUN, *op. cit.*

²⁹ Les titres des quatre parties de la circulaire témoignent bien de la prégnance de cette thématique : « I – Une politique de relations du travail renouée » ; « II – Une politique de développement des responsabilités », « III – Un devoir d'évaluation des politiques publiques » ; « IV – Une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers ».

³⁰ Françoise WAINDROP et Céline CHOL, dans « France : le pari d'une réforme systémique – Les enjeux de la réforme budgétaire », IGPDE, département Recherche, Etudes, Veille, à l'occasion du colloque du GEAP, septembre 2004.

QUELQUES ELEMENTS SUR LA REFORME DE L'ETAT EN FRANCE

Si l'expression « réforme de l'Etat » n'apparaît officiellement qu'en 1995³¹, l'idée qu'il faut réorganiser, moderniser, simplifier le fonctionnement de l'Etat est aussi ancienne que les critiques à l'encontre de l'Administration, et se développe en particulier à la fin du XIX^e siècle. La thématique des « réformes administratives », de « modernisation de l'Administration » ou de « simplifications administratives » sera dès lors souvent confiée aux Ministres en charge de la fonction publique.

Dans les années 1970, l'accent est mis sur la prise en compte des usagers avec l'institution d'un Médiateur de la République³² – qui « *reçoit les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public* » –, la protection des libertés face aux progrès de l'informatique³³ – avec notamment la création de la CNIL, Commission Nationale de l'informatique et des libertés –, la garantie de l'accès aux documents administratifs³⁴ et la motivation des actes administratifs³⁵.

Les années 1980 et le début des années 90 sont marqués d'une part par la décentralisation, lancée en 1982³⁶, et la déconcentration³⁷; d'autre part par la mise en place de dispositifs d'évaluation des politiques publiques (cf.

³¹ L'expression « réforme de l'Etat » apparaît pour la première fois en 1995 dans le gouvernement d'Alain Juppé avec un Ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Citoyenneté (Claude Goasguen). Les titres des Ministres précédents utilisaient les termes de « réformes administratives », de « modernisation de l'Administration » ou de « simplifications administratives ».

³² Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

³³ Loi n°78-17 du 7 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

³⁴ Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

³⁵ Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public.

³⁶ Lois Defferre, en 1982-1983.

³⁷ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et décret n°92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

encadré sur l'évaluation des politiques publiques). En mai 1989 est créée, au sein de la Direction générale de la Fonction Publique (DGAFP), une troisième sous-direction chargée de la modernisation et de la qualité. En 1989, le Gouvernement lance un « renouveau du service public » avec la circulaire de Michel Rocard³⁸, qui, très ambitieuse, n'aura pourtant pas les effets escomptés.

En 1995, les efforts de modernisation sont relancés. Le terme de « réforme de l'Etat » apparaît avec la nomination en mai de Claude Goasguen en tant que Ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Citoyenneté – attributions qui seront confiées en novembre à Dominique Perben, Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation. En décembre, un décret³⁹ institue un comité interministériel pour la Réforme de l'Etat (CIRE) ainsi qu'un Commissariat à la Réforme de l'Etat (CRE). Le CRE sera 1998⁴⁰ transformé en délégation interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE), dont la direction sera assurée par Directeur Général de l'Administration et de la Fonction Publique.

Les questions des simplifications administratives – avec la création d'une commission pour les simplifications administratives se développe,

Sources principales : Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, op.cit.

Dossier en ligne de la Documentation Française sur la Modernisation de l'Etat, disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

Site Internet de la DGAFP, <http://www.fonction-publique.gouv.fr>

1.3. LA GENESE DE LA LOLF

1.3.1. DE NOMBREUSES INITIATIVES

Les années 80 et 90 sont donc marquées par plusieurs tendances. D'une part, se manifeste la volonté toujours constante de la part des parlementaires de revenir sur l'équilibre des pouvoirs consacré par l'ordonnance de 59,

³⁸ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

³⁹ Décret 95-1007 du 13 décembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'Etat et au Commissariat à la réforme de l'Etat.

⁴⁰ Décret 98-573 du 8 juillet 1998 modifiant le décret 95-1007.

« *texte technocratique et largement antiparlementaire* »⁴¹. Il s'agit, comme le synthétise la proposition de révision la plus aboutie, rédigée en 1980, « *de restaurer le rôle du parlement en matière de lois de finances ; d'éviter les abus de pratiques gouvernementales ; de renforcer le contrôle parlementaire ; d'élaborer un texte juridiquement et politiquement plus clair et moins contesté* »⁴².

D'autre part, se manifeste une prise de conscience, face à une situation tendue des finances publiques et à l'inflation des dépenses, qu'il faut réellement s'interroger sur l'efficacité des politiques publiques, notamment à travers l'évaluation, afin de retrouver des marges de manœuvre budgétaires.

Enfin, apparaît le sentiment qu'il faut enfin parvenir à réformer l'Etat, et notamment la gestion publique, dans ses aspects budgétaire, financier et comptable, qui ne semble plus correspondre aux attentes des citoyens et aux standards du secteur privé comme des autres pays industrialisés.

Ainsi, à la fin des années 90, de nombreuses initiatives sont menées, tant par le Parlement que par la Cour des Comptes ou le Gouvernement, mais de façon relativement désordonnée, et aucune réforme d'ampleur ne voit le jour. A l'initiative de Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée Nationale⁴³, un groupe de travail « sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire », réunissant des parlementaires de tous les groupes politiques, se réunit d'octobre 1998 à janvier 1999 et reçoit la contribution de nombreuses personnalités, comme Pierre Joxe, alors Premier président de la Cour des Comptes. Le rapport⁴⁴, animé par le souci de « *contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins* », reprend la thématique de la maîtrise de la dépense et l'assainissement des finances publiques et souligne que le Parlement ne contribue pas suffisamment à l'amélioration de l'efficacité de la dépense. Il s'agit donc de refonder l'évaluation et du contrôle, ce qui sera fait en février 1999 avec la création à

⁴¹ Proposition de loi organique n°1718 du 14 mai 1980 tendant à modifier, préciser et compléter les dispositions de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. L'ensemble du groupe socialiste de l'Assemblée Nationale avait signé la proposition.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Laurent FABIOUS est président de l'Assemblée nationale pour la seconde fois entre juin 1997 et mars 2000.

⁴⁴ *Op. cit.*

L'Assemblée Nationale de la MEC⁴⁵. Mais au-delà des réformes immédiatement opérationnelles au Parlement, le rapport insiste sur « *l'urgence de la rénovation du fonctionnement de l'Etat* », et propose des réformes de moyen terme qui portent notamment sur la modernisation des méthodes de gestion – à travers par exemple une plus grande souplesse dans l'emploi des crédits, la mise en place d'un contrôle de gestion ou la prise en compte de la pluriannualité – et sur le renforcement de la transparence et de la signification des comptes publics, réformes qui nécessitent une révision de l'ordonnance de 59. A la suite de ces réflexions, la Conférence des présidents confie à Didier Migaud, rapporteur général de la Commission des finances, et également rapporteur du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique, la mission de présenter une nouvelle proposition tendant à la révision de l'ordonnance de 59.

Si, début 1999, les réflexions contenues dans le rapport du groupe de travail semblent bien abouties, il n'y a, à ce stade, aucune raison que cette trente-sixième proposition de révision de l'ordonnance de 59 ne connaisse pas le sort des trente-cinq précédentes. Il y a en effet de nombreuses parties prenantes à une réforme organique et chacune d'entre elles est en mesure, plus ou moins directement, de s'y opposer. Ainsi, comme on l'a vu, le Gouvernement, qui peut considérablement gêner le vote d'une proposition de loi, mène ses propres travaux sur la modernisation de la gestion publique – notamment le chantier comptable – et ne cherche pas nécessairement à lancer une révision de l'ordonnance de 59 qui conduirait à confier plus de pouvoir au Parlement. Le Conseil Constitutionnel – qui ne s'est jamais prononcé sur l'ordonnance de 1959 rappelons-le – est amené à se prononcer sur la conformité des dispositions d'une loi organique.

Par ailleurs, la participation du Sénat à la refonte d'une loi organique est fondamentale. Or, on est en période de cohabitation, avec Jacques Chirac comme Président de la République et une majorité sénatoriale de droite tandis que la majorité à l'Assemblée Nationale et le Gouvernement, mené par Lionel Jospin, sont de gauche.

L'accord des deux chambres est donc loin d'être acquis, d'autant que le Sénat conduit ses propres réflexions. Alain Lambert, rapporteur général de la Commission des finances de juin 1995 à octobre 1998, avait lui aussi « éprouvé les limites de [l'] ordonnance, tant dans son maniement pour le

⁴⁵ La Mission d'évaluation et de contrôle est une structure « permanente », recrée chaque année au sein de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale. En collaboration avec la Cour des Comptes, elle auditionne des responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et mène des investigations approfondies sur des politiques publiques sectorielles.

Parlement que dans sa pertinence pour la connaissance de la situation des finances publiques, et pour la gestion de l'Etat »⁴⁶. Devenu président de la Commission des finances, il est mandaté par celle-ci au début de l'année 1999 pour réaliser une étude en vue de réformer l'ordonnance de 1959, avec une importante contribution de la Cour des Comptes. Par ailleurs, d'autres travaux convergent vers la nécessité d'une réforme.

1.3.2. CHRONOLOGIE DES FAITS

La situation politique fin 1999 – début 2000 est de plus particulièrement tendue, à la suite de l'affaire dite de la « cagnotte fiscale » : une conjoncture plus favorable en 1999 a entraîné des recettes fiscales beaucoup plus importantes que prévues, mais celles-ci sont sous-estimées par le Gouvernement. A l'initiative d'Alain Lambert et Philippe Marini, Rapporteur Général, la Commission des Finances du Sénat obtient les pouvoirs de commission d'enquête pour faire la lumière sur cette affaire et publiera ses conclusions en septembre 2000⁴⁷, ce qui ne contribue pas à l'instauration d'un climat politique serein. Au printemps 2000, le Gouvernement reconnaît lors de la présentation des résultats définitifs de l'exécution 2000 un surplus de recettes fiscales de 30,7 milliards de francs.

Cette affaire très médiatisée – des voix se font entendre pour l'utilisation de la fameuse cagnotte, alors que le budget est en réalité toujours en déficit – met le Gouvernement mal à l'aise. Par ailleurs, en février et mars 2000, les enseignants sont dans la rue, notamment à la suite des réformes initiées par Claude Allègre, ministre de l'Education Nationale. Le 16 mars 2000, Lionel Jospin est interviewé par Patrick Poivre d'Arvor au Journal de 20h sur TF1 à ce sujet mais, mis en cause une nouvelle fois sur l'affaire de la cagnotte, annonce vouloir réformer l'ordonnance de 59 qui n'est « *plus adaptée* [et] *pas assez transparente* » et être « *d'accord, au niveau du Gouvernement, pour revoir ces textes avec le Parlement* » (voir l'extrait de l'interview ci-dessous). Par ailleurs, Christian Sautter, remplaçant Dominique Strauss-Kahn en tant que ministre de l'Economie, des Finances et de l'industrie, fait face à une fronde des agents de son ministère suite à un projet de réforme des services fiscaux et démissionne fin mars 2000. Il est remplacé par

⁴⁶ « *La genèse de la LOLF vue du Sénat* », *op. cit.*

⁴⁷ Rapport d'information n°485 (2000-2001) de MM. Alain LAMBERT et Philippe MARINI, fait au nom de la Commission des finances, « *En finir avec le mensonge budgétaire – Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat* », 29 septembre 2000.

Laurent Fabius le 27 mars qui, fidèle à sa position lorsqu'il était Président de l'Assemblée Nationale, continue à soutenir l'idée d'une révision de l'ordonnance et entraîne, avec l'aide de Florence Parly, Secrétaire d'Etat au Budget, la conversion de Bercy. Le ralliement du Gouvernement, confirmé lors du Comité interministériel à la réforme de l'Etat (12 octobre 2000) est le premier tournant de l'histoire de la LOLF. Le 11 juillet 2000, Didier Migaud dépose alors à l'Assemblée Nationale, la proposition de loi organique n°2540 relative aux lois de finances.

De son côté, au Sénat, Alain Lambert poursuit ses travaux et conclut que *« doter la France de sa nouvelle Constitution financière [est] un préalable à la réforme de l'Etat »*. Ainsi, la révision de l'ordonnance de 59 doit avoir deux objectifs : *« Le premier est de moderniser la gestion publique, en faisant des lois de finances des outils efficaces de décision et de pilotage du budget de l'Etat ; bref, de réaffirmer toute la portée des lois de finances. Le second est de rééquilibrer les pouvoirs en matière de finances publiques, dans le strict respect de l'initiative gouvernementale et de l'interdiction pour le Parlement de dégrader le solde du budget de l'Etat. Ces deux objectifs sont complémentaires. L'un ne doit pas être privilégié par rapport à l'autre. Cette opinion partagée est sans doute la raison pour laquelle cette réforme va enfin voir le jour »*⁴⁸.

Avant le dépôt officiel de sa proposition de loi organique, Didier Migaud vient, en compagnie de Raymond Forni, nouveau Président de l'Assemblée Nationale, solliciter l'appui de Christian Poncelet, Président du Sénat. Plutôt que de présenter une proposition concurrente, Alain Lambert choisit de se rallier à la démarche de Didier Migaud et présente ses réflexions sous la forme d'un rapport d'information⁴⁹.

Le Conseil d'Etat, saisi par le Gouvernement en vue d'éclairer un débat à la portée considérable, rend alors son avis n°365.546 du 21 décembre 2000 sur les conditions dans lesquelles peut être modifiée l'ordonnance de 1959, et conclut que la loi organique, dans son intégralité, est « relative au Sénat », au sens de l'article 46 de la Constitution, ce qui signifie que les deux assemblées doivent voter le texte dans les mêmes termes. Alain Lambert et Didier Migaud doivent désormais convaincre les parlementaires du bien fondé de la réforme : le tandem des « pères fondateurs » de la LOLF est né.

Jacques Chirac, à l'occasion de la présentation des vœux des corps constitués apporte son soutien à la démarche en exprimant le souhait « que

⁴⁸ Alain LAMBERT, Rapport d'information n°37, *op. cit.*

⁴⁹ *Ibid.*

le travail actuellement engagé par l'Assemblée nationale et le Sénat débouche rapidement sur une réforme ambitieuse et [...] consensuelle ». Ce sera chose faite avec les votes en deuxième lecture le 21 juin 2001 à l'Assemblée Nationale – à l'unanimité avec abstention du groupe communiste –, et le 28 juin 2001 au Sénat – avec 292 voix pour et 17 voix contre, dont les sénateurs communistes.

Le 25 juillet 2001, le Conseil Constitutionnel⁵⁰ reconnaît la validité de l'essentiel des dispositions du texte et la loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances est finalement promulguée le 1^{er} août 2001.

EXTRAITS DE L'INTERVIEW DE LIONEL JOSPIN, PREMIER MINISTRE, PAR PATRICK POIVRE D'ARVOR AU JOURNAL DE 20H SUR TF1, 16 MARS 2000.

P. Poivre d'Arvor (TF1) : M. Jospin, bonsoir.

Lionel Jospin : Bonsoir.

TF1 : On a un peu le sentiment, à regarder toutes ces manifestations qui pullulent depuis quelques jours, et singulièrement aujourd'hui, qu'au fond elles ont été attisées par le fait que l'argent afflue, semble-t-il, dans les caisses de l'Etat, actuellement. Je voudrais vous demander de répondre très directement, et si possible sans préambule, à cette question assez simple que se posent tous les Français. (...) Pourquoi l'Etat est-il incapable de nous dire au milliard près ce qu'il a exactement dans ses comptes ?

Lionel Jospin : Il y a eu un problème en 1999, quand on a parlé de cette "cagnotte", parce que les prévisions budgétaires de l'Etat, ce qu'on appelle la loi de finances initiale, sont faites au mois d'août de l'année précédente. Pour préparer le budget, par exemple de 1999. Cela a été fait en août 1998 et, à ce moment là, il y avait la crise asiatique, il y avait un trou d'air. Nous avions fait des prévisions de croissance légèrement inférieures à 3 %, - 2,7 - et l'opposition nous a dit : "Vous êtes trop optimistes ; la crise asiatique va faire que vous n'aurez ni la croissance ni les recettes que vous escomptez". Et nous avons en partie révisé nos chiffres à la baisse. Et puis finalement, l'économie française a surmonté le trou d'air de la crise asiatique beaucoup mieux qu'on ne le pensait, a continué sur son élan, sur cette dynamique que je crois nous avons contribué à créer, si bien qu'on s'est retrouvés avec des évaluations en fait trop pessimistes et des résultats meilleurs. C'est ça qu'on a appelé "la cagnotte" en 1999.

⁵⁰ Décision n°2001-448 DC.

TF1 : Mais il y a eu un "feuilleton", parce que plusieurs chiffres ont été donnés de ci de là.

Lionel Jospin : Oui, mais comme justement je tiens à un rapport de vérité avec les Français, qui pour moi en tout cas est absolument essentiel dans ma fonction, je suis heureux de pouvoir parler de ces problèmes aujourd'hui. Et c'est aussi pour cela que je ne voulais pas que ces interrogations se reproduisent en l'an 2000, pour le projet de loi de Finances 2000. Et c'est pourquoi j'ai proposé qu'il y ait un collectif budgétaire au printemps. Et c'est de celui-ci que nous allons parler ce soir, car nous aurons aussi des surplus de recettes en 2000. Et la question qui est posée aujourd'hui et notamment ce soir - et nous en avons parlé entre les ministres - est de savoir ce que nous voulons en faire. Et je vous le dirai dans quelques instants.

TF1 : Si j'ai bien compris, il y a eu 30 milliards de plus en 99 et il y en aura 50 milliards de plus en 2000.

Lionel Jospin : C'est cela.

TF1 : Le contrôle du Parlement est à ce point tardif, en tout cas a posteriori, que quelqu'un de votre camp, le rapporteur général du Budget, Didier Migaud, a dit qu'il y avait des tours de passe-passe dans ce budget. Pourquoi est-ce que les choses ne sont pas plus claires, plus transparentes ?

Lionel Jospin : On fonctionne, en ces matières, sur la base d'une ordonnance de 1959. Et je pense que cette ordonnance, qui codifie la façon dont on mène les discussions budgétaires, et dont notamment se conduit le dialogue entre le Gouvernement, - l'exécutif - et le législatif, n'est plus adaptée, elle n'est pas assez transparente. 1959, c'est loin, et vous vous souvenez aussi quelle était l'époque. Nous sommes donc d'accord, au niveau du Gouvernement, pour revoir ces textes avec le Parlement, afin que nos évaluations soient plus précises, plus immédiates et que le débat puisse se faire sur les orientations, sur les choix en toute transparence. Et je vais, moi, ce soir, je crois, contribuer à cette transparence.

TF1 : Je vous trouve assez gentil avec Bercy. Voilà un ministère dont on nous dit que c'est une forteresse, qui apparemment a l'air d'avoir du mal à donner avec précision le nombre de ses agents - c'est ce que dénonçait il n'y a pas très longtemps la Cour des comptes -, qui change ses évaluations, qui visiblement a du mal à se réformer - on en parlera peut-être avec la réforme du Trésor - qui fait apparaître et disparaître des recettes. Est-ce qu'il est possible de lui tenir tête ? Est-ce que vraiment ce n'est pas lui qui fait la loi finalement en France ?

Lionel Jospin : Pas depuis 1997 et que je suis Premier ministre. (...) Mais je crois qu'il y a peut-être plus à dire que de parler de Bercy et de son mode de fonctionnement...

TF1 : C'est simplement pour dire que pour tenir tête à ce ministère et peut-être pour être à sa tête, il faut peut-être un ministre politique, comme l'était par exemple D. Strauss-Kahn, ou comme l'était naguère je ne sais pas A. Pinay, R. Monory, N. Sarkozy et d'autres ?

Lionel Jospin : Honnêtement, je ne crois pas qu'on va entrer dans la discussion, ce soir, par des discussions sur les ministres. On peut y venir peut-être un peu plus tard. Ce que je veux dire, d'abord, parce que j'ai vu ces manifestations et que je veux les entendre. Je crois d'ailleurs que celle du monde enseignant et des parents d'élèves expriment quelque chose de beaucoup plus large et plus profond que le mouvement des impôts qui est essentiellement centré sur le problème d'une réforme, qui n'a pas été comprise, qui n'a pas été admise dans la façon dont elle a été proposée.

TF1 : Et qui sera poursuivie jusqu'au bout ?

Lionel Jospin : On reviendra sur ces deux sujets, si vous le voulez. (...)

Source : <http://premier-ministre.gouv.fr/>

1.3.3. UNE CONJONCTION ASTRALE MIRACULEUSE ?

L'aboutissement d'un tel projet dans le contexte institutionnel français a quelque chose d'inédit. D'abord car il est d'origine parlementaire, ce qui est rare pour une réforme d'une telle ampleur : si la démarche des parlementaires s'est appuyée sur l'aide de la Cour des Comptes et du Gouvernement – qui n'a d'ailleurs déposé directement aucun amendement, c'est la première fois, en France, que le Parlement écrit lui-même un texte législatif d'ordre financier qui le concerne.

Ensuite parce que cette proposition de loi a fait l'objet d'un consensus politique étonnant, « *quasi miraculeux* »⁵¹, surtout en période de cohabitation : il a associé des personnalités de droite et de gauche, a reçu le soutien du Gouvernement et du chef de l'Etat, et a finalement été voté à la

⁵¹ Rapport du CAE, *op. cit.*

quasi-unanimité par les deux chambres. Une telle démarche bipartisane est particulièrement rare en France, et trouvera son symbole dans la collaboration étroite d'Alain Lambert, sénateur centriste de l'Orne, et de Didier Migaud, député socialiste de l'Isère, « pères fondateurs » de la LOLF : respectivement rapporteurs de la loi au Sénat et à l'Assemblée Nationale, ils seront par la suite nommés deux années consécutives – le 7 mars 2005 par Jean-Pierre Raffarin et le 12 avril 2006 par Dominique de Villepin – parlementaires en mission pour effectuer le suivi de la mise en œuvre de la LOLF⁵².

Comme le soulignent tous les observateurs, la LOLF a incontestablement bénéficié d'une « conjonction astrale » pour le moins favorable. L'expression – Pierre Joxe, Premier Président de la Cour des Comptes, aurait parlé d'« *une conjonction astrale liée au millénaire* »⁵³ –, reprise à de nombreuses occasions, décrit bien la combinaison exceptionnelle des facteurs politiques et personnels qui a rendu possible la réforme.

D'un côté, comme a l'a vu, l'affaire de la « cagnotte », causée par la conjoncture économique, crée un climat politique favorable à la révision de l'ordonnance de 1959. La situation de cohabitation, source de tensions, peut a contrario avoir également « *contribué à la réussite de la réforme, en relativisant la perception négative que pouvait avoir un Gouvernement de la V^e République d'une proposition de renforcement des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire* »⁵⁴.

D'un autre côté, cette situation politique se combine avec le fait que, « *par des hasards divers, de nombreuses personnalités [favorables à la révision de l'ordonnance de 59] se trouvaient à des postes déterminants pour faire avancer la réforme* »⁵⁵. Ainsi, au Gouvernement, Laurent Fabius et Florence Parly facilitent l'adhésion de Bercy : comme le souligne Alain Lambert, si « [...] *en fin 1999 et au début de l'année 2000 l'enthousiasme des hauts fonctionnaires à l'idée d'une réforme de l'ordonnance de 1959*

⁵² Alain LAMBERT, Didier MIGAUD, « *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finance – Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace* », Rapport au Gouvernement, septembre 2005.

Alain LAMBERT, Didier MIGAUD, « *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finance – A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme* », Rapport au Gouvernement, octobre 2006.

⁵³ Cité dans « *France : le pari d'une réforme systémique – Les enjeux de la réforme budgétaire* », *op. cit.*

⁵⁴ Extrait du dossier de la Documentation Française sur la LOLF.

⁵⁵ *Ibid.*

*était au moins modéré [...] après les travaux du rapporteur général Didier Migaud, et ceux de [la commission des finances du Sénat] dotée des pouvoirs des commissions d'enquête, l'approche des hauts fonctionnaires concernés a changé ; entre le début de ses travaux et leur achèvement en octobre 2000, votre rapporteur a perçu une évolution très sensible : les administrations centrales travaillent désormais ardemment à la mise en œuvre de la réforme »*⁵⁶. On peut également citer le rôle de Pierre Joxe, Premier Président de la Cour des Comptes, de Raymond Forni, Président de l'Assemblée Nationale, ainsi que de Christian Poncelet, Président du Sénat, et Henri Emmanuelli, Président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, qui sont par ailleurs d'anciens ministres du Budget. Cette présence simultanée de promoteurs de la réforme s'explique notamment par le fait que, depuis les années 90, s'était formée peu à peu une « *masse critique de personnalités conscientes que la France n'était plus un modèle* »⁵⁷, qui ont su saisir une occasion rare de réviser l'ordonnance de 59.

La LOLF, promulguée le 1^{er} août 2001 grâce à une « conjonction astrale » exceptionnelle, est l'aboutissement de réflexions menées par les parlementaires à la fin des années 90. Cette démarche représente une occasion unique de rénover l'Etat pour répondre aux défis d'aujourd'hui, dans la mesure où elle fait l'objet d'un consensus politique exceptionnel et qu'elle rassemble divers domaines de réforme : accroissement du pouvoir du Parlement, transparence, comptabilité, gestion publique, etc. Pourtant, comme nous le verrons par la suite, ces atouts exceptionnels sont aussi le principal défaut de la LOLF. D'une part le consensus a été possible grâce à une stratégie de réforme qui a consisté à éviter de « graver dans le marbre » des propositions conflictuelles, mais qui auraient pu être plus novatrices – comme une prise en compte plus large de la pluriannualité, ou bien la remise en cause de l'article 40 de la Constitution, qui encadre le droit d'amendement des parlementaires⁵⁸. D'autre part, ayant « incorporé » toutes les démarches de modernisation existantes – ce qui encourage les

⁵⁶ Rapport n°343 (2000-2001) fait par M. Alain LAMBERT, au nom de la Commission des finances du Sénat, sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée Nationale, relative aux lois de finances, 29 mai 2001.

⁵⁷ « *France : le pari d'une réforme systémique – Les enjeux de la réforme budgétaire* », *op. cit.*

⁵⁸ « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

différents organes de l'Etat à s'y intéresser et à la soutenir – la LOLF dépasse la simple révision du cadre budgétaire pour devenir, comme nous l'ont souligné certains de nos interlocuteurs, « l'alpha et l'oméga de la réforme de l'Etat ». Remettre en cause la LOLF n'est alors plus possible et il faut aller de l'avant : comme le souligne Laurent Fabius, « *quand, après une longue réflexion, on a décidé de franchir le Rubicon, on ne s'arrête en général pas pour goûter la température de l'eau* »⁵⁹.

⁵⁹ Journal des débats à l'Assemblée nationale, mercredi 7 février 2001.

2. UN REVE QUI NE LAISSE PAS INDIFFERENT

2.1. LE REVE : INSTAURER UNE CULTURE DE RESULTAT

La LOLF est, comme on l'a vu, au croisement de plusieurs influences, et résulte de l'association de démarches a priori isolées et disjointes. Après avoir présenté la genèse de la réforme et explicité les attentes qu'elle porte en elle, adoptons à présent un point de vue plus extérieur pour présenter ce qu'est la LOLF, telle qu'elle est décrite dans les brochures officielles⁶⁰, ses lignes directrices et les principaux changements qu'elle instaure par rapport à l'ordonnance de 1959. A travers cette présentation « extérieure » de la LOLF, nous pourrons nous faire l'écho des premiers débats animés qui font rage à son sujet.

S'il existe de nombreuses valeurs dans la LOLF, différemment mises en avant par nos interlocuteurs, l'ambition de la réforme est souvent résumée par une formule choc et simple : il s'agit de « passer d'une culture de moyens à une culture de résultat ».

La « culture de moyens » décrit une situation où, en l'absence de réflexion sur l'efficacité de la dépense publique, le critère d'évaluation d'un ministère ou d'une administration publique est purement quantitatif et le budget est mesuré en variation d'une année sur l'autre. Dans ce contexte, le « bon » ministre est celui qui peut annoncer à la presse une augmentation de son budget. Dans les administrations, afin d'éviter une réduction budgétaire, il faut veiller absolument à la consommation totale de ses crédits de fonctionnement en fin d'année, si besoin en engageant des dépenses non prioritaires voire franchement inutiles ou absurdes⁶¹. Il s'agit là d'une situation de prime au mauvais élève : celui qui fait des économies, au lieu d'être récompensé, verra son budget réduit l'année suivante contrairement au panier percé qui, s'il a dépensé tous ses crédits avant la fin de l'année, se

⁶⁰ En particulier le Guide Pratique de la LOLF, publié par le Ministère délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat, 2006.

⁶¹ Comme le rappellent tous les clichés sur les pratiques de l'Administration en fin d'année : achats d'ordinateurs, véhicules qui roulent en rond pour épuiser les quotas de carburant, etc.

verra doter d'un montant supplémentaire pour couvrir ses dépenses obligatoires.

La LOLF se propose au contraire d'instaurer une culture de résultat, notamment à travers une démarche de performance nouvelle dans l'Administration. Cette démarche, fondée sur le contrôle et l'évaluation, permettra d'entrer dans un cercle vertueux générateur d'économies et de permettant de retrouver des marges de manœuvre : c'est bien le sens du « contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins » qui inspirait le groupe de travail conduit par Laurent Fabius.

Le principe du cercle vertueux est simple : grâce à une refonte de la structure budgétaire et du cadre de l'autorisation parlementaire, le Parlement attribue des moyens précis à un gestionnaire en vue de mettre en œuvre une politique publique définie, notamment en termes d'objectifs et d'engagements chiffrés ; durant l'année, lors de l'exécution, on laisse une grande liberté au gestionnaire dans la gestion de ses crédits, afin qu'il puisse privilégier les moyens qui lui semble optimaux pour atteindre ses objectifs ; l'année écoulée, le Parlement examine les résultats et les compare aux objectifs, et auditionne les responsables afin de comprendre les écarts ; enfin, il tient compte de cette analyse pour l'attribution des crédits ultérieurs. Ainsi, l'exécutif dispose d'une souplesse de gestion accrue, mais en contrepartie, les gestionnaires doivent rendre compte de façon précise de leur gestion.

En pratique, cette démarche s'articule sur quatre éléments mis en place par la LOLF :

- Une nouvelle structure budgétaire, afin notamment de mieux pouvoir cerner et évaluer les politiques publiques
- De nouvelles règles de gestion, plus souples et fondées sur la performance
- Une transparence accrue et des comptes publics plus sincères, afin de mieux rendre compte de la gestion budgétaire
- Un plus grand pouvoir du Parlement, tant dans l'autorisation budgétaire que dans le contrôle

2.1.1. UN BUDGET PLUS LISIBLE PRESENTE PAR POLITIQUE PUBLIQUE

Pour faciliter l'évaluation des grandes politiques publiques, il faut avant tout rendre le budget plus lisible. Sous l'Ordonnance de 59, le budget était fragmenté en plus de 800 chapitres de dépense : le chapitre, unité de spécialité budgétaire⁶², est la brique élémentaire regroupant des crédits relevant d'un même ministère – il y a un bleu⁶³ par ministère – et de même nature – à savoir, au sein d'un même titre de dépense⁶⁴. Subdivisée en articles et en lignes, le chapitres sont de construction très différente : certains rassemblent des crédits relevant d'une même administration (mais toujours d'un seul titre de dépense), d'autres une nature de crédits spécifique à travers tout le Ministère (cf. encadré *Architecture budgétaire sous l'ordonnance de 1959*).

Ce découpage matriciel rend extrêmement difficile la lecture du budget. En effet, il ne suffit pas, pour déterminer le budget total alloué à une politique publique ou à une administration, de regrouper des chapitres. La notion d'agrégat, apparue à la fin des années 90, a été un premier pas vers la simplification en permettant de reconstituer à des fins de présentation le budget des administrations principales (cf. encadré *Architecture budgétaire sous l'ordonnance de 1959*).

ARCHITECTURE BUDGETAIRE SOUS L'ORDONNANCE DE 1959

Exemple de chapitres dans le budget du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, au sein du Titre III (Moyens des Services)

La première colonne indique le chapitre puis le numéro d'article (un par ligne). La seconde colonne fait référence au numéro d'agrégat.

⁶² I.e. support de l'autorisation parlementaire.

⁶³ Les bleus budgétaires sont des annexes jointes aux projets de loi de finances qui présentent le détail des crédits.

⁶⁴ Les titres sont les différentes catégories de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, etc.) Cf. Encadré *Les différentes dépenses par titre*.

Le chapitre 37-05 regroupe des crédits par destination (Conseil de la Concurrence) tandis que le chapitre 36-10 regroupe des crédits par nature (Subventions de fonctionnement) :

37-05	Conseil de la concurrence	36-10	Subventions de fonctionnement
10	31 Rémunérations principales	11	31 Ecole nationale d'assurances
20	31 Indemnités et allocations diverses	12	31 Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer
30	31 Cotisations sociales	30	17 Institut national de la consommation (ancien)
40	31 Prestations sociales	40	31 Monnaies et médailles
50	31 Fonctionnement	50	14 Masse des douanes
		60	17 Agence française de sécurité sanitaire des aliments (ancien)
		71	23 Agence nationale des fréquences (A.N.F.)

Exemple de l'agrégat 14 – Direction des Douanes et des droits indirects

Dépenses ordinaires**Titre III**

Chapitre	31-90	Rémunérations principales (libellé modifié)
Article	61	Direction générale des douanes et droits indirects
Chapitre	31-94	Indemnités et allocations diverses
Article	61	Direction générale des douanes et droits indirects
Chapitre	31-97	Autres personnels non titulaires. Rémunérations
Article	61	Direction générale des douanes et droits indirects
Article	62	Correspondants locaux de la Direction générale des douanes et droits indirects
Chapitre	33-90	Cotisations sociales. Part de l'Etat
Article	61	Direction générale des douanes et droits indirects
Chapitre	33-91	Prestations sociales versées par l'Etat
Article	61	Direction générale des douanes et droits indirects
Chapitre	33-92	Autres dépenses d'action sociale
Article	61	Direction générale des douanes et droits indirects
Chapitre	34-98	Moyens de fonctionnement des services
Article	61	Direction générale des douanes et droits indirects: crédits déconcentrés
Article	62	Direction générale des douanes et droits indirects: crédits non déconcentrés
Article	63	Fonctionnement du traitement automatique du fret international

Source : *Projet de loi de finances pour 2005*

La LOLF propose une transformation beaucoup plus radicale que la construction d'agrégats, puisque le budget est désormais réellement organisé et voté par politique publique. L'architecture budgétaire se décline en missions⁶⁵, – dont certaines sont interministérielles – qui chacune se déclineront en programmes ministériels divisés en actions et assortis

⁶⁵ En outre, une mission regroupe les crédits des pouvoirs publics (i.e. les crédits pour l'Elysée, le Parlement, etc.) ; une autre regroupe une dotation pour les dépenses accidentelles, prévue en cas de calamité ou de dépenses imprévisibles, ainsi qu'une dotation pour les mesures générales en matière de rémunération.

d'objectifs précis et d'indicateurs de performance⁶⁶ (cf. encadré *Architecture budgétaire en mode LOLF*).

Dans cette architecture, l'élément clé en matière de gestion et d'évaluation est le programme, unité de spécialité budgétaire, qui « *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 de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* »⁶⁷.

La mission, unité de vote du budget, a été créée à la demande du Parlement dans la perspective d'élargir son pouvoir d'amendement. Cependant, au-delà du vote, la mission n'a pas d'existence concrète, puisque les crédits sont gérés par programme. Le découpage en mission sert essentiellement au vote et comme moyen de présentation global du budget⁶⁸ (cf. encadré *Découpage en missions du budget de l'Etat*).

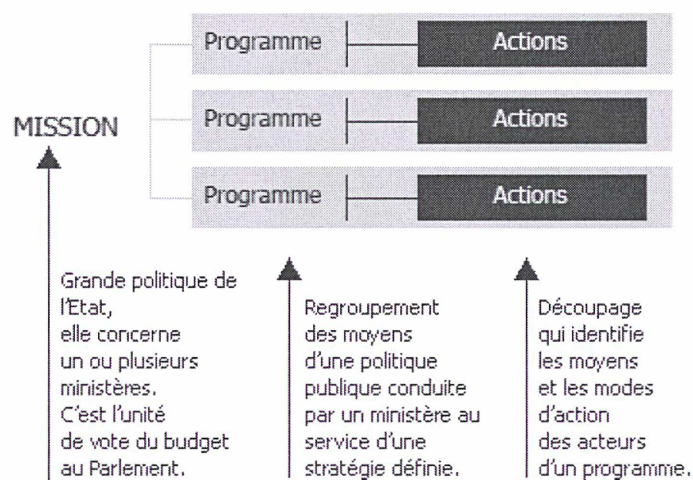
Cette nouvelle architecture budgétaire offre une meilleure lisibilité de l'action publique : le budget reflète mieux les grands choix de politiques publiques et accroît également la visibilité des parlementaires et des contribuables qui peuvent ainsi mieux savoir à quoi sert l'argent de leurs impôts.

⁶⁶ En 2006, il y a eu 34 missions dont 9 interministérielles et 134 programmes.

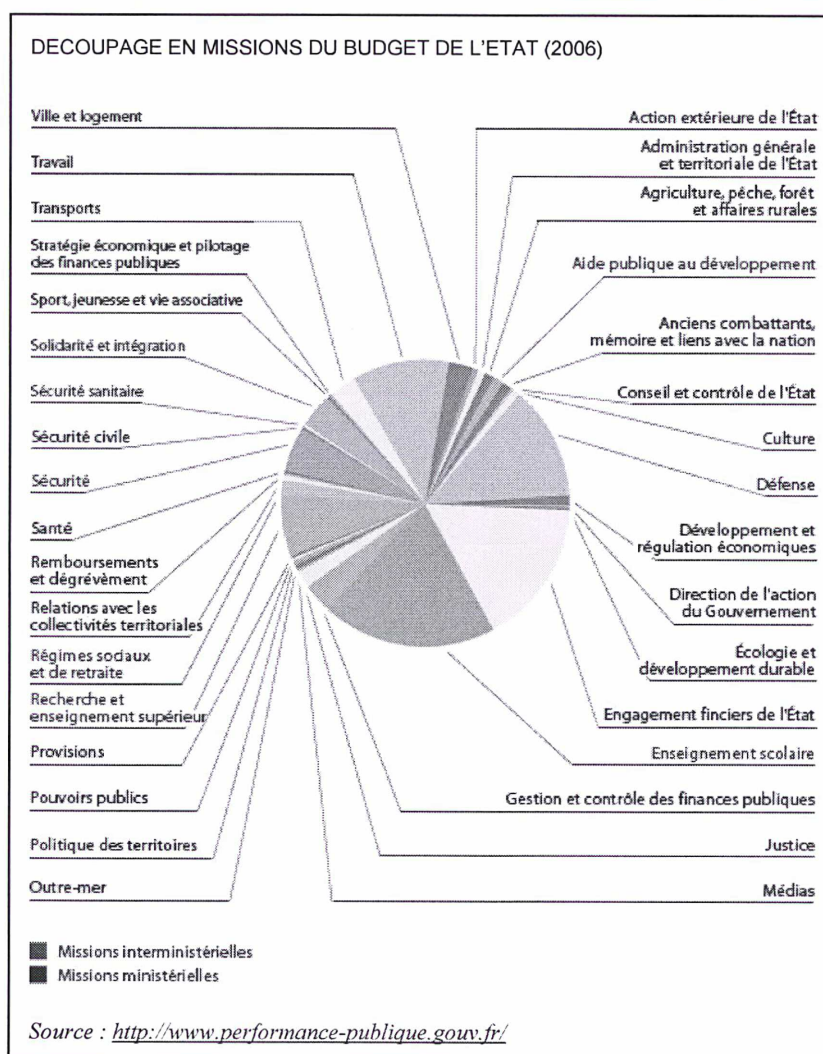
⁶⁷ Article 7 de la loi organique.

⁶⁸ En mode LOLF, il y a un bleu par mission.

ARCHITECTURE BUDGETAIRE EN MODE LOLF



Source : <http://www.performance-publique.gouv.fr/>



2.1.2. PERFORMANCE : RESPONSABILISATION ET SOUPLESSE DE GESTION

Instaurer une culture de performance – presque reproduire ce qui a été fait par les entreprises privées – nécessite un tandem indissociable dans le

management moderne : responsabilisation et souplesse de gestion. C'est un équilibre délicat et niveau entre liberté et responsabilité du gestionnaire que la LOLF a pour ambition d'instaurer. En effet, il faut en premier lieu responsabiliser les acteurs publics. A la tête de ces fameux programmes, il va falloir désigner un responsable de programme qui aura la charge de gérer ce programme et de rendre compte par la suite. Ainsi, de nouveaux managers publics devraient faire leur apparition. Ensuite, il faut donner à ces nouveaux responsables les moyens pour leur action. Moyens non plus en termes de crédits, mais d'outils de gestion. C'est via une gestion beaucoup plus souple que celle qui existait en mode O59 qu'une gestion par la performance pourra s'établir.

A chaque programme correspondra un responsable de programme, désigné par le ministère dont dépend le programme. Ce responsable est chargé de mettre en œuvre la politique publique dont relève son programme avec les moyens qui lui ont été alloués par le Parlement en début d'exercice et devra rendre compte devant ce même Parlement en fin d'exercice de son utilisation des crédits et des objectifs atteints. En s'appuyant sur des relais opérationnels (directions générales, services déconcentrés) qui auront chacun à leur niveau un responsable « local », le responsable de programme cherchera ainsi à dépenser chaque euro d'une manière plus utile et plus efficace pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés en regard des crédits alloués. Une véritable chaîne de responsabilité voit ainsi le jour et les dialogues qui en découleront⁶⁹ amélioreront considérablement la richesse des communications au sein de l'Administration. C'est via une gestion déconcentrée que chaque programme sera piloté par la performance.

La contrepartie naturelle de la responsabilisation et l'engagement sur des objectifs et une plus grande autonomie de gestion. Les crédits alloués à un programme pourront en leur sein être répartis avec souplesse entre les différentes dépenses.

LES DIFFERENTES DEPENSES PAR TITRE

Titre 1	Dotations des pouvoirs publics
Titre 2	Dépenses de personnel
Titre 3	Dépenses de fonctionnement
Titre 4	Charges de la dette de l'Etat
Titre 5	Dépenses d'investissement

⁶⁹ Les fameux « dialogues de gestion », cf. plus bas

Titre 6	Dépenses d'intervention
Titre 7	Dépenses d'opérations financières

Source : Loi organique relative aux lois de finances

C'est le principe de fongibilité asymétrique qui voit ainsi le jour. On pourra répartir les crédits entre les différents titres, mais on ne pourra pas alimenter une dépense au titre 2 (dépenses de personnel) avec des crédits initialement prévus pour d'autres dépenses, alors que l'inverse sera possible (principe d'asymétrie de la fongibilité). De plus, le contrôle financier ne s'exercera plus a priori, mais a posteriori : le visa du contrôleur financier ne sera plus utile pour chaque dépense. Toute cette souplesse se répartit en cascade le long de cette chaîne de responsabilité et les responsables locaux disposent également à leur niveau d'une plus grande souplesse de gestion et d'une plus grande marge de manœuvre.

2.1.3. TRANSPARENCE ET SINCERITE DES COMPTES DE L'ETAT

Inspirée par la vague de modernité qui a frappé le monde des entreprises, la LOLF cherche à reproduire à l'échelle de l'Etat la comptabilité d'entreprise, en essayant toutefois de tenir compte des spécificités publiques. La comptabilité peut alors devenir un réel outil de pilotage de l'action publique alors qu'elle ne servait auparavant qu'à retracer les dépenses et les recettes, et ceci uniquement d'un point de vue de trésorerie⁷⁰. Les dépenses seront dorénavant comptabilisées d'abord en autorisations d'engagement (AE), lors de l'engagement juridique de la dépense, et ensuite se transformeront en crédits de paiement (CP), lors du paiement effectif des dépenses précédemment engagées. L'utilisation de ces deux nouveaux outils, AE – CP, force les gestionnaires de crédits à changer de mentalité et à se placer dans un état d'esprit différent. Désormais également, la comptabilité tiendra également compte du patrimoine de l'Etat, ce qu'il possède et ce qu'il doit (l'actif et le passif). L'Etat doit dorénavant publier chaque année un bilan et un compte de résultat, certifié par la Cour des Comptes. La nouvelle comptabilité publique laisse place à de nouveaux outils – comme l'analyse de coût complet, ce qui va entraîner à terme un véritable changement de culture chez les gestionnaires.

⁷⁰ Tandis que les documents de synthèse de la comptabilité générale pour les entreprises comportent un bilan, un compte de résultat et un flux de trésorerie.

En contrepartie de la plus grande liberté de manœuvre laissée aux gestionnaires, les responsables de programme doivent présenter le détail des objectifs et de la stratégie dans un PAP⁷¹, document qui est annexé au projet de loi de finances. Le but du PAP est d'indiquer, au-delà des crédits alloués en début d'exercice, les différents indicateurs de performance et leur valeur cibles pour pouvoir évaluer la performance en fin d'exercice. Ces nouveaux documents budgétaires (les fameux « bleus budgétaires ») devraient permettre par leur clarté et leur transparence, sur le long terme, une meilleure association entre les moyens accordés et les objectifs recherchés : la mesure de la performance entraînera une réelle réflexion sur l'efficacité des dépenses et des politiques publiques.

En fin d'exercice, les responsables doivent rendre compte au Parlement de leurs choix de gestion, des dépenses réellement effectuées, de la gestion du personnel et des objectifs atteints. Toutes ces informations sont regroupées au sein d'un RAP⁷², document annexe du projet de loi de règlement qui clôt l'exercice de l'année budgétaire précédente. C'est dans ce rapport qu'il sera possible de juger de la performance et de l'efficacité de telle ou telle dépense publique. Le PLR ayant lieu au début de l'été, la mesure de l'efficacité de l'action publique à cette époque permet de prendre les mesures correctrices pour l'exercice suivant, au cours de l'automne⁷³.

2.1.4. MEILLEUR CONTROLE DU PARLEMENT

En mode O59, les parlementaires votaient en quelques secondes 95% du budget (cf. 1.1.2) et n'examinaient donc réellement en détail que les mesures nouvelles. La LOLF se devait de redonner un pouvoir aux parlementaires de réel contrôle sur le budget. Désormais, le Parlement bénéficie de plus d'informations et d'un pouvoir d'amendement.

L'unité de vote du Parlement est la mission, qui décrit une grande politique publique. Les parlementaires votent les crédits d'une mission et des programmes « au premier euro » : chaque euro est remis en question, et la méthode qui constituait à reconduire les services votés du budget antérieur pour s'attarder sur les mesures nouvelles disparaît donc au profit d'une remise en question de la totalité des crédits. Cette remise en question est

⁷¹ Projets Annuels de Performances

⁷² Rapport Annuel de Performances

⁷³ Ce faisant, un décalage inévitable de deux ans apparaît entre une action publique, sa première évaluation, et la prise en compte d'éventuelles mesures correctrices.

appuyée par la JPE⁷⁴ : justification des moyens demandés du premier au dernier euro. Cette justification apparaît dans les PAP donc la lecture est considérablement facilitée par cette nouvelle approche.

Les parlementaires disposent également d'un droit d'amendement élargi. L'article 40 de la Constitution a toujours interdit aux parlementaires de déposer des amendements qui entraîneraient une « diminution des ressources publiques » ou bien la « création ou l'aggravation d'une charge publique ». Contrairement à l'O59, la LOLF interprète cet article de la Constitution dans son article 47 en définissant la notion de charge : « au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ». Dorénavant, les parlementaires ont la possibilité de redéployer les crédits au sein d'une même mission entre les différents programmes, puisqu'un tel amendement n'aurait pas de conséquence sur le montant global des crédits de la mission.

La qualité du débat budgétaire est ainsi considérablement enrichie et le Parlement dispose enfin des outils nécessaires pour répondre aux exigences du principe de « chaînage vertueux ». En effet, la LOLF impose que le PLR de l'année N-1 soit obligatoirement votée avant l'examen du PLF de l'année N+1, comme le précise l'article 41 : « Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances ». Il s'agit de lier la discussion de la loi de règlement et du projet de loi de finances pour permettre aux parlementaires de se servir des conséquences tirées de l'évaluation des résultats du budget N-1 pour la discussion budgétaires des années à venir. Auparavant, il était d'usage de faire passer la loi de règlement derrière toutes les autres lois. Par exemple, la loi de règlement de 1998 a été votée le 9 juillet 2001, et celle de 1999, le 10 juillet 2001...

2.2. UN REVE QUI ENCHANTE LES ENTHOUSIASTES...

Le 1^{er} août 2001, grâce une conjonction astrale que nous avons évoquée, la LOLF prend la forme que nous avons décrite. Dès lors, elle n'est plus cantonnée aux discussions d'initiés : grâce à de nombreuses plaquettes, communications, et sites internet, la LOLF surgit dans le quotidien de tous

⁷⁴ Justification au Premier Euro

les agents de la fonction publique et au-delà, touche tous ceux qui s'intéressent au fonctionnement de l'Etat.

Apparaît alors un formidable enthousiasme : enfin, plus de quarante ans après l'ordonnance de 59, on se décide à se lancer dans une profonde réforme du cadre budgétaire de l'Etat ! Enfin, la gestion publique va se moderniser pour se rapprocher de celle des entreprises ! Il était temps : la grande majorité des autres pays développés avaient, eux, déjà mis en route leur réforme de l'Etat.

Au-delà de mettre en valeur tel ou tel aspect de la LOLF, les enthousiastes s'accordent pour souligner la fantastique occasion de réforme, particulièrement rare parce qu'il s'agit d'un formidable projet politique et qu'enfin, elle permet à l'Etat d'entrer dans la modernité.

2.2.1. UN VERITABLE PROJET POLITIQUE

Nul ne peut contester que la LOLF est un véritable projet politique. Nombre des détracteurs de la LOLF ont comparé la réforme à la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) et lui ont prédit le même avenir. La RCB était une méthode, mise en place à la fin des années soixante et s'inspirant du PPBS⁷⁵ américain, dont le but était de fixer un cadre analytique pour aider les pouvoirs publics à prendre les bonnes décisions. Fondée sur les progrès des sciences économiques et de la recherche opérationnelle, la méthode avait pour ambition, à travers des calculs de coûts, de sélectionner les moyens optimaux de l'action publique. Si les premiers travaux ont pu donner des résultats intéressants, la RCB est cependant morte de sa belle mort dans les années 80, notamment parce que l'analyse rationnelle qu'elle promouvait ne correspondait plus à la complexité du monde moderne (cf. encadré *l'Héritage ambigu de la RCB*).

L'HERITAGE AMBIGU DE LA RCB

Il est d'usage lorsque l'on parle de la LOLF de faire référence à la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), méthode appliquée en France dans les années 70 et 80. Il nous est donc apparu indispensable de faire un point rapide sur l'héritage de la RCB, d'autant qu'il est invoqué aussi bien

⁷⁵ Planning Programming Budgeting System.

par les détracteurs de la loi organique que par ses partisans. Pour les premiers, la disparition lente de la RCB dans les années 80 préfigure inévitablement celle de la LOLF, car l'analyse rationnelle et chiffrée des politiques publiques est impossible – critique que nous reprendrons et détaillerons plus loin dans ce rapport (cf. paragraphe 2.3). Les seconds se réclament souvent de la mentalité RCB et insistent sur les quelques succès auxquels la méthode a pu conduire et de l'enthousiasme qui régnait parmi les équipes chargées de sa mise en œuvre ; mais ils insistent surtout sur les différences fondamentales entre les deux approches, différences qui permettraient justement aujourd'hui à la LOLF de réussir là où la RCB avait échoué. Qu'en est-il ? Quelques éléments issus de nos entretiens et de sources bibliographiques qui apportent des éclairages différents mais complémentaires sur le sujet.

La RCB trouve sa source dans le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) américain, mis en place au *Department of Defense* dans les années 60, notamment sous l'impulsion du secrétaire d'Etat Robert S. McNamara, et abandonné au début des années 70. Le PPBS avait pour ambition la rationalisation des priorités et des moyens mis en œuvre à travers la constitution de volumineux dossiers indiquant pour chaque grand programme ses grandes finalités, ses objectifs chiffrés et les moyens souhaités pour sa mise en œuvre.

La RCB est officiellement lancée en France en 1968 par un décret de Michel Debré, alors Ministre de l'Economie et des Finances, mais résulte en réalité du croisement de plusieurs influences qui trouvent leur source dans l'après-guerre avec notamment la création du Commissariat au Plan et de la Direction de la Prévision et l'élaboration des Comptes Nationaux⁷⁶. La RCB reprend les principes du PPBS, avec une plus grande souplesse de mise en œuvre : de façon schématique, l'utilisation d'outils issus de la recherche opérationnelle appliqués aux nouvelles données chiffrées doit permettre des analyses coûts - avantages pour la préparation des budgets et l'élaboration des grands choix, et de sélectionner les instruments « optimaux » sur lesquels jouer. Il s'agit ainsi de répondre à la question « Comment l'Etat doit-il intervenir ? » et d'entrer dans un cercle vertueux : analyse – décision – suivi – nouvelles analyses...

Concrètement, la RCB est portée au Ministère de l'Economie et des Finances par la direction de la prévision (DP) et la direction du budget (DB), elle est appliquée par des cellules ministérielles et comporte trois volets : des études pour préparer les décisions en identifiant les problèmes et

⁷⁶ On pourra sur ce sujet se référer à l'article d'Aude TERRAY, *L'organisation de la Prévision Economique au Ministère des Finances (1948-1968)*, dans le Courrier des Statistiques n°116, décembre 2005.

enjeux, ainsi que les possibilités d'action ; des budgets de programmes (« blancs » budgétaires annexés aux « bleus »), qui rassemblaient les dépenses par finalité et permettaient une analyse des coûts ; une modernisation de la gestion administrative (systèmes d'informations, réformes organisationnelles, etc.).

La RCB avait une ambition forte et a notamment abouti à de nombreuses études dont certaines ont connu un grand retentissement – comme celle sur la périnatalité qui aurait contribué à la baisse de la mortalité infantile dans les années 70. Pourtant, la RCB disparaît au début des années 80, pour des raisons conjoncturelles (situation macroéconomique difficile qui décrédibilisait la procédure budgétaire) mais surtout structurelles : la logique des programmes n'a pas été menée jusqu'au bout (les « blancs » n'étaient finalement qu'une reprise des chiffres des « bleus », présentés différemment, et n'ont jamais remplacé ces derniers) et finalement parce qu'il y avait une certaine incompatibilité entre la logique « rationnelle » de la RCB qui cherchait à aboutir à des choix « optimaux » et la logique de la décision politique. La complexité des problèmes rencontrés a rendu l'analyse *a priori* de plus en plus difficile ; l'impact de la RCB sur le processus de décision budgétaire est resté insignifiant, et le lien entre études et décision n'a jamais été véritablement trouvé. La RCB disparaît donc sans qu'un bilan ne soit véritablement tiré de sa mise en œuvre. Les années 80 et 90 verront alors se mettre en œuvre les premières tentatives éparées d'instauration d'une évaluation des politiques publiques, tant au Parlement que dans l'Administration (voir l'encadré sur l'évaluation de politiques publiques).

Finalement, peut-on dire que la LOLF est-elle une nouvelle RCB ? Clairement les similitudes sont nombreuses : volonté de mesurer l'efficacité de l'action publique, organisation du budget en programmes, instauration d'une culture des objectifs et du résultat... A première vue, il semble bien que la LOLF soit une nouvelle tentative d'appliquer les concepts qui ont échoué avec la RCB. Pourtant, de plus près, les différences sont nombreuses, notamment si l'on compare la portée des deux réformes. La RCB était une méthode, relativement technocratique, appliquée par et pour l'administration et qui concernait peu le Parlement. L'esprit « rationnel » de ses méthodes d'évaluation *ex-ante* correspondait parfaitement à l'esprit d'une époque où la planification avait encore une grande importance.

La LOLF, au contraire, est à la fois plus souple et plus contraignante. En effet, c'est une loi organique, construite sur un large consensus au Parlement, mais également avec l'Administration, qui a donc un poids politique conséquent. Elle ne vient pas en complément de l'ancienne structuration budgétaire mais la remplace, excluant de fait sa disparition sans remous. Mais d'un autre côté, l'esprit d'évaluation *ex-post* sur lequel elle est fondée, plus moderne, laisse une plus grande place au dialogue : il

ne s'agit plus de décider rationnellement *a priori* des meilleurs outils pour l'action publique, ce qui serait impossible vu la complexité du contexte actuel, mais d'évaluer *a posteriori* les résultats d'une action soumise à de nombreux aléas.

Au final, les différences entre les deux initiatives semblent suffisamment nombreuses pour qu'on ne puisse mécaniquement prédire à la LOLF le même avenir qu'à la RCB. Pourtant, le défi majeur auquel n'a pu répondre la RCB se pose aujourd'hui encore : parvenir à un impact réel sur la décision budgétaire de l'évaluation des politiques publiques.

Sources documentaires principales :

- *De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)* par M. Bernard PERRET, membre du Conseil Général des Ponts et Chaussées, publié dans la *Revue Française d'administration publique* 2006/1, n°117, p. 31-41.

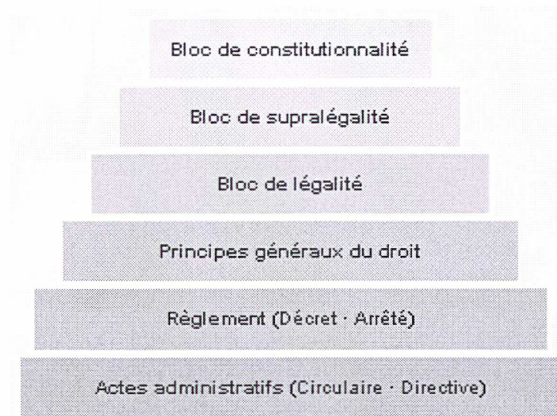
- *Lettre grise n°10 (Deuxième série, Volume VI, Printemps 2006)* de l'Association Pénombre⁷⁷, disponible sur son site www.penombre.org.

Clairement, les similitudes entre la LOLF et la RCB sont nombreuses, et les deux démarches sont fondées sur la volonté de mesurer l'efficacité de l'action de l'Etat. Pourtant, une énorme différence existe de fait entre elles : la LOLF est une loi organique, tandis que la RCB n'est qu'une simple méthode. Une loi organique est en effet une loi précisant l'organisation des pouvoirs publics qui se trouve, dans la hiérarchie des normes⁷⁸, dans le bloc de supralégalité entre les lois et la Constitution (cf. encadré *Hiérarchie des normes en France*).

⁷⁷ Pénombre est une association créée en juin 1993 « pour développer un espace public de réflexion et d'échange sur l'usage du nombre dans les débats de société ». L'association a consacré une nocturne le 14 octobre 2005 sur « Le Budget de l'Etat et ses indicateurs ? LOLF y-es tu ? En attendant le débat... ».

⁷⁸ La hiérarchie des normes est une vision synthétique du droit mise au point par Hans Kelsen (1881 – 1973, juriste américain d'origine autrichienne fondateur du normativisme et du principe de la pyramide des normes).

HIERARCHIE DES NORMES EN FRANCE



Inspiration : Hans Kelsen et Normativisme

Les lois organiques sont ainsi énumérées limitativement par la Constitution, dont la LOLF et la LOLFSS⁷⁹ par exemple. Ainsi, au-delà d'un débat sur les différences de méthode entre la LOLF et la RCB, comparer une loi organique à une simple méthode n'a pas de sens. La LOLF ne pourra pas être abandonnée comme la LOLF : en ce sens, la LOLF va nécessairement « marcher ».

La loi bénéficie de plus d'un soutien politique dans la durée ; le consensus incroyable qui a vu la droite et la gauche travailler main dans la main jusqu'au vote de la loi (cf. 1.3) a perduré, résistant à plusieurs changements de gouvernement et surtout au changement de majorité en 2002⁸⁰. En 2005, une modification du texte de la LOLF a été votée sans problème par les deux assemblées. Au-delà du soutien politique, bipartisan comme le symbolise la coopération prolongée entre les pères fondateurs de la LOLF, la réforme est soutenue par de nombreux enthousiastes tant dans l'Administration (cf. encadré « *Aux soldats de l'an deux* » de la LOLF) que dans la société de façon plus générale (cf. encadré *Le club des Amis de la LOLF*).

⁷⁹ Loi Organique relative aux Lois de Financement de la Sécurité Sociale (la dernière a d'ailleurs été promulguée le 2 août 2005, suite au changement de mentalité instauré par la LOLF)

⁸⁰ Les élections législatives de 2002 ont donné le pouvoir à la droite.

« AUX SOLDATS DE L'AN DEUX » DE LA LOLF

Le groupe Georges Mandel, pseudonyme d'un groupe de hauts fonctionnaires, a écrit un article intitulé « Aux soldats de l'an deux de la LOLF », publié dans la Tribune puis dans la revue Pouvoirs en avril 2007, dont voici un extrait.

« Aux soldats de l'an deux » de la LOLF

« Et ton rire, ô Lambert ! »
d'après Victor Hugo
« A l'obéissance passive »
Les Châtiments

La révolution a commencé. Une révolution silencieuse qui porte en elle la rénovation de nos institutions et, sans doute inéluctablement, un changement de constitution.

La révolution a commencé, même si ceux qui l'ont déclenchée n'en avait pas imaginé jusqu'au bout les effets. Et même si ceux qui en bénéficieront ne le savent pas encore.

Elle a commencé il y a six ans, dans la torpeur d'août 2001, par le vote unanime des parlementaires de droite et de gauche : la loi organique sur les lois de finances du 1er août 2001 refondait radicalement les conditions de préparation, de vote et d'exécution du budget de l'État, en laissant intelligemment cinq ans au gouvernement pour préparer et réussir ce changement.

Cette loi contient en germe tout ce qui peut doter la France d'un État moderne et efficace, économe et juste, au service des citoyens, sous le contrôle démocratique d'un Parlement appelé, enfin, à exercer un rôle de contrôle, mais aussi de décision pleine et entière. [...]

Source : blog d'Alain Lambert

http://www.alain-lambert.org/documents/Mandel_pouvoirs_avril_07.pdf

LE CLUB DES AMIS DE LA LOLF

Le 25 janvier 2006 naît le Club des Amis de la LOLF, club informel créé par les deux pères fondateurs de la LOLF : Alain Lambert et Didier Migaud. Ce club comprend une centaine de membres, de la sphère politique, du

monde des entreprises, de la fonction publique, de la sphère sociale, de l'université et des médias dont la vocation est essentiellement de « soutenir la dynamique de modernisation lancée par la LOLF, en veillant à la mise en œuvre de la LOLF et en accompagnant les acteurs du changement ».



L'existence d'un tel club illustre parfaitement le consensus politique autour de la LOLF et la réelle volonté de moderniser l'Etat via une profonde réforme de son cadre budgétaire. L'hétérogénéité remarquable de ses membres dénote l'ampleur de la réforme et confirme déjà la formidable révolution qui se met en place : au-delà d'une simple réforme, il s'agit avant tout de mettre en place un changement de culture, un changement de civilisation. A noter dans la liste des membres (cf. Annexe : Liste des Amis de la LOLF) la présence de Nicolas Sarkozy, alors Président de l'UMP.

Source : blog d'Alain Lambert

<http://www.alain-lambert.org/documents/ClubdesamisdelalOLF.pdf>

2.2.2. LA VAGUE DE MODERNITE

Au-delà du consensus dont elle fait l'objet, la LOLF est unique pour d'autres raisons, et notamment parce qu'enfin elle permet d'instaurer au sein de l'Etat une gestion publique moderne : distinction de l'engagement comptable et du paiement avec la création des AE/CP, sincérité des comptes, démarche de performance, mises en place d'indicateurs, etc. Comme on l'a vu précédemment (cf. 1.2.2 Une société métamorphosée), la société a beaucoup changé et les entreprises on dû et su évoluer. Il est temps désormais que l'Etat s'inspire des nouvelles méthodes de gestion élaborées pour répondre aux attentes de la société.

Certes, l'Etat a des spécificités et n'a pas vocation à être géré comme une entreprise, mais la gestion moderne dans le secteur privé a fait ses preuves et doit être une source d'inspiration, ce que la LOLF entérine, par exemple

dans son article 30 : « les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ».

Ainsi, le management décentralisé par objectif devient la norme dans les années 90 comme seul moyen de développer la réactivité face à un monde changeant. L'époque n'est plus à la planification⁸¹, et la culture de performance et les outils qui l'accompagnent – tels les tableaux de bord et autres fiches de reporting – révolutionnent complètement les modes de fonctionnement. La LOLF, avec ses nombreux outils, va par exemple permettre un premier pas vers une gestion pluriannuelle des crédits, gestion devenue nécessaire dans un cadre budgétaire strict associé au pacte de stabilité avec l'Union Européenne, mais également pour la gestion de programme s'étalant sur plusieurs exercices budgétaires. On nous a cité dans plusieurs de nos entretiens l'exemple de l'Opéra de Paris, qui, pour établir sa programmation, s'y prend 3-4 ans à l'avance, afin de s'assurer de la disponibilité des chanteurs et des décors. Or le budget de l'Opéra de Paris, établissement public sous tutelle du Ministère de la Culture, est accordé lors du vote du PLF à l'Assemblée Nationale. Les Parlementaires n'avaient pas la possibilité de réduire ses crédits, sauf à annuler des représentations déjà prévues et annoncées au public... Si la LOLF en tant que telle n'instaure pas une gestion pluriannuelle des crédits, certains de ces mécanismes vont indubitablement dans cette direction.

La LOLF est donc la réforme qui permettra à l'Etat d'entrer dans la modernité. D'ailleurs, les observateurs ne s'y trompent pas, et notamment ceux qui connaissent la gestion privée. Ainsi, Yves Cannac, administrateur de sociétés, membre du Conseil Economique et Social et président de l'observatoire de la dépense publique de l'Institut de l'Entreprise souligne que⁸² « *la loi organique constitue, pour la modernisation de la puissance publique, un ressort majeur, un atout que notre pays n'a pas le droit de gâcher* » (cf. encadré ci-dessous).

⁸¹ L'extrême de la planification qui a pu exister au cours des années 70 est parfaitement décrit dans B.I.D.U.L.E.

⁸² Yves CANNAC, « *La loi organique relative aux lois de finances : une chance et un défi* », Revue Française des Finances Publiques, n°82, juin 2003.

EXTRAITS DE L'ARTICLE D'YVES CANNAC, « LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES : UNE CHANCE ET UN DEFI »

Imaginons un instant que soit introduit dans la Constitution un article nouveau qui stipulerait : « Désormais, sauf exception justifiée, l'Etat sera géré comme une entreprise ». Quel coup de tonnerre ce serait ! Eh bien, c'est à peu près ce qui s'est produit en 2001, sous la Majorité précédente, avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances.

Une loi organique n'a pas valeur constitutionnelle, mais presque, puisqu'elle s'impose aux lois ordinaires. [...] Et elle n'exige pas de l'Etat qu'il soit géré « comme une entreprise » (ou du moins comme une entreprise devrait l'être), mais presque :

- d'une part les nouveaux pouvoirs budgétaires du Parlement interdisent à l'Exécutif de recourir aux ruses innombrables grâce auxquelles, depuis quarante ans, il n'a cessé de tricher avec les chiffres. C'est ce qui est la condition première de toute réelle « gouvernance ». [...]

- d'autre part, les crédits budgétaires seront désormais demandés, attribués puis contrôlés en fonction non pas d'un droit naturel dont disposerait chaque structure administrative, mais d'objectifs précis et chiffrés de « performance ».

C'est dire combien la loi organique constitue [...], pour la modernisation de la puissance publique, un ressort majeur, un atout que notre pays n'a pas le droit de gâcher.

Elle contient, en effet, en puissance des transformations décisives, mais que nous n'avons cessé jusqu'à présent de différer. Deux principalement :

- *la revitalisation de notre démocratie* [...]

- *une révolution du management public* : dès lors que les Ministres deviendront effectivement responsables devant le Parlement de résultats sur lesquels ils se seront politiquement engagés, ne faudra-t-il pas qu'eux-mêmes, dans leur relation avec les gestionnaires placés sous leur autorité, donnent la priorité à une véritable responsabilité de résultats ? Ce qui suppose en contrepartie qu'ils garantissent à ces gestionnaires une réelle autonomie dans l'emploi de leurs moyens. Bref, qu'ils les traitent en vrais « patrons ». Et à leur tour, ces derniers n'auront d'autre choix, pour réussir que de mettre en place un authentique management, et cela à tous les niveaux de la hiérarchie [...]. Ce qui, faut-il le préciser, suppose [...] de très profondes réformes, dont l'ensemble mériterait à coup sûr, le qualificatif de révolution managériale.

Les enjeux d'une telle transformation sont d'une importance vitale : en dépendent aussi bien la maîtrise des charges publiques que l'amélioration de la qualité des services publics et, indissociablement, de plus grandes satisfactions professionnelles et des carrières plus valorisantes pour les agents publics. C'est dire l'ampleur des changements en germe dans la loi organique.

Source : Revue Française des Finances Publique, n°82, juin 2003.

2.3. ... ET QUI FAIT GLOSER LES SCEPTIQUES

L'apparition du projet LOLF, à la fin des années 90, déclenche donc un enthousiasme certain : combien attendaient, s'impatiant, que l'Etat procède finalement à sa réforme en modifiant la loi organique relative aux Lois de Finances qui restait inchangée depuis 1959 et qui ne répondait plus aux besoins d'une gestion moderne par la performance ! Les nombreuses plaquettes de communication sur la réforme se font naturellement l'écho de cet enthousiasme, au point qu'il semble faire l'unanimité.

Pourtant, loin des forums et conférences sur la LOLF, un certain scepticisme se fait parfois sentir. Tout d'abord, pour certains, c'est l'objectif même de la réforme qui est mal choisi. Des critiques politiques se font entendre, soulignant par exemple l'idéologie libérale qui serait sous-jacente à la réforme : naïveté à part, l'idée est bien de « dégraisser le mammoth », de réduire la part de l'Etat dans la société en le recentrant uniquement sur ses tâches régaliennes, les autres étant confiées au secteur privé, jugé plus efficace. D'ailleurs, à cet égard la fongibilité asymétrique semble une incitation claire à réduire l'emploi public, au besoin en le remplaçant par des contractuels, puisqu'il est possible d'utiliser des crédits destinés au personnel pour autre chose si des économies sont réalisées, mais qu'il est impossible de transformer des crédits de fonctionnement en crédits de personnel.

Au-delà de ces critiques globales et essentiellement politiques, sur lesquelles nous ne reviendrons pas, d'autres portent sur des éléments plus précis de la LOLF pour en montrer l'absurdité : ainsi la construction d'un bilan général pour l'Etat conduit pour construire l'actif à valoriser des éléments du patrimoine historique, comme la Joconde ou le château de

Versailles ! Globalement, au-delà de l'aspect anecdotique, les sceptiques pointent du doigt l'absurdité de vouloir appliquer à l'Etat les mécanismes de gestion du secteur privé qui se retrouvent dans la LOLF, car l'Etat a de nombreuses particularités.

2.3.1. ON NE PEUT PAS MESURER L'ACTION DE L'ETAT

Tout d'abord, la LOLF est fondée sur une logique de performance, qui impose une évaluation à travers la mesure de l'efficacité de l'action publique et donc la construction d'indicateurs.

Or, la définition d'indicateurs n'est déjà pas simple dans le secteur privé car génératrice d'effets pervers : ainsi, si l'on mesure le temps d'attente à un guichet il est difficile de garantir simultanément un objectif de qualité de service. Le choix des indicateurs va naturellement conditionner l'action de celui qui est évalué⁸³. Par ailleurs, peuvent se poser des problèmes de cohérence géographique, lorsqu'une mesure est faite par plusieurs services sans que la méthode soit nécessairement exactement identique.

Dans le cas de l'Etat, la définition d'indicateurs est encore plus délicate, notamment dans le cadre des activités régaliennes pour lesquelles il est souvent difficile de mesurer l'action de l'Etat. Trois problèmes peuvent ainsi se poser.

D'abord, il est parfois difficile de savoir quoi mesurer : ainsi, pour caricaturer, la mission de l'Autorité de Sureté Nucléaire est de s'assurer qu'il n'y aura pas de Tchernobyl en France. Mais heureusement, on ne peut pas prendre comme indicateur le nombre d'incidents. A côté de ça, le nombre d'inspections de centrales nucléaires par an, s'il garantit un bon niveau d'activité, ne permet absolument de vérifier que l'objectif est rempli. Un bilan qualitatif semble la seule façon de procéder.

Parfois, un indicateur semble s'imposer naturellement : ainsi, dans le cadre de la politique de sécurité routière et de prévention de l'alcoolémie au volant, le pourcentage de résultats positifs aux contrôles d'alcoolémie par la police ou la gendarmerie semble être une bonne mesure. Mais dans quel sens doit-elle évoluer ? Bien sûr, le résultat doit baisser, pour montrer l'effet de la politique avec moins de conducteurs qui ont consommé de l'alcool. Mais d'un autre côté, l'enjeu est bien de mobiliser les forces de l'ordre en

⁸³ Le lecteur pourra trouver d'autres exemples qui illustrent la difficulté de construire des indicateurs pour l'Etat dans la lettre grise n°10 de l'association PENOMBRE, déjà citée.

faveur de cette politique. Il est donc logique que les contrôles se fassent aux endroits où leur impact sera le plus important, c'est-à-dire là où les conducteurs sont susceptibles d'avoir bu : sortie de discothèque, lendemain de réveillon, etc. Le résultat de l'indicateur va alors monter. Pour résoudre cette question on peut, comme l'a fait l'administration, combiner les deux objectifs et estimer qu'à court terme, la mesure doit augmenter puisque les contrôles sont plus efficaces mais qu'à long terme, les effets de la politique doivent se faire sentir par une baisse de l'indicateur. Si cette solution peut sembler logique, la définition de ce qu'est précisément le « court-terme » et le « long-terme » prête à toutes les interprétations.

Enfin, il faut parfois choisir entre la lisibilité d'un indicateur et sa pertinence comme moyen d'évaluation. Ainsi, un des objectifs de l'Etat est d'inciter à la diminution de la consommation d'énergie en promouvant l'efficacité énergétique. La mesure de l'intensité énergétique, à savoir l'énergie consommée pour produire un point de PIB, semble un indicateur rêvé : il parle au public, sa définition est claire et on sait dans quel sens il doit évoluer ! Pourtant est-ce un bon indicateur ? Il semble en effet difficile de relier l'action de l'Etat au jour le jour avec l'évolution à court-terme de la mesure, et de nombreuses politiques publiques peuvent indirectement concourir à cet indicateur.

Plus fondamentalement encore, la question des indicateurs renvoie à celle de la domination du chiffre : il est souvent bien plus facile de focaliser une discussion sur les indicateurs, plutôt que sur la performance en général. Le risque est donc réel que la performance soit réduite aux indicateurs, alors que, notamment en ce qui concerne les activités régaliennes, une évaluation qualitative semble indispensable. En ce sens, la performance devrait être un projet politique et se pose la question de savoir si la LOLF n'a pas consacré une entrée par le bas dans cette thématique.

2.3.2. L'ETAT A DE NOMBREUSES COMPOSANTES TRANSVERSALES

Un autre type de critique, assez différent, porte sur le choix fait dans la LOLF de construire le budget de l'Etat et donc, à terme, de structurer l'Etat en grandes politiques publiques.

Tout d'abord parce que cela pose au quotidien des difficultés liées à l'imputation des coûts de fonctionnement. On nous a ainsi cité le cas d'une photocopieuse, situé dans un service déconcentré qui participait à plusieurs politiques publiques, sur laquelle il fallait taper un code à chaque copie pour sélectionner la politique publique à laquelle imputer les coûts...

Au-delà de ces problèmes, auxquels les entreprises sont elles aussi confrontées à travers la comptabilité analytique et pour lesquels on peut aisément trouver des solutions, certains notent que l'Etat a des composantes transversales qui rendent délicat un découpage vertical par missions, en citant en particulier l'organisation territoriale et la gestion de la Fonction Publique.

En effet, ancrés dans l'Histoire, les préfets dirigent l'action de l'Etat dans les régions et département et ont toujours souhaité un pouvoir budgétaire. Au-delà des querelles de pouvoir, il peut en effet sembler logique de moduler la dépense publique dans les territoires en fonction des défis auxquels ils sont confrontés. Or la LOLF semble aller à l'opposé : il est possible, pour une même politique publique de rendre fongibles les crédits entre différentes régions mais la fongibilité entre politiques publiques est exclue. La LOLF prévoit bien quelques dispositions pour intégrer les préfets dans la gestion budgétaire, mais qui apparaissent surtout comme une « carotte ». Certains de nos interlocuteurs ont parlé de « verticalisation » de l'Etat, et souligné que quelque part, les préfets avaient « perdu » ; à l'extrême, la LOLF conduirait à une extinction des préfets de département.

D'autres parmi nos interlocuteurs ont manifesté une inquiétude globale sur l'avenir sur la fonction publique en mode LOLF. Sans entrer dans le détail des nouvelles modalités de gestion des ressources humaines induites par la réforme, sur lesquelles nous reviendront plus tard, ils ont souligné que les principes d'égalité entre membres d'un même Corps, qui sous-tendent le droit de la fonction publique sont mis à mal par la réforme ; on pourrait ainsi imaginer à titre d'exemple qu'en fonction des budgets alloués aux différentes politiques publiques, les primes soient différenciées, à compétence égale, en fonction de l'affectation de chacun. La gestion des carrières peut ainsi progressivement diverger.

Une fois promulguée en 2001, la LOLF peut être présentée comme un ensemble cohérent, comme le font les documentations officielles. Le rêve s'est ainsi cristallisé sous la forme que nous avons présentée. Dès lors, sans avoir nécessairement connaissance des débats qui ont pu exister lors de l'élaboration de la LOLF, les praticiens de la gestion publique et les connaisseurs du fonctionnement de l'Etat ont pu s'emparer de la LOLF : les enthousiastes, abondamment cités dans la communication officielle, manifestent leur soulagement qu'enfin une telle réforme ait pu apparaître sans véritablement étudier l'examiner dans le détail. Au contraire, de leur côté, dans l'ombre, les sceptiques montent en épingle certains éléments de la réforme et prédisent sa mort rapide.

Au-delà de ce débat théorique, qu'en est-il réellement de la mise en œuvre de la loi ? Comment la réforme a-t-elle été conduite ? Quels sont les problèmes et les acquis liés à sa mise en œuvre.

3. LA MISE EN ŒUVRE DU REVE

3.1. LA CONDUITE DE LA REFORME

Tel que nous l'avons décrit dans notre première partie, le vote de la LOLF et sa promulgation le 1^{er} août 2001 semblent l'aboutissement d'un long processus réformateur, guidé par deux principes clairs partagés par tous les acteurs : accroître l'efficacité de la dépense publique par l'instauration d'une culture de résultat et améliorer le débat démocratique en renforçant la transparence budgétaire et le contrôle par le Parlement. La réforme aurait alors pris sa forme finale que nous avons présentée dans la seconde partie, et il s'agissait ensuite de la mettre en œuvre de la meilleure façon possible dans l'Administration, en veillant à ce que « l'esprit LOLF » soit partout et parfaitement appliqué.

Vue sous cet angle – qui est l'angle « officiel » repris dans toutes les brochures de communication et donc l'angle a priori adopté par un observateur extérieur – la LOLF peut sembler être une réforme définie, cohérente et orchestrée. Les enthousiastes peuvent alors louer la clairvoyance des « pères fondateurs » et s'interroger sur la mise en œuvre de la LOLF à la lumière des principes initiaux qui auraient guidé la réforme, ce qui serait le but des deux rapports rédigés par Alain Lambert et Didier Migaud. A l'opposé, certains, plus critiques sur la réforme, mettent en exergue la pression écrasante qui s'exercerait sur l'administration : la LOLF, reprise dans toutes les bouches, impossible à contester, apparaît alors aux yeux de certains comme « l'alpha et l'oméga de la réforme de l'Etat » et acquiert un caractère quasi religieux, avec ses textes et ses « ayatollahs » ; d'autres détracteurs insistent sur son aspect « technocratique », illustré par la quantité impressionnante de documentations qui abordent tous les domaines de l'action de l'Etat.

Ainsi, un observateur qui découvre la LOLF la ressent sous cet aspect « entier ». Au-delà des questionnements théoriques que nous avons décrits, il est naturellement amené à se poser la question du niveau d'application de la réforme : « où en est-on ? Ca marche ou ça ne marche pas ? Qu'est-ce qui bloque ? Que peut-on faire pour améliorer sa mise en œuvre ? »

A contrario, l'expérience du terrain montre toute la complexité de la mise en œuvre de la réforme, qui ne peut être expliquée de façon satisfaisante par de simples difficultés d'application. Dans une certaine mesure, une fois le

texte voté, tout reste à faire et la complexité de mise en œuvre provient non seulement de la multitude de chantiers simultanément ouverts dans une période de temps très courte (2002-2005) mais surtout du fait qu'au fond la LOLF reste très générale sur un ensemble de points fondamentaux. Comme le souligne Xavier Inglebert : « *parce qu'elle est une loi organique dont la finalité est d'organiser les relations entre les pouvoirs publics, en l'espèce entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif, la LOLF ne détaille pas les modalités de sa mise en œuvre ; celles-ci relèvent des domaines législatifs et réglementaires* »⁸⁴. Ainsi, le texte de la loi organique décrit par exemple très précisément le contenu des différentes lois de finances et leur procédure de vote ; en revanche, si la notion de programme est définie rien n'est dit sur son pilotage effectif (cf. encadré *Présentation synthétique de la loi organique* ci-dessous).

Au final, la réforme telle que nous l'avons présentée dans la seconde partie ne peut s'appliquer en tant que telle, a priori, en 2001. Sa mise en œuvre procède de compromis entre différents points de vue, différentes interprétations, trouvés durant la mise en œuvre elle-même. Avant de s'interroger sur le niveau d'application de la LOLF, il faut donc s'attarder sur les années qui précèdent son entrée en vigueur : quels sont les principaux chantiers entrepris ? Quel pilotage de la mise en œuvre ? Qui en sont les acteurs principaux ?

PRESENTATION SYNTHETIQUE DE LA LOI ORGANIQUE

Titre Ier : Des lois de finances

Définition des lois de finances (loi de finances de l'année, lois de finances rectificatives, loi de règlement) qui « déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat » en tenant compte « d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent » (Art. 1).

Titre II : Des ressources et charges de l'Etat

Les ressources et charges de l'Etat comprennent des ressources et charges budgétaires et des ressources et charges de trésorerie (Art. 2).

Chapitre I – Des ressources et des charges budgétaires.

Les différentes ressources budgétaires de l'Etat (Art. 3-4) ; la division des charges budgétaires en 7 titres (Art. 5) ; « le budget décrit, pour une année,

⁸⁴ Xavier INGLEBERT, « *Manager avec la LOLF : LOLF et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'Etat* », Groupe Revue Fiduciaire, Collection Réforme de l'Etat, 2005.

l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat », « sans contraction entre les recettes et les dépenses » (Art. 6) ; rétrocession au profit des Collectivités Territoriales ou des Communautés Européennes (Art. 6).

Chapitre II – De la nature et de la portée des autorisations budgétaires

Définition des missions et des programmes ; missions spécifiques pour les dotations aux pouvoirs publics, et pour les dépenses accidentelles et les mesures générales en matière de rémunération (Art 11) ; « les crédits sont spécialisés par programme » ; présentation indicative des crédits par titre (à l'exception du titre 2 qui concerne les dépenses de personnel) ; plafonds d'autorisation des emplois rémunérés spécialisés par ministère (Art 7) ; autorisation d'engagement et crédits de paiement (Art. 8) ; crédits limitatifs et évaluatifs (Art. 9-10) ; décrets de transferts de crédits entre programme (Art. 12) ; décrets d'avance (Art. 13) ; décrets d'annulation (Art. 14) ; reports de crédits d'une année sur l'autre (Art. 15).

Chapitre III – Des affectations de recettes

Modalités d'affectation directe de recettes aux dépenses : fonds de concours, attribution de produits et rétablissement de crédits (Art. 16-17) ; budgets annexes (Art. 18) ; comptes spéciaux (Art. 19-24)

Chapitre IV – Des ressources et charges de trésorerie

Opérations qui résultent en ressources et charges de trésorerie (Art. 25) et dispositions prévues (Art. 26).

Chapitre V – Des comptes de l'Etat

« Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière » (Art. 27) ; définition des trois comptabilités l'Etat (Art. 27-30) ; rôle des comptables publics (Art. 31) ; « les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action » (Art. 30).

Titre III : Du contenu et de la présentation des lois de finances

Chapitre I – Du principe de sincérité

« Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat » (Art. 32) ; une analyse de l'impact des dispositions législatives ou réglementaires qui affectent les ressources et charges de l'Etat doit être faite dans la plus prochaine loi de finances (Art. 33).

Chapitre II – Des dispositions des lois de finances

Contenu des deux parties de la loi de finances de l'année (Art. 34), des lois de finances rectificatives (Art. 35), lois de règlement (Art. 37).

*Titre IV : De l'examen et du vote des projets de loi de finances**Chapitre I – Du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificatives*

Modalités de vote des PLF : dépôt du projet PLF de l'année au plus tard le premier mardi du mois d'octobre (Art. 39) ; délais et procédures de vote à l'Assemblée Nationale et au Sénat (Art. 40) ; vote de la seconde partie après la première (Art. 42) ; vote unique pour la première partie, un vote par mission pour la seconde partie, vote unique pour les autorisations d'emploi (Art. 43) ; décrets à prendre après le vote des LF (Art.45).

Chapitre II – Du projet de loi de règlement

Déposé avant le 1^{er} juin de l'année qui suit (Art. 46).

Chapitre III – Dispositions communes

« Au sens des articles 34 et 40⁸⁵ de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. »

*Titre V : De l'information et du contrôle sur les finances publiques**Chapitre I – De l'information*

Contenu des différents rapports transmis par le Gouvernement au Parlement en vue du vote des différents projets de lois de finances (Art. 48-56), dont par exemple le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, présenté à l'été (Art. 48) ou les questionnaires adressés par les commissions au Gouvernement (Art. 49).

Chapitre II – Du contrôle

Missions et pouvoirs des Commissions des Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat (Art. 57) ; missions de la Cour des Comptes et relations avec le Parlement (Art. 58-60).

⁸⁵ « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

Titre VI : Entrée en vigueur et application de la loi organique

Entrée en vigueur complète le 1^{er} janvier 2005 (Art. 67) ; certains articles entrent en vigueur dès le 1^{er} janvier 2002 (Art. 61-66).

Source : Compilation des auteurs à partir du texte original de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, version consolidée au 13 juillet 2005.

3.2. DE NOMBREUX CHANTIERS

La cinquantaine de mois qui sépare la promulgation de la loi et sa complète entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2006, ne sera pas de trop pour produire une quantité impressionnante de documents : architectures, normes, référentiels... Durant cette période, l'Administration – nous évoquerons plus loin les réflexions menées au Parlement ou à la Cour des Comptes – entreprend un travail gigantesque pour préparer la mise en œuvre de la LOLF.

Le grand chantier de mise en œuvre de la LOLF, baptisé MODERFIE, s'articule sur trois points principaux :

- La nouvelle structuration du budget en missions – programmes – actions et l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs ;
- L'élaboration de normes comptables, de nouveaux états financiers, de la comptabilité générale et de la comptabilité patrimoniale, ainsi que la mise en place de nouveaux systèmes d'information ;
- L'instauration d'un nouveau mode de gestion des budgets au sein des administrations reposant sur une culture de responsabilité des gestionnaires et sur un dialogue interne ;

Au cours de la mise en œuvre de la LOLF, de nombreux concepts et procédures sont définis. Par exemple, le terme de « ministère » est employé dans la loi organique, notamment à l'Article 7 pour préciser que les programmes sont ministériels. Or, il semble indispensable de garantir de garantir une certaine stabilité dans la présentation du budget de l'Etat, alors même que des réorganisations du périmètre des portefeuilles ministériels ont souvent lieu. La notion de « ministère budgétaire » (cf. encadré *Les quinze ministères budgétaires*) a alors été définie, qui ne se confond pas avec la notion de ministère de plein exercice. Ainsi, en 2005, suite à la re-

création d'un Ministère des PME, le programme 134 « Développement des Entreprises » a regroupé des crédits qui dépendaient de deux ministères, mais qui faisaient en réalité partie du même ministère budgétaire. Cependant, la création des ministères budgétaires ne résout pas tous les problèmes : la création en 2007 d'un Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi va à l'encontre de leur définition.

LES QUINZE MINISTERES BUDGETAIRES EN 2006

Affaires étrangères ;
Agriculture ;
Culture ;
Défense et anciens combattants ;
Ecologie ;
Economie, finances et industrie ;
Education nationale et recherche ;
Emploi, cohésion sociale et logement ;
Equipement ;
Intérieur et collectivités territoriales ;
Jeunesse et sports ;
Justice ;
Outre-mer ;
Santé et solidarité ;
Services du Premier Ministre.

Source : Guide pratique de la LOLF

Plus fondamentalement, deux grands chantiers peuvent être évoqués. Nous avons montré que la LOLF était fondée sur une démarche de performance, dans laquelle les gestionnaires s'engageaient sur des objectifs et rendaient compte de leur exécution. Mais si la loi parle de programmes, elle ne définit pas qui doit en être responsable. La nature du responsable a fait débat. Comme le souligne Dominique Bussereau, qui a succédé à Alain Lambert en 2004 comme secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, lors d'un discours à l'Assemblée Nationale⁸⁶ : « *On pourrait dire, après tout, que le seul responsable de programme qui vaille est le ministre. Et, en effet,*

⁸⁶ Discours de Dominique BUSSEREAU à l'Assemblée Nationale, secrétaire d'Etat au Budget et à la Réforme Budgétaire, le 9 juin 2004, « *La LOLF à un an des échéances, quel chemin reste-t-il à parcourir ?* ».

c'est bien lui qui présentera son bilan par rapport aux résultats passés et son projet de budget à venir. »

Mais progressivement a émergé l'idée que « derrière lui, il faut qu'un nouveau métier naisse au cœur de la fonction publique : celui de « manager » des politiques sectorielles de l'Etat. Ce « manager » sera à la tête d'un programme correspondant à une vraie politique publique identifiable et sera jugé en fonction des résultats concrets qu'il obtient. »⁸⁷

Ainsi, le Comité interministériel de réforme de l'Etat (CIRE) du 15 novembre 2001 évoque déjà « les gestionnaires des actions des ministères » et la circulaire du 18 avril 2002 indique qu'il faut que les moyens de chaque programme soient placés sous la responsabilité d'un acteur identifié à même de tirer parti de la fongibilité des crédits.

La définition du rôle des responsables de programme s'est ainsi progressivement construite, mais il n'existe pas de texte spécifiant le statut du responsable de programme. Aujourd'hui, souvent directeur d'administration centrale (cf. encadré *Qui sont les responsables de programmes ?*), les responsables de programmes peuvent être définis comme « le maillon central de la nouvelle gestion publique, à la charnière entre responsabilité politique et responsabilité de gestion ».

3.3. UN PILOTAGE COMPLEXE

La mise en œuvre de la LOLF, à travers ses nombreux chantiers, bouleverse le fonctionnement de l'Etat dans de nombreux domaines. Les années qui précèdent son entrée en vigueur effective pour la loi de finances 2006 sont, comme on l'a vu, l'occasion de préciser les nouveaux concepts qui apparaissent dans la loi organique et d'en définir les modalités d'application. Le pilotage de la réforme revêt donc une importance particulière au sein de l'Administration, dans la mesure où les différentes directions peuvent encore peser sur les choix stratégiques ou profiter de l'élan de modernisation pour associer à la LOLF des réformes qui existaient déjà, en préparation. Or, comme nous l'avons montré dans l'encadré sur la réforme de l'Etat en France, la thématique de la « réforme de l'Etat » n'a pas encore été, en 2001, confiée à une structure pérenne : le pilotage reste interministériel avec le comité interministériel pour la Réforme de l'Etat (CIRE), institué par un décret de décembre 1995⁸⁸, qui s'appuie depuis 1998⁸⁹ sur une délégation interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE),

⁸⁷ Dominique BUSSEREAU, *op. cit.*

placée sous l'autorité du Directeur Général de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP). Une fois la LOLF promulguée il n'est donc pas évident de savoir comment va s'organiser sa mise en oeuvre.

Trois directions sont en effet particulièrement concernées par la réforme et peuvent prétendre à son pilotage. D'un côté la DGAFP, à vocation interministérielle, qui est depuis le milieu des années 80 au cœur de la réforme de l'Etat : placée depuis sa création sous l'autorité du ministre en charge des réformes administratives, ses compétences se sont progressivement étendues hors de son champ historique du statut de la fonction publique⁹⁰ avec notamment la création en 1988 en son sein d'une troisième sous-direction chargée de la modernisation et de la qualité. Dans la LOLF, la DGAFP est particulièrement compétente en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et le contrôle de gestion : si la LOLF *« n'aborde pas directement la question de la gestion des ressources humaines (GRH), toute la logique de la réforme – qu'il s'agisse des dispositions techniques relatives à la gestion des dépenses de personnel ou, plus fondamentalement, de la logique de gestion par la performance – concourt à en faire la question centrale qui conditionnera sa réussite à moyen terme »*⁹¹. En effet, outre le fait que les crédits de personnels représentent un enjeu budgétaire de premier rang – environ 45% des dépenses nettes de l'Etat –, la logique de performance et de responsabilisation des acteurs questionne le statut de la fonction publique et plus encore la logique des corps : rémunération à la performance, promotions et mobilité, etc (comme nous l'avons évoqué dans le paragraphe 2.3.2 sur les composantes transversales de l'Etat). La LOLF peut ainsi être un prétexte pour aller plus loin dans la réforme de la fonction publique : l'instauration d'un petit nombre de cadres d'emploi plus flexibles à la place des 700 corps qui existent aujourd'hui, chantier sur lequel travaillait la DGAFP avant la LOLF, permettrait incontestablement de fluidifier la gestion, mais représenterait une révolution d'une tout autre ampleur.

Outre la DGAFP, la LOLF concerne bien sûr la Ministère de l'Economie et des Finances, et particulièrement la Direction générale de la Comptabilité

⁸⁸ Décret 95-1007 du 13 décembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'Etat et au Commissariat à la réforme de l'Etat.

⁸⁹ Décret 98-573 du 8 juillet 1998 modifiant le décret 95-1007.

⁹⁰ La Direction de la Fonction Publique a été créée le 9 octobre 1945 et est devenue DGAFP en 1959.

⁹¹ Yves CHEVALIER, « *La gestion des ressources humaines dans le contexte de la LOLF* », in Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration, n°255, avril 2006.

Publique (DGCP) et la Direction du Budget (DB), directions dont le travail est directement touché par la réforme. La Direction du Budget joue au départ son rôle de « gardien du temple »⁹² de l'ordonnance de 59 et reste réservée sur la réforme et ses objectifs, mais s'y rallie stratégiquement lorsqu'elle semble inévitable. Il s'agit dans un premier temps pour la DB de « jouer défensif » et d'éviter qu'émerge une interprétation trop « managériale » de la LOLF qui lui ferait perdre du pouvoir par rapport aux ministères dépensiers. Dans un deuxième temps, la LOLF est instrumentalisée par la DB qui y voit une nouvelle arme : « *pour le budget, dès son vote et bien qu'il n'ait pas été favorable à cette loi, la LOLF constitue en quelque sorte une promesse de puissance liée à la mise en place de nouveaux outils budgétaires. Pour ne pas perdre la face par rapport aux pouvoirs qu'ils avaient acquis grâce à l'ordonnance, ils s'engagent dans ce dispositif de pilotage* »⁹³. La DGCP, en ce qui la concerne, joue un rôle prépondérant dans l'exécution budgétaire ainsi que dans la logistique et est donc également concernée en premier lieu par la réforme.

Le pilotage de cette réforme à fort caractère interministériel est au départ exercé de façon collégiale : le CIRE réuni le 15 novembre 2001 crée un comité interministériel de mise en œuvre (Copil des DAF), réunissant les 15 Directeurs des Affaires Financières des ministères, animé par la direction du budget, la DGCP et la DIRE, qui valide les nouveaux concepts au fur et à mesure de leur élaboration. Les nombreux chantiers sont confiés aux différentes directions en fonction de leur compétences respectives : la DGAFP se charge de la modernisation de la gestion des ressources humaines et du contrôle de gestion, la comptabilité publique met en place une équipe chargée des normes comptables, un service à compétence nationale ACCORD (Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat) est créé pour gérer le système d'information, etc.

Cependant, les tensions entre directions se multiplient, chacune ayant tendance à interpréter de façon extensive son périmètre de compétence : la définition des plafonds d'emploi oppose par exemple la DB et la DGAFP.

⁹² Sur l'évolution de l'attitude du Budget le lecteur pourra se référer à l'excellent mémoire de Master 2 Recherche « *Les mœurs financières de l'Etat* », de Benjamin LEMOINE, réalisé en 2005-2006 au département de sciences politiques de l'université Paris Dauphine, sous la direction de Brigitte Gaïti.

⁹³ Emilie ANSTETTE, mémoire de DEA réalisé sous la direction de Brigitte Gaïti, 2003-2004, département de sciences politiques, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, citée par B. LEMOINE.

Si la collégialité reste la règle, petit à petit l'ascendant de la DB se fait sentir. En 2002, la nomination par Jean-Pierre Raffarin d'Alain Lambert, connu dans l'Administration en tant que père fondateur de la LOLF, comme Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire puis la création en 2003⁹⁴ de la Direction de la Réforme Budgétaire (DRB) marquent la victoire explicite de Bercy : sous la direction de Frank Mordacq, la DRB, créée au départ pour une période s'achevant le 31 décembre 2007, « élabore les règles, les méthodes et les systèmes d'information, budgétaires et comptables de l'Etat » et « anime et conduit [...] les travaux, notamment interministériels » nécessaires à la mise en œuvre de la LOLF. Dès lors le pilotage de la réforme bascule irrémédiablement à Bercy⁹⁵.

La DB et la DRB participent donc simultanément à la mise en œuvre de la réforme, selon une ligne de partage qui se dessine naturellement : à la Direction du Budget le « dur », c'est-à-dire les chiffres, les référentiels, la technique budgétaire ; à la Direction de la Réforme Budgétaire le « mou », à savoir l'innovation, la conceptualisation la communication. Entre 2003 et 2005, les relations entre les deux directions vont être cependant ambiguës⁹⁶. D'une part, la DRB est initialement perçue comme une annexe de la DB, instrumentalisée par cette dernière. Vis-à-vis des ministères gestionnaires, ce dédoublement permet ainsi au Budget de jouer au « bon flic – mauvais flic » : la DRB, attentive, essaie de comprendre les difficultés des gestionnaires, et communique sur les aspects de modernisation de la gestion publique ce qui permet à la DB de rester concentrée sur le portage de la contrainte budgétaire.

Mais d'autre part, la DRB *« prenant son rôle au sérieux [...] joue sincèrement l'écoute des ministères exigée par la situation. La disjonction entre les deux hémisphères de la réforme du budget [...] tend à se durcir »* et *« commence à gêner, au sein même des couloirs budgétaires du ministère des finances »*⁹⁷. Certains gestionnaires ressentent alors un malaise et ont l'impression d'être trompés : d'un côté, on leur « vend » une réforme novatrice, souvent de façon sincère, mais de l'autre, en pratique, le comportement de la Direction du Budget n'évolue pas.

⁹⁴ Décret 2003-202 du 10 mars 2003.

⁹⁵ Certains voient d'ailleurs dans le choix de l'acronyme « MODERFIE » pour baptiser le chantier de mise en œuvre de la LOLF, dont la sonorité est proche de MINEFI, la marque de la réappropriation de la réforme par Bercy.

⁹⁶ Sur ce thème, le lecteur pourra là encore se référer au mémoire de Benjamin LEMOINE, *op. cit.*, pp.42-48.

⁹⁷ Benjamin LEMOINE, *op. cit.*

A l'approche de l'entrée en vigueur totale de la LOLF, la structure de pilotage de la réforme est une nouvelle fois réorganisée : un décret du 30 décembre 2005 crée au MINEFI la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME)⁹⁸ – toujours dirigée par Frank Mordacq –, qui regroupe une partie des activités de la DRB, le reste étant confié directement à la DB, temporairement confié en son sein à une Mission d'approfondissement de la Réforme Budgétaire (MARB). LA DGME regroupe aussi les activités précédemment confiées à trois autres structures (cf. encadré sur *la Réforme de l'Etat en France*) : la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et l'Agence pour le développement de l'Administration Electronique (ADAE).

La création de la DGME suscite deux remarques. D'une part, finalement, la totalité de la thématique de la réforme de l'Etat est attribuée à Bercy, marquant en quelque sorte la défaite de la DGAFP ; cela sera confirmé en 2007 avec la nomination au Gouvernement d'un Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (qui a d'ailleurs fonctionnellement l'autorité sur la DGAFP).

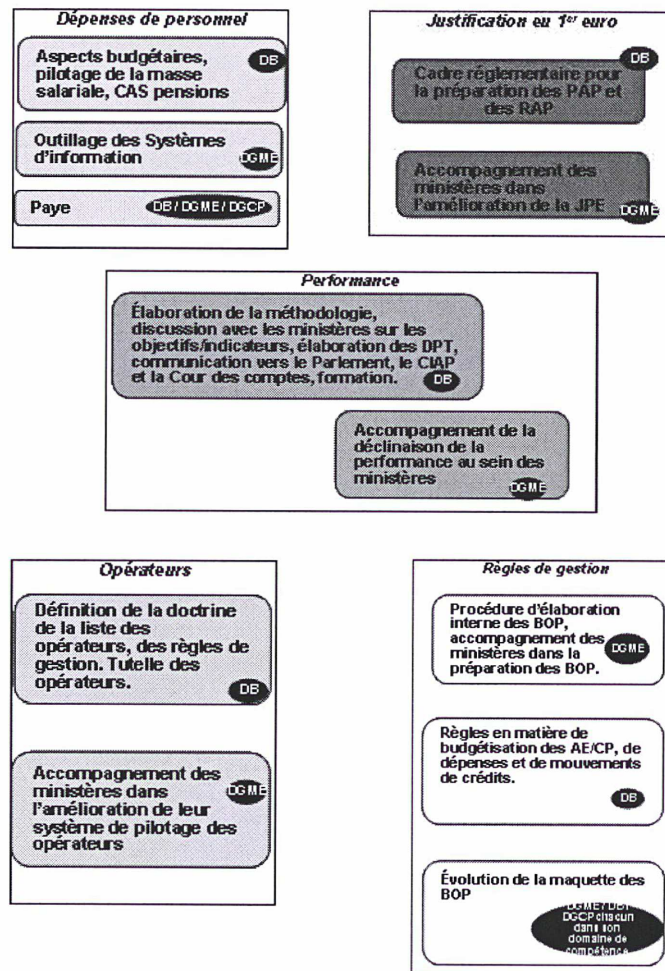
D'autre part, la distinction entre le « dire » et le « faire » dans la conduite de la LOLF reste entier : en effet, dans le partage des tâches de la DRB, la DGME a récupéré ce qui concerne la réflexion et l'accompagnement des ministères, tandis que la DB récupère toute la partie pratique de la mise en œuvre de la LOLF. Cependant, la DGME, qui incarne encore pour quelque temps le « bon flic », a vocation à se dessaisir de la LOLF à mesure que le fonctionnement devient stable. Comme le souligne le second rapport d'Alain Lambert et Didier Migaud⁹⁹, « *la logique ultime de la disparition de la DRB est l'intégration dans le cœur de métier de la direction du budget des missions qui restent exercées actuellement par la DGME* ».

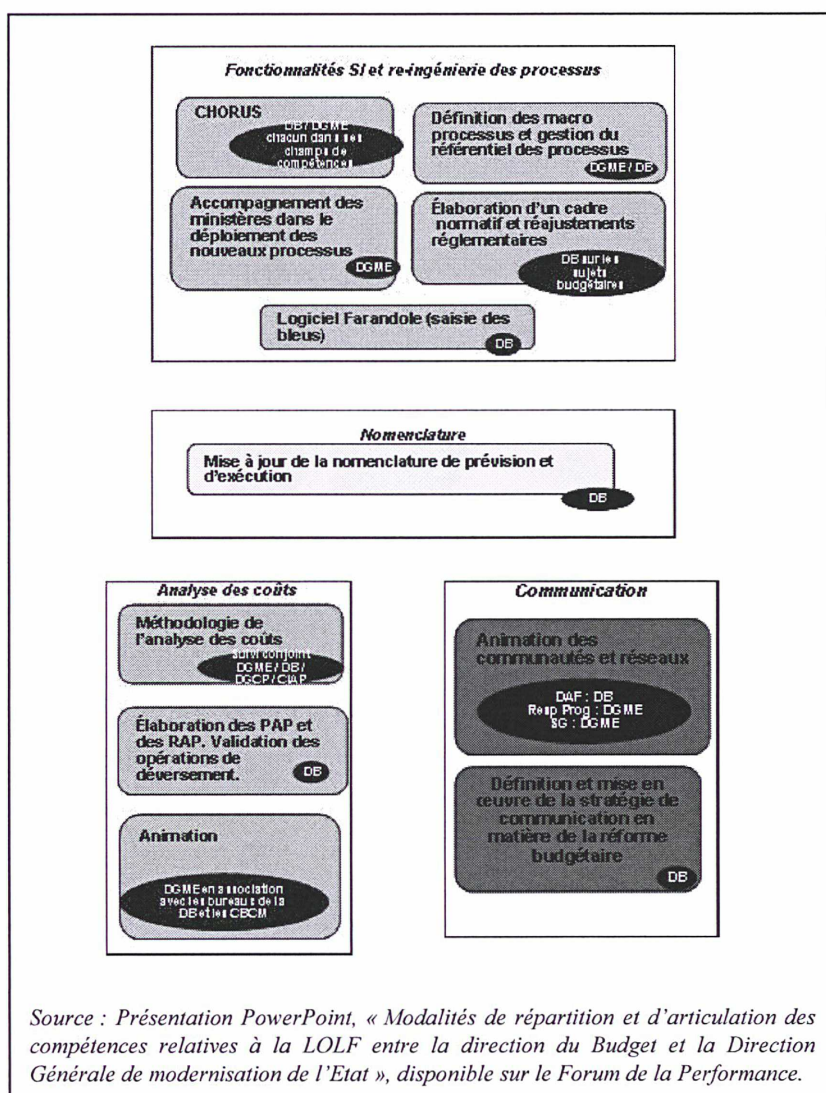
Pourtant, cela suppose alors que « *la direction du budget ait réussi à faire la preuve qu'elle sait entrer dans l'intimité du fonctionnement interne d'un ministère et qu'elle sait en comprendre les ressorts, y compris dans sa dimension non budgétaire* » mais également que les « *ministères surmontent leur méfiance traditionnelle vis-à-vis d'une direction trop souvent perçue comme le répartiteur – sinon l'organisateur – de la pénurie* ». Comme nous le verrons dans notre dernière partie, cela semble loin d'être acquis.

⁹⁸ Décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005.

⁹⁹ Alain LAMBERT, Didier MIGAUD, *op. cit.*

PARTAGE DES TACHES ENTRE LA DB, LA DGME ET LA DGCP DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF





3.4. DE NOMBREUX ACTEURS QUI SE CHERCHENT

Au-delà des directions chargées du pilotage de la réforme, de nombreuses autres institutions et structures administratives sont touchées par la LOLF

ou participent à sa mise en œuvre (cf. encadré *Les Acteurs de la LOLF*). Nous avons ainsi évoqué les fonctions de responsable de programme et de responsable de BOP, essentielles dans la gestion en mode LOLF, qui se définissent petit à petit.

D'autres organisations ont été créées par la LOLF : ainsi, le Comité Interministériel d'audit des programmes (CIAP) réunit des membres de différents corps d'inspection et a pour vocation de réaliser des séries d'audit des différents programmes, pour juger notamment de la pertinence du périmètre retenu, de la cohérence entre objectifs et actions et indicateurs, et d'analyser le sérieux de la justification au premier euro (JPE)¹⁰⁰.

LES ACTEURS DE LA LOLF

Liste des acteurs de la LOLF, selon le forum de la Performance

Les Ministres.

Directions et Services du MINEFI :

- Direction du Budget (DB)
- Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP)
- Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME)
- Agence pour l'Informatique financière de l'Etat (AIFE)

Acteurs ministériels :

- Services de Contrôle budgétaire et comptable ministériels (CBCM)
- Contrôle financier
- Responsables de programme (RPROG) et responsables de budget opérationnel de programme (RBOP)

Instances de pilotage interministérielles :

- Conférence Nationale des finances publiques
- Collège des Directeurs financiers de l'Etat (Collège des DAF)
- Comité de pilotage des CBCM
- Comité Interministériel des programmes (CIAP)

Institutions Françaises :

- Parlement (Assemblée Nationale et Sénat)
- Conseil Constitutionnel et Conseil d'Etat
- Cour des Comptes

¹⁰⁰ Le guide d'audit des programmes peut être trouvé en ligne à l'adresse suivante : <http://www.performance-publique.gouv.fr/expert/doc/GuideAuditCIAP.pdf>

Autres :

- La mission sur la mise en œuvre de la LOLF confiée à MM. Alain Lambert, sénateur, et Didier Migaud, député.

Source : Forum de la Performance (<http://www.performance-publique.gouv.fr>).

Par ailleurs, certains acteurs essentiels de la procédure budgétaire voient leur rôle profondément bouleversé par la LOLF, comme le contrôle financier. Auparavant chargé du contrôle a priori, et notamment en termes de régularité des actes administratifs, le contrôleur financier devait apposer son visa avant que le gestionnaire ne puisse engager des dépenses, et apparaissant donc souvent comme un tyran tatillon. Dans la logique d'une plus grande souplesse de gestion promue par la LOLF, les visas a priori n'ont quasiment plus lieu d'être. Le décret du 27 janvier 2005¹⁰¹ prend acte de cette évolution et recentre le contrôle financier sur le suivi budgétaire au cours de l'exécution et l'analyse des risques qui peuvent apparaître en cours de gestion. Le visa a priori doit ainsi quasiment disparaître – sauf dans quelques cas comme la programmation budgétaire initiale, ou bien les actes d'engagement présentant un enjeu budgétaire majeur – au profit de vérifications a posteriori. Fin 2005, le contrôle budgétaire est placé sous l'autorité d'un responsable unique, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel¹⁰², qui coordonne les activités des contrôleurs financiers et des comptables publics.

Par ailleurs, comme le montre l'encadré sur les acteurs de la LOLF, le choix a été fait de mettre en place un ensemble de comités afin de promouvoir les meilleures pratiques au sein de l'Administration. Ainsi, le Collège des DAF (Directeurs des affaires budgétaires et financières de chaque ministère) se réunissent chaque mois autour du Directeur du Budget, afin notamment de « faire émerger une nouvelle relation entre le ministère du Budget et les ministères gestionnaires, davantage fondée sur la confiance, le dialogue et la responsabilité », de « favoriser une approche collégiale des questions de finances publiques » et de « devenir un lieu d'échange pour améliorer la procédure budgétaire »¹⁰³. Les CBCM se réunissent au sein d'un comité et

¹⁰¹ Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat.

¹⁰² Décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 instituant le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

¹⁰³ Guide Pratique de la LOLF, *op. cit.*

en forum permet aux les responsables de programmes d'échanger sur leurs pratiques de gestion.

Par ailleurs, d'autres institutions s'impliquent dans la réforme. La Cour des Comptes, depuis 2003, analyse ainsi dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances l'état de la mise en œuvre de la LOLF.

Le Parlement, à qui le Gouvernement présente chaque année entre 2003 et 2005 un rapport annuel sur la mise en œuvre de la LOLF – dans le cadre de l'article 109 de la loi de finances pour 2003¹⁰⁴ –, s'implique dans les réflexions sur les modalités d'application de la loi. A l'Assemblée Nationale a été instituée une Mission d'Information relative à la Mise en œuvre de la LOLF (MILOLF), transpartisane et présidée par Michel Bouvard, qui rend elle aussi un rapport annuel¹⁰⁵. Au Sénat, Jean Arthuis, rédige au nom de la Commission des Finances dont il est le président, trois rapports sur la LOLF¹⁰⁶. Les parlementaires s'intéressent tout particulièrement à la maquette du budget de l'Etat, et conduisent ainsi le Gouvernement à regrouper au sein de la Mission interministérielle « Sécurité » la Police et la Gendarmerie Nationale.

Enfin, Alain Lambert et Didier Migaud sont chargés à deux reprises par le Gouvernement d'une mission sur la mise en œuvre de la LOLF¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Loi de finances pour 2003 n° 2002-1575 du 30 décembre 2002, article 109.

¹⁰⁵ Le dernier en date a été déposé le 15 juin 2006 par MM. Michel BOUVARD, Didier MIGAUD, Charles DE COURSON et Jean-Pierre BRARD à l'Assemblée Nationale (rapport d'information n°3165 sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances).

¹⁰⁶ « L'état d'avancement de la mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances » : rapport d'information n° 388 (2002-2003) de M. Jean ARTHUIS, fait au nom de la commission des finances, déposé le 9 juillet 2003.

« LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? » : rapport d'information n° 220 (2004-2005) de Jean ARTHUIS, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 2 mars 2005.

« La mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : un véritable pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement » : rapport d'information n° 312 (2005-2006) de M. Jean ARTHUIS, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 avril 2006.

¹⁰⁷ Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, *op. cit.*

Ainsi, un nombre très important de rapports sont écrits sur la LOLF, venant de sources différentes, et avec parfois des avis qui peuvent diverger, chacun ayant son interprétation de la LOLF, souvent fondée sur des réflexions antérieure sur la modernisation de l'Etat.

Si, comme on l'a vu, certains comparent la LOLF à un texte religieux, notamment par son aspect global et parce qu'il est difficile de la critiquer tant elle symbolise la modernité, il n'existe pas réellement « d'ayatollahs » de la LOLF, mais en revanche de nombreux « exégètes » livrent leur interprétation de la LOLF. L'existence de ces nombreuses interprétations est une source importante de complexité pour la LOLF. Au fond, chaque interlocuteur semble avoir son avis sur « ce qu'est la LOLF ».

3.5. LA REFORME PAR LE MOU : UNE STRATEGIE DU CHANGEMENT ?

Comme nous l'avons montré dans cette partie, la mise en œuvre de la LOLF, loin d'être une simple application de la loi, est un processus complexe qui structure les modalités d'application de la loi ainsi que le nouveau rôle des acteurs du processus budgétaire.

Ce processus apparaît d'autant plus incertain que très peu de choses sont gravées dans le marbre et que souvent le choix a été fait de procéder « par le mou » : certains de nos interlocuteurs ont employé cette expression pour souligner que peu de textes règlementaires (le « dur ») ont été adoptés, et que l'accent a été mis la diffusion des bonnes pratiques de manière plus informelle (le « mou »). Ainsi, il n'existe pas de statut du responsable de programme : la nature exacte de sa fonction se construit dans l'action et grâce au partage d'expérience permis dans les nombreux comités et forums. De nombreux aspects de la LOLF, comme la performance, font surtout l'objet de guides et de présentations¹⁰⁸.

Certains moquent cet aspect de la réforme en la qualifiant parfois de « réforme par le PowerPoint ». Selon eux, une grande partie de la complexité de mise en œuvre de la LOLF est justement due à l'incertitude dans laquelle se trouvent les acteurs, source d'enjeux de pouvoirs.

¹⁰⁸ Un « guide de la performance » a été établi, en coproduction par le MINEFI, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

A contrario, les concepteurs de la réforme insistent sur le fait qu'une telle démarche correspond en réalité à une stratégie de changement finement préméditée. La problématique qui se posait à la fin des années 90 n'était pas tant de savoir quels seraient les outils finals de la LOLF, mais bien d'imaginer un chemin possible, en tenant compte des contraintes politiques et des acteurs principaux qui auraient en charge sa mise en œuvre. En quelque sorte, un choix « dur » a été pris de réformer « par le mou ».

En effet, mettre en œuvre une réforme telle que la LOLF, c'est procéder avant tout à un véritable changement de culture. Comme l'écrivait le sociologue Michel Crozier : « on ne change pas la société par décret »¹⁰⁹ : réformer par les textes aurait illusoire car cela aurait conduit à figer des rapports de pouvoir qui seront amenés à évoluer. Ainsi, il n'était pas possible a priori de réorganiser toute l'administration autour des responsables de programmes, vu les difficultés auxquelles peuvent conduire des simples tentatives de fusion de services au MINEFI. L'idée a donc été de créer des responsables de programmes dans un premier temps puis plus tard de procéder à une réorganisation, une fois que les esprits ont changé. Il existe ainsi réellement une volonté de procéder par le mou, mais qui effectivement se traduit par un renforcement de la complexité sur le terrain.

¹⁰⁹ Michel CROZIER, « *On ne change pas la société par décret* », Grasset, 1975.

4. UN PREMIER BILAN DE LA MISE EN OEUVRE

4.1. DE NOMBREUX PROBLEMES CONCRETS PREVISIBLES

4.1.1. LA « BUREAUCRATISATION INQUIETANTE » DE LA LOLF

Le premier constat sur la mise en œuvre de la LOLF est la lourdeur bureaucratique de la réforme, soulignée par l'ensemble des gestionnaires que nous avons rencontrés. La complexité accrue au quotidien induit une charge de travail supplémentaire conséquente, parfois mal vécue en l'absence de moyens supplémentaires : certains de nos interlocuteurs ont souligné que « tout à été fait d'un coup » dans un échéancier très bref, contrairement aux autres pays, et, qu'avec la création de la DRB, la Direction du Budget s'était donné des moyens supplémentaires pour mettre en œuvre la réforme, tandis que les services gestionnaires restaient sous pression.

En effet, et nous l'avons décrit dans la partie précédente, les chantiers induits par la réforme sont multiples et simultanés, et touchent l'ensemble des processus budgétaires et financiers de l'Etat : préparation et négociation du budget des programmes et des BOP, exécution et suivi des dépenses, comptabilité et reporting, etc. Une partie de la complexité au quotidien provient donc de la nécessaire adaptation des modes de fonctionnement et de l'appropriation des nouveaux concepts, et devrait petit à petit se résorber grâce à un travail constant de formation.

Au-delà des difficultés naturelles liées à la phase transitoire de mise en œuvre, force est de constater que la lourdeur dans la gestion quotidienne provient également de la déclinaison des concepts de la LOLF qui s'est souvent faite de façon trop détaillée. Cette « bureaucratisation inquiétante » est notée par tous les observateurs : la formule est notamment le titre d'un paragraphe dans le second rapport d'Alain Lambert et Didier Migaud, qui soulignent que le fonctionnement actuel en mode LOLF « *pourrait décourager les agents, démotiver les gestionnaires et, in fine, amoindrir l'efficacité de l'action publique* » et qu'« *aujourd'hui, la crédibilité globale de la réforme est en jeu* »¹¹⁰. Il convient donc d'opérer rapidement un certain nombre de simplifications, sur lesquelles semble-t-il tout le monde s'accorde : il s'agit en quelque sorte de défauts de jeunesse de la LOLF, dus parfois à une trop grande volonté d'exhaustivité. Deux exemples.

¹¹⁰ Alain LAMBERT, Didier MIGAUD, *op. cit.*, p. 4.

Le découpage de la cartographie budgétaire

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la période de mise en œuvre de la LOLF a été l'occasion de construire la nouvelle cartographie budgétaire, qui se décline d'une part en missions – programmes – actions et d'autre part, de façon opérationnelle au sein des programmes, en BOP (Budgets Opérationnels de Programme) et UO (Unités Opérationnelles). Il existe un véritable enjeu autour de la définition des programmes, qui a fait l'objet de réflexions, et de remarques du CIAP et du Parlement. Mais aujourd'hui, la maquette des programmes est à peu près fixée : si certains programmes doivent évoluer, la question fondamentale concerne davantage la position du responsable de programme, sur laquelle nous reviendrons en dernière partie.

Toutefois, à côté de cette question du périmètre des programmes, nos interlocuteurs nous ont souvent souligné la complexité de la cartographie des BOP et des UO, remarque reprise dans la plupart des rapports traitant de la mise en œuvre de la LOLF. Il suffit pour s'en convaincre de jeter un coup d'œil à la synthèse des cartographies des ministères¹¹¹ : les modalités d'organisation des 2.300 BOP et des 18.000 UO selon les programmes sont aussi diverses que les structures de l'Etat, et notamment de ses services déconcentrés, mais on peut noter que l'existence de nombreux BOP de faible taille ou de BOP centraux qui flèchent les crédits par nature freinent la mise en œuvre de la fongibilité.

La complexité des nomenclatures

Au quotidien, la complexité dans l'exécution de la dépense dérive de celle des nomenclatures budgétaires et comptables : bien souvent, la destination de la dépense est segmentée en sous-actions ce qui multiplie les articles d'exécution ; par ailleurs, le plan comptable apparaît parfois excessivement détaillé (cf. encadré ci-dessous *Exemple de nomenclature d'exécution*). Or, la nomenclature budgétaire n'a pas vocation à devenir une comptabilité

¹¹¹ « La déclinaison opérationnelle des programmes du budget général de l'Etat – Cartographie des BOP et des UO au 30/06/2007 », disponible sur <http://www.performance-publique.gouv.fr>.

analytique¹¹² : il est inutile de ventiler durant l'exécution les coûts des fonctions support¹¹³.

EXEMPLE DE NOMENCLATURE D'EXECUTION

Programme 134 – Développement des entreprises (chapitre 0134)				
Titre 2: dépenses de personnel (article de prévision 01)				
Nomenclature hiérarchique par destination	Gestion			
Programme Action Sous-action ou autre subdivision	Programme (Chapitre)	Action, sous- action ou autre subdivision (article d'exécution)	Cette- gone	Compte PCE (6)
Libellés				
134-01				
134-01-03				
(0134) (12)				
Politique de l'énergie et des matières premières				
Politique de l'énergie et des matières premières hors ADEME et ANDRA				
22 62113 (VP) Versement de transport				
22 62114 (VQ) Versement au Fonds national d'aide au logement (FNAAL)				
22 62115 (VR) Autres motifs, taxes et versements assimilés sur rémunérations revenant à l'Etat				
22 62116 (VS) Autres motifs, taxes et versements assimilés sur rémunérations ne revenant pas à l'Etat				
21 64111 (VC) Rémunérations principales des titulaires civils				
21 64112 (VD) Majoration de traitement pour affectation dans les départements d'outre-mer des titulaires civils				
21 64113 (VE) Majoration de traitement pour affectation dans les autres collectivités d'outre-mer des titulaires civils				
21 64114 (VF) Rémunérations des stagiaires				
21 64121 (VG) Contractuels à durée indéterminée - rémunérations principales				
21 64122 (VH) Contractuels à durée déterminée - rémunérations principales				
21 64124 (VI) Personnels du droit local				
21 64125 (VJ) Majoration de traitement pour affectation dans les départements d'outre-mer des non titulaires				
21 64126 (VM) Indexation de traitement pour affectation collectivités territoriales et départementales des non titulaires				

Source : Nomenclature d'exécution 2007 (les blancs).

4.1.2. DES GESTIONNAIRES SOUMIS A UNE « DOUBLE PEINE »

Ainsi, la LOLF est source de complexité au quotidien, d'une part parce que sa mise en œuvre demande naturellement une adaptation des agents, mais surtout parce qu'elle s'est bureaucratisée : par souci d'exhaustivité, certains concepts ont été déclinés de façon trop détaillée. Mais au-delà de ces défauts de jeunesse, la lourdeur bureaucratique qui pèse sur les gestionnaires provient aussi du fait que le fonctionnement en mode LOLF n'a pas véritablement remplacé le fonctionnement précédent. Beaucoup de nos interlocuteurs nous ont indiqué que les difficultés de mise en œuvre de

¹¹² La LOLF prévoit une comptabilité d'analyse des coûts qui reconstitue, a posteriori, la répartition des coûts.

¹¹³ On nous aurait ainsi rapporté qu'au sein d'un service déconcentré, des codes avaient été mis en place sur les photocopieuses afin d'imputer les copies aux différents programmes dont dépendait le service.

la LOLF seraient plus facilement acceptées si en contrepartie certaines souplesses prévues par la loi organique étaient mise en œuvre. Or aujourd'hui, ce n'est pas le cas : les nouvelles obligations liées à la LOLF viennent souvent s'ajouter aux rigidités du mode de fonctionnement précédent. Ainsi, le contrôle financier devait disparaître en mode LOLF mais concrètement, beaucoup de gestionnaires indiquent que rien ne s'est passé, et le contrôleur financier pèse toujours autant dans la vie quotidienne des acteurs. Si leur accord n'est plus nécessaire pour chaque dépense, ils demandent en contrepartie un reporting important : la culture bureaucratique laisse difficilement sa place à celle de la performance.

4.1.3. DES INDICATEURS PARFOIS PEU PERTINENTS

De façon analogue à la construction de la cartographie budgétaire, l'élaboration d'indicateurs pose des problèmes de différente nature. Nous avons évoqué précédemment les difficultés conceptuelles à mesurer l'action de l'Etat (cf. 2.3.1). Mais au-delà de ces questions théoriques sur les indicateurs, de nombreux problèmes pratiques se posent. Tout d'abord, le nombre des indicateurs : dans le PLF 2006, 1.347 indicateurs ont fait leur apparition pour 682 objectifs ! Si la moyenne de deux indicateurs par objectif paraît raisonnable, il est étonnant de constater que certains objectifs n'en possèdent aucun tandis que d'autres en sont accompagnés d'une dizaine ! De plus, ces indicateurs sont déclinés en d'innombrables tableaux de bord dont la mise à jour surcharge le gestionnaire. Clairement, les acteurs ont trop bien joué le jeu, et ont souhaité que le travail de chacun apparaisse au travers d'un indicateur.

Par ailleurs, sur l'ensemble des indicateurs, un certain nombre posent des problèmes de mise à jour : pour certains, les données ne sont pas disponibles, pour d'autres, le résultat n'a que peu de signification.

4.1.4. UN SYSTEME D'INFORMATION QUI SE FAIT TOUJOURS ATTENDRE

La mise en place d'un nouvel outil informatique commun aurait dû permettre une gestion simplifiée des crédits en mode LOLF. Or, depuis plus de deux ans, l'outil se fait attendre et la solution temporaire palliative ne fonctionne pas, induisant une lourdeur insupportable pour le gestionnaire.

Ce retard est en partie dû à des tribulations administratives : l'appel d'offre pour la mise en place du nouveau logiciel s'est éternisé et a fini par être contesté devant le tribunal administratif de Paris. Ce retard est surtout dû au fait que l'administration a pris conscience de l'enjeu de l'implémentation d'un système d'information. Un effort important de personnalisation du système doit en effet être effectué et il est illusoire de chercher à l'adapter totalement au fonctionnement d'une organisation. L'enjeu est donc bien de rationaliser les processus internes, chantier éminemment complexe et sensible – particulièrement dans l'Administration. Il va donc falloir s'armer de patience et attendre 2010 pour espérer voir une version opérationnelle de l'outil : Chorus.

4.2. DES ACQUIS, LOCAUX, SOUVENT DISCRETS, MAIS CERTAINS

4.2.1. UNE TRANSPARENCE INCONTESTABLEMENT ACCRUE

Un des principaux objectifs de la LOLF était la transparence (cf. 2.1). Pour ce faire il a été décidé entre autres de changer le format des documents budgétaires annexés au PLF, chaque année : les fameux bleus budgétaires qui détaillent le budget. Comme le montre l'extrait ci-joint du PLF 2003, les anciens bleus budgétaires se résumaient principalement à des tableaux de chiffres et des références croisées relativement incompréhensibles. Ou comment imprimer sur un document en deux dimensions des tableaux à trois voire quatre dimensions... Les nouveaux bleus budgétaires, rebaptisés pour l'occasion projets annuels de performances présentent de nombreux textes descriptifs accompagnant les chiffres et décrivant les objectifs, les stratégies, analysant la structure des programmes et justifiant – au premier euro – l'utilisation des crédits. Même si certains bleus restent parfois difficilement compréhensibles pour le non-initié, n'importe qui peut y avoir accès facilement en les téléchargeant en quelques minutes sur Internet. Une simple comparaison avec les précédents bleus devrait suffire à convaincre les plus sceptiques !

En 2006, une organisation, The International Budget Project¹¹⁴, a mené une étude, nommée Open Budget Initiative, qui est la première à classer les pays selon leur transparence budgétaire. Les résultats de cette étude ont placé la France en tête des 59 pays qui ont fait l'objet d'une enquête pour cette étude. Si cela ne veut pas dire que la France a une transparence parfaite en ce qui concerne ses finances publiques, il est indéniable que la LOLF a eu un impact non négligeable sur le classement de la France.

¹¹⁴ L'IBP a été fondé au sein du Center on Budget and Policy Priorities en 1997, lui-même fondé en 1981 à Washington, D.C.

EXTRAIT DU BLEU BUDGETAIRE ANNEXE AU PLF 2003

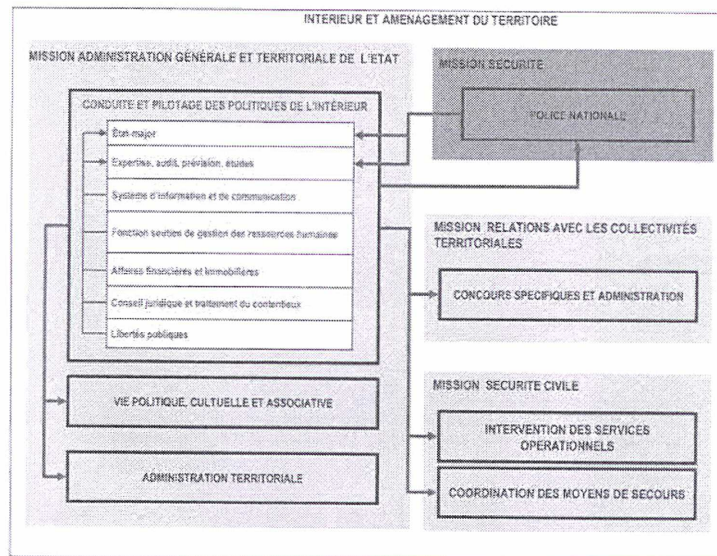
Ministère des Affaires étrangères

Coopération et interventions internationales			
Evolution détaillée des crédits en 2002			
	millions d'euros		
	LFI 2002	PLF 2003	Evolution en %
Titre III (1)			
Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (chap. 37-90, art. 71)	0,07	0,07	-
Etablissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger (chap. 37-95)	79,70	51,40	-35,6%
Total titre III	79,80	51,51	-35,6%
Titre IV			
Concours financiers (chap. 41-43)	21,19	123,50	+482,8%
Appui à des initiatives privées ou décentralisées (chap. 42-13)	34,25	33,50	-2,2%
Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle (chap. 42-26)	168,21	165,00	-1,9%
Coopération internationale et au développement (chap. 42-15)	513,29	530,08	+3,3%
Aide alimentaire (transport et dépenses diverses) (chap. 42-26)	14,79	16,79	+13,5%
Coopération militaire et de défense (chap. 42-29)	103,51	93,51	-9,6%
Contributions obligatoires à des dépenses internationales (chap. 42-32)	613,34	678,76	+10,7%
Contributions volontaires à des dépenses internationales (chap. 42-32)	85,87	85,87	-
Autres interventions de politique internationale (chap. 42-37)	26,44	25,61	-3,1%
Total titre IV	1 660,69	1 804,12	+7,6%
Titre VI			
Participation au FED (chap. 68-02)	218,46	496,00	+127,0%
Subventions diverses (chap. 68-80)	5,87	4,00	-31,9%
FSP (chap. 68-91)	112,20	112,00	-0,2%
AFD (chap. 68-93)	137,20	137,00	-0,2%
Total titre VI (hors FED)			
Total DO + CP yc FED	2 134,43	2 553,12	+19,5%
Total DO + CP hors FED	1 915,97	2 057,12	+7,4%
(1) ne tient pas compte des indemnités des représentants français au Parlement européen			

Source : Rapport général n° 68 (2002-2003) de M. Jacques CHAUMONT, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2002

EXTRAIT DU BLEU BUDGETAIRE ANNEXE AU PLF 2007

Organigramme expliquant les interactions entre les différentes missions et programmes



Source : Rapport général n° 78 (2006-2007) de M. Henri de RAINCOURT, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2006

DISPONIBILITE DES DOCUMENTS BUDGETAIRES EN FRANCE

Etabli en 2006 par le Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (www.gerfip.org)

Disponibilité des documents budgétaires essentiels		
Document budgétaire	Disponibilité	
Déclaration pré-budgétaire		
Proposition de l'exécutif		
Budget des citoyens		
Rapport en cours d'année		
Rapport de milieu d'année		
Rapport de fin d'année		
Rapport d'audit		
Public	Produit pour usage interne uniquement	Non produit
		

Source : Open Budget Initiative, The International Budget Project, 2006, <http://www.openbudgetindex.org/>

CLASSEMENT DES PAYS EN TRANSPARENCE BUDGETAIRE

Seuls sont affichés les 20 premiers du classement

Index 2006 sur le budget ouvert

Pays	Résultat en pourcentage
France	89
Royaume-Uni	88
Nouvelle-Zélande	86
Afrique du Sud	85
Slovénie	81
Etats-Unis	81
Pérou	77
Suède	76
Pologne	73
Brésil	73
Corée du Sud	73
Norvège	72
Roumanie	66
Botswana	65
République tchèque	64
Colombie	57
Inde	52
Papouasie	
Nouvelle-Guinée	51
Namibie	51
Pakistan	51

Source : Open Budget Initiative, *The International Budget Project*, 2006, <http://www.openbudgetindex.org/>

4.2.2. UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE POUR LE GESTIONNAIRE

La LOLF devait également instaurer une meilleure souplesse pour le gestionnaire, en contrepartie des contraintes liées à la performance et d'une évaluation plus stricte. Si les différents outils – comme la fongibilité ou la mise en réserve – n'ont pas été utilisés dans tous les services, cela est essentiellement dû au très jeune âge de la réforme.

De nombreux acteurs cependant nous ont fait part de cette meilleure souplesse dont ils ont effectivement tiré parti. La mise en réserve obligatoire

en début d'année¹¹⁵ offre paradoxalement une meilleure visibilité des crédits qui seront finalement attribués au gestionnaire. Elle remplace en effet les anciens gels de crédits dont les annonces aléatoires et non planifiées rendaient la gestion de fin d'année difficile. La fongibilité – possibilité d'utiliser les crédits dans un autre but que celui qui a été initialement voté (cf. 2.1) – facilite cette gestion et la rend beaucoup plus souple. Si son utilisation a été bridée à juste titre pendant les premières années de mise en œuvre de la LOLF, elle a tout de même permis, à certains endroits, une réelle liberté d'action qui contraste avec l'ancienne rigueur : on peut dorénavant en effet profiter 'une vacance de poste imprévue pour investir dans du matériel informatique ! Ces nouveaux outils, loin d'être assimilés par l'ensemble des acteurs, demandent une période d'apprentissage et d'assimilation qui rend leur utilisation compliquée lors des premières années de la mise en œuvre de la LOLF. Cela dit, leur portée est sans limite et leur seule existence ouvre des portes à des modes de gestion nouveaux qui vont s'ancrer dans la culture de performance. Par exemple, la nouvelle gestion des ressources humaines – on parle désormais de masse salariale et d'ETPT¹¹⁶ – laisse entrevoir les différentes réformes possibles qui touchent à la fonction publique (corps, etc.).

Si cette souplesse est loin d'être généralisée dans l'Administration, elle est réellement visible à certains endroits, et avec l'assimilation de la réforme et de la nouvelle culture de performance, chaque gestionnaire la ressentira accrue.

4.2.3. L'APPARITION D'UNE DEMARCHE DE PERFORMANCE

L'autonomie des gestionnaires se traduit aussi peu à peu par une prise de conscience généralisée de l'état des finances publiques. L'heure n'est plus à la dépense inutile. Les contraintes financières qui n'étaient auparavant portées que par la Direction du Budget sont maintenant sur les épaules de tous. Comme on nous l'a si bien résumé : « chacun est la DB de quelqu'un d'autre ». Les responsables de programme se doivent de contrôler leurs responsables de BOP qui à leur niveau local contrôle chaque dépense effectuée. A long terme, cela ne peut qu'entraîner des économies.

Peu à peu, la démarche de performance apparaît. Un nouveau rôle est apparu au sein de l'Administration : celui du contrôleur de gestion. Ce nouveau métier facilite le changement de culture qui s'apparente dans

¹¹⁵ 5% des crédits doivent être « mis en réserve » en début d'année (hors crédits de personnel)

¹¹⁶ Equivalent Temps Plein Travaillé

certain ministères à une vraie révolution. Sous l'ordonnance de 59, la seule préoccupation était de savoir combien de crédits ils restaient pour « finir l'année ». En cas de surplus, les crédits étaient consommés inutilement de peur de ne pas se les voir attribués l'année suivante. Maintenant, en mode LOLF, on met en regard les crédits déjà dépensés et la réalisation des objectifs correspondants.

Dans le calendrier budgétaire, peu après les conférences de budgétisation – réunions entre les gestionnaires et la DB pour fixer le niveau des crédits pour chaque programme – se déroulent dorénavant des conférences de performance : réunions au cours desquelles sont discutés les objectifs et les indicateurs. Ainsi, la DB, éternelle rabat-joie des services dépensiers, se met également à l'heure de la performance.

Un tel changement ne peut se faire du jour au lendemain et s'apparente bien plus à un changement de culture plutôt qu'à la mise en place de quelques outils. En pratique, il est fondé sur la promotion du *best practice* : de nombreux forums et réunions mensuelles rassemblent les nouveaux acteurs de la performance qui peuvent alors partager leur expérience personnelle.

4.2.4. UNE CERTAINE IMPLICATION DU PARLEMENT

Souvent critiqué, le Parlement se réforme en douceur et assimile le changement de culture inspiré par la LOLF.

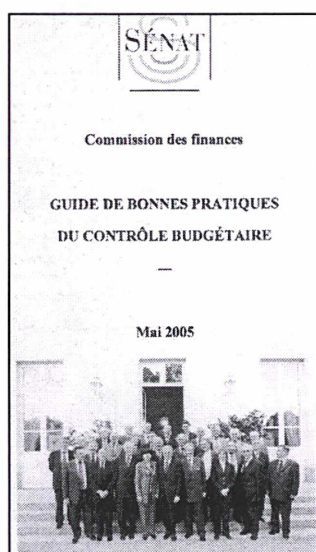
Les diverses commissions de l'Assemblée Nationale ou du Sénat ont saisi l'importance de la LOLF et, sous l'impulsion de présidentes de commission et de fonctionnaires souvent motivés, tentent de réformer leur structure pour adapter au mieux leurs travaux à une culture de performance, à travers de profondes réflexions sur leurs méthodes de travail et de séminaires budgétaires¹¹⁷. Si les contrôles sur pièces et sur place par les parlementaires étaient déjà possibles, la LOLF les facilite et fournit souvent une motivation supplémentaire : réalisés main dans la main avec la Cour des Comptes, ces contrôles donnent souvent lieu à une forte médiatisation – comme pour le rapport « les haras nationaux doivent-ils dételer » - dont bénéficie l'élu qui les pilote.

¹¹⁷ La Commission des finances du Sénat se réunit régulièrement lors d'un séminaire LOLF. En avril 2007, elle s'est réunie pour un séminaire « sur les perspectives d'évolution du contrôle budgétaire en liaison avec la Cour des comptes à l'aune de la mise en œuvre de la LOLF », séminaire auquel le Premier président de la Cour des comptes Philippe Séguin a participé.

Par ailleurs, l'apport essentiel de la LOLF est l'élargissement du droit d'amendement qui permet aux parlementaires de contribuer davantage à l'élaboration du budget. Si, à l'heure actuelle, ce droit n'est pas entièrement exploité au sein des assemblées, nos interlocuteurs au Sénat et à l'Assemblée Nationale soulignent qu'il permet indiscutablement d'améliorer la qualité du débat budgétaire : chaque rapporteur bénéficie déjà, grâce aux amendements qu'il dépose, d'un temps de parole rallongé...

GUIDE DE BONNES PRATIQUES DU CONTRÔLE BUDGETAIRE

Afin de faciliter le travail de ses rapporteurs spéciaux et de leur indiquer les nouvelles modalités du contrôle budgétaire permises par la LOLF, la Commission des Finances du Sénat a publié un guide des bonnes pratiques du contrôle budgétaire en mai 2005.



Source : Sénat

Ainsi, dans le quotidien des acteurs administratifs du processus budgétaire, la LOLF s'est surtout traduite par de nombreux problèmes : nomenclatures d'exécution incompréhensibles, systèmes informatiques inadaptés et qui fonctionnent mal, charge de travail supplémentaire due à la complexité des

structures issues de l'application de la loi. Le risque est réel de voir apparaître un certain découragement, dans des services qui parfois étaient très motivés – comme c'est surtout le cas en service déconcentrés. Face à constat, il est difficile de rester totalement enthousiaste vis-à-vis de la LOLF.

Cependant, ces difficultés sont parfaitement identifiées et leurs remèdes font consensus, notamment la simplification des structures et la priorité à donner aux systèmes d'information.

Il existe par ailleurs des succès incontestables de la LOLF, qui font que l'on ne peut plus vraiment croire à la possibilité d'un retour en arrière. Les sceptiques sont bien obligés de constater qu'au fur et à mesure de l'application de la LOLF, des problèmes trouvent leur solution.

Peut-on alors se contenter de ce bilan en demi-teinte ? Si la réalité est grise, il subsiste cependant des avis assez divergents sur l'avenir de la LOLF. Quels sont-ils ? Pour y répondre, il est nécessaire de revenir sur quelques enjeux essentiels de la réforme.

5. ECHEC OU SUCCES DE LA REFORME ?

5.1. LES GRANDS ENJEUX

5.1.1. CONTROLER REELLEMENT : LE PARLEMENT : RAP VS PAP

Les PAP¹¹⁸ et les RAP¹¹⁹ – ces documents budgétaires annexés respectivement au PLF et au PLR – ont fait leur apparition et existent bel et bien. L'idée initiale (cf. 2.1) était bien de donner des crédits et des objectifs en début d'exercice au gestionnaire, en lui laissant une grande liberté dans l'exécution. La logique qui suit donc est de transformer le débat budgétaire de l'automne (PLF) pour l'année N en une simple traduction des grandes politiques publiques décidées par le gouvernement en crédits – objectifs. Le PLR qui aura lieu le printemps de l'année N+1 suivant la fin de l'exercice budgétaire sera l'occasion d'évaluer strictement les performances réalisées par les gestionnaires et de s'inspirer de ce débat dans la préparation du budget de l'année N+2.

Cependant, en pratique, beaucoup sont dubitatifs quant à l'idée que le PLR devienne la discussion budgétaire principale : le rite automnal du débat du PLF est ancré dans la culture parlementaire. A l'heure actuelle où ce rapport est écrit, la première PLR en mode LOLF n'a pas encore eu lieu. S'il n'y a pas encore consensus sur l'avenir du PLR, une situation où personne n'assumerait la décision de rendre ou non ce débat le débat principal dans le calendrier budgétaire ne pourrait qu'être fatale à une réforme qui cherche à donner un réel pouvoir de contrôle au Parlement.

EXTRAIT DES RECOMMANDATIONS

Placer le contrôle de l'exécution au cœur du travail parlementaire

Réserver une semaine à l'examen du projet de loi de règlement en séance publique

Enchaîner examen du projet de loi de règlement et débat d'orientation budgétaire au printemps (mai / juin)

¹¹⁸ Projets Annuels de Performances

¹¹⁹ Rapports Annuels de Performances

Source : extrait du rapport 1 de Lambert et Migaud

Orienter l'action du Parlement vers le contrôle de la performance

Abandonner l'approche quantitative du budget au profit d'une analyse approfondie de la stratégie de chaque programme, des objectifs qui lui sont assignés et de la performance des administrations qui le mettent en œuvre

Mobiliser les commissions sectorielles sur les projets de loi à caractère budgétaire (PLF, collectifs, PLR)

Étendre tout au long de l'année le processus d'information du Parlement sur les sujets budgétaires et alléger en conséquence les questionnaires

Consacrer un temps suffisant au suivi des suites données aux recommandations formulées dans les travaux parlementaires

Source : extrait du rapport 2 de Lambert et Migaud

5.1.2. DEPENSER MIEUX : POMPE A ASPIRER LE GRAS

Même si le but initial de la LOLF n'est pas de dépenser moins mais bien de dépenser mieux (cf. 2.1 – la sous phrase du rapport Fabius), l'heure est clairement aux restrictions budgétaires. Le principe de chaîne vertueuse devrait entraîner – à long terme – des économies. Les conférences de performances se mettent en place, une culture de performance s'installe lentement mais sûrement au sein de l'Administration, à la Direction du Budget tout comme au sein des différents Ministères dépensiers. De nouveaux outils de gestion sont apparus et une certaine souplesse est laissée aux gestionnaires (cf.0).

Cependant, si ces outils et cette souplesse ne sont pas mis en place complètement et rapidement (à de nombreux endroits dans l'Administration, les différents outils ne sont qu'utilisés partiellement voire pas du tout), le principe de chaîne vertueuse se transformera rapidement en une « pompe à aspirer le gras ».

LA LOLF COMME UNE POMPE A ASPIRER LE GRAS

De nouveaux outils ont été donnés aux gestionnaires pour leur attribuer une plus grande souplesse dans la gestion des crédits pendant un exercice. La fongibilité asymétrique par exemple – possibilité d'utiliser des crédits pour

une autre fonction que ceux pour lesquels ils ont été initialement votés – devrait permettre voire inciter des efforts de gestion et des économies dont tout ou partie pourrait être réutilisé et réinvesti par le gestionnaire.

Par exemple, si un responsable de programme, par une meilleure gestion de ses ressources humaines ou de ses crédits de fonctionnement parvient à économiser des crédits en fin d'année, il a le droit, en appliquant la fongibilité, d'investir dans du nouveau matériel informatique¹²⁰.

Cependant, dès qu'un gestionnaire économise quelques crédits, la tentation est grande pour la Direction du Budget de les lui retirer en fin d'exercice, l'empêchant ainsi de bénéficier de ses propres efforts de gestion. Une telle attitude aurait pour conséquence de détruire l'incitation à des efforts de gestion pour le gestionnaire et réinstaurerait une logique de prime au mauvais élève.

Ainsi, la LOLF permettrait quelques économies lors de ses premières années d'existence, aspirant tout le « gras » et ne laissant au bout du compte que le « muscle ». A part quelques réductions de dépenses les premières années, la LOLF n'aura permis ni d'entrer dans une logique de performance, ni des économies à long terme...

5.1.3. LA GOUVERNANCE DE LA PERFORMANCE : Y A-T-IL UN PILOTE DANS L'AVION ?

Une réelle démarche de performance semble donc la bonne manière pour la LOLF d'améliorer la gestion des finances publiques. Lors de nos entretiens, une fois dépassée la question stérile des indicateurs, nos interlocuteurs soulevaient systématiquement celle de la gouvernance de la performance : y a-t-il vraiment un pilote dans l'avion ?

En effet, beaucoup d'acteurs ont un rôle à jouer : Cour des Comptes, Parlement, inspections internes, etc. Aujourd'hui pourtant, la Direction du Budget semble être le seul interlocuteur essentiel. Si elle s'est réformée et cherche sa nouvelle position dans un mode LOLF, il est urgent de mener la réflexion de l'autonomie des responsables de programme et du pilotage de la performance à son terme.

¹²⁰ L'investissement dans les SI : grandes sources de retard pour la modernisation de la France selon Arthuis, soit dit en passant.

La Direction du Budget anime depuis 2005 les conférences de performance où sont définis les indicateurs et leurs objectifs. Cette direction est malheureusement la seule à avoir mené une réelle réflexion sur ce sujet. Elle a bien sûr une légitimité importante : garantir la présence d'indicateurs d'efficacité dans le but de réduire les dépenses et pousser les ministères gestionnaires à se fixer des objectifs plus ambitieux.

Mais la Direction du Budget a une mauvaise image qui biaise les débats. Les relations souvent tendues avec les administrations poussent certains gestionnaires à adopter des attitudes défensives : sous-estimation flagrante des objectifs voire construction d'indicateurs incompréhensibles pour le jeune analyste du budget. Cela serait une dérive funeste pour la LOLF. La définition des indicateurs ne devrait pas faire l'objet de négociations mais d'un dialogue, dans lequel, comme a tenu à nous le préciser la Direction du Budget, le responsable de programme doit davantage s'impliquer. Mais il est difficile d'imaginer qu'un même sous-directeur du budget puisse offrir un visage tantôt hostile, lors des négociations des crédits, tantôt amical, lors des discussions sur les indicateurs.

La situation actuelle conduit donc à une trivialisation de la performance et empêche toute réflexion plus profonde. Par exemple, n'y aurait-il pas des activités de l'Etat, comme la Culture et la Défense, pour lesquelles il ne faudrait appliquer aucun indicateur ? Une autre question est le rôle que doit jouer le Parlement dans la définition des objectifs : l'exécutif doit-il être le seul à intervenir ou le Parlement doit-il exercer un contrôle sur la pertinence des indicateurs ?

EXTRAITS DES RECOMMANDATIONS

Efficacité du processus budgétaire / responsabilisation des acteurs

Faire évoluer le rôle de la direction du budget vers un contrôle de sincérité et de soutenabilité

Responsabiliser les acteurs

Réduire le format des cabinets ministériels Gouvernement

Définir un correspondant du cabinet auprès du responsable de programme et mettre fin à la pratique de représentants des services dans les cabinets

Source : extrait du rapport 1 de Lambert et Migaud

Faire du RPROG le véritable pilote des crédits et des emplois du programme

Limiter les interventions du cabinet du ministre dans la gestion courante du programme et formaliser ces interventions par écrit

Source : extrait du rapport 2 de Lambert et Migaud

5.2. LES VISIONS QUI SUBSISTENT

Ainsi, trois enjeux majeurs peuvent être identifiés pour l'avenir de la LOLF. Pour chacun de ces enjeux, des propositions, assez convergentes existent. Pourtant, il n'y a pas de consensus sur l'avenir de la LOLF : trois points de vue finals peuvent se rencontrer.

5.2.1. « C'EST UN ECHEC : IL FALLAIT UN GRAND SOIR ! »

Pour certains de nos interlocuteurs, on peut d'ores et déjà conclure que la réforme est un échec. Ils reconnaissent un certain nombre d'acquis de la réforme (cf. 4.2 Des acquis, locaux, souvent discrets, mais certains) mais pensent que la LOLF va finir en *window dressing*, c'est-à-dire que les concepts de la réforme vont formellement être appliqués (il y aura des PAP, des RAP, des indicateurs, des responsables de programmes, etc.) mais au fond, la substance de la réforme, à savoir le couple liberté-responsabilité dans la gestion budgétaire, ne sera jamais appliqué, sachant de plus que le *window dressing* est à l'origine d'une complexité bureaucratique supplémentaire.

Souvent enthousiastes sur les principes de la LOLF, ils considèrent en effet qu'il est trop tard. Par exemple, la LOLF aurait dû être l'occasion de supprimer totalement le contrôle financier, et non de faire une simple réforme (cf. 3.2 De nombreux chantiers). Aujourd'hui le contrôle financier existe toujours et rien n'a changé pour le gestionnaires.

Au final, ils estiment qu'en procédant par le mou, on ne pourra jamais appliquer les réformes les plus novatrices, car le conservatisme et les logiques de pouvoir, à l'usure, viendront à bout des volontés les plus tenaces. Au final, il fallait un grand soir de la LOLF !

5.2.2. « ÇA AVANCE, MAIS PAS ASSEZ VITE... »

Pour d'autres, une telle réforme ne pouvait révolutionner l'Administration du jour au lendemain et un grand soir n'est donc pas nécessaire pour faire en sorte que la LOLF ait l'impact positif recherché sur la modernisation de l'Etat. La mise en œuvre débutée en 2006 prend du temps et les réformes se mettent en place doucement. De nouveaux outils apparaissent, de nouveaux métiers se créent. Malheureusement, même si les choses bougent et la réforme avance, on ne va pas assez loin et les réflexions sur la modernisation de l'Etat ainsi que les remises en cause ne sont pas poussées ou exploitées comme elles se devraient. Ainsi, la LOLF est aujourd'hui dans une situation cruciale. C'est dans l'année ou les deux ans qui viennent que va se jouer le sort de la réforme.

5.2.3. « ÇA AVANCE AUSSI VITE QUE POSSIBLE ! »

Enfin, pour quelques uns de nos interlocuteurs, souvent les plus proches de la conception ou du pilotage de la réforme, souligne qu'en réalité, la réforme avance aussi vite que possible. Le choix de procéder par le mou (cf. 3.5 La réforme par le mou : Une stratégie du changement ?) leur paraît une nécessité : au final, la LOLF induit un changement de culture, voire de civilisation et il ne servait à rien de braquer les agents. Si, en accord avec le point de vue du paragraphe précédent, il conviendrait qu'il faut continuer à faire des propositions pour améliorer le fonctionnement en mode LOLF, ils soulignent que les nouvelles réformes se mettent en œuvre lorsque les esprits sont prêts.

Ainsi, après les stratégies ministérielles de réformes, puis les audits de modernisation, le Gouvernement vient de lancer une Révision Générale des Politiques publiques, comme au Canada ! Concernant le rôle des responsables de programmes, ils notent par ailleurs que la véritable émergence de patrons dans l'administration nécessiterait un nouveau type de recrutement des managers publics.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

N.B. Sauf précision particulière, nous indiquons la fonction qu'exerçait la personne lorsque nous l'avons rencontrée, et n'est plus nécessairement d'actualité.

Jean-Raphaël ALVENTOSA

Conseiller-maître, Cour des Comptes.

Jean ARTHUIS

Sénateur de la Mayenne, Président de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat.

Omri BENAYOUN

Directeur de cabinet de Luc Rousseau, Directeur Général des Entreprises, responsable des programmes n°127 « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » et n°192 « Recherche Industrielle ».

Claire BERNARD

Chargée de mission auprès du Directeur, notamment en charge du contrôle de gestion, Direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle (DARQSI).

Yves BOERO

Chef du bureau de la gestion des ressources humaines du réseau des DRIRE (Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement), DARQSI.

Claire BUENO

Rédacteur, Direction du Budget.

Jean-Pierre CAMBY

Chef de la Division du Secrétariat de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, Assemblée Nationale.

Yves CHEVALIER

Chef de service à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique.

Fabrice DAMBRINE

Membre du Conseil Général des Mines, a participé à des audits du Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP)

Patrick DELAGE

Chef du service de la modernisation de la gestion publique, Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME).

Vincent DIVRY

Rédacteur, Direction du Budget.

Jean-Jacques DUMONT

Vice-Président du Conseil Général des Mines.

Responsable du programme n°134 « Développement des Entreprises ».

Patricia FOURNIER

Secrétaire Générale de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, a participé à la mission RCB (Rationalisation des choix budgétaires).

Denis GETTLIFFE

Conseiller de Didier Migaud, député de l'Isère, Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, Assemblée Nationale.

Xavier HURSTEL

Chef de la 2^{ème} sous-direction, Direction du Budget.

Ancien responsable de la Mission d'Approfondissement de la Réforme Budgétaire (MARB).

Mélanie JODER

Inspectrice des Finances, a participé à la rédaction du second rapport de MM. Lambert et Migaud.

Marie JOUSSEAUME DE LA BRETESCHE

Conseiller, secrétariat de la Commission des affaires économiques, Sénat.

Jacques KLEIN

Chef du Service de l'Economie et de l'Evaluation Scientifique, Assemblée Nationale.

François KRUGER

Adjoint au Chef de la Mission Economique de New Delhi.

Ancien conseiller technique chargé de la Réforme de l'Etat, de la LOLF, et de la réforme budgétaire au cabinet de Nicolas Sarkozy, Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – 2004.

Arnaud LACAZE

Sous-préfet, chargé de mission auprès du Directeur Général des Douanes et des Droits Indirects.

Julien LAGUBEAU

Rédacteur, Direction du Budget.

Jean-Luc LAURENT

Directeur Général du Laboratoire National de métrologie et d'essais.

Philippe LEDENVIC

Directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo, Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables.

Précédemment Directeur Régional de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement d'Ile-de-France.

Benoît LEGAIT

Directeur de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

Benjamin LEMOINE

Doctorant au Centre de Sociologie de l'Innovation, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

Auteur d'un Master 2 Recherche intitulé « Les mœurs financières de l'Etat, la carrière de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au Ministère de l'Intérieur (2001-2006) ».

Jean-Pierre LETEURTROIS

Membre du Conseil Général des Mines, a participé à des audits du CIAP.

Sylvie LEYGUE

Chargée de mission LOLF, Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières.

Dominique LINHARDT

Ingénieur de recherche au Centre de Sociologie de l'Innovation, pilote du programme de recherche PRAGMALOLF, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

Dominique MAILLARD

Président du Directoire de RTE (Gestionnaire du Réseau de Transport d'Electricité) – depuis mai 2007.

Ancien Directeur Général de l'Energie et des Matières Premières, responsable des programmes n°174 « Passifs Financiers Miniers » et n°188 « Recherche dans le domaine de l'énergie » – jusqu'en février 2007.

Frank MORDACQ

Directeur Général de la Modernisation de l'Etat.

Fabian MUNIESA

Chargé de recherche au Centre de Sociologie de l'Innovation, pilote du programme de recherche PRAGMALOLF, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

Corinne NOUAILHER-BOURDOIS

Administratrice, Division du Secrétariat de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, Assemblée Nationale.

Christophe PALLEZ

Chef de la Division du Secrétariat de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, Assemblée Nationale.

Grégoire ROEDERER

Conseiller, secrétariat de la Commission des affaires économiques, Sénat.

Jean-Michel ROULIE

Chef du bureau des affaires budgétaires et de la logistique du réseau des DRIRE, DARQSI.

Michèle ROUSSEAU

Secrétaire Générale du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Responsable des programmes n°181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et n°153 « Gestion des milieux et biodiversité ».

Alexandre SINE

Chef de bureau, Direction du Budget.

Sydney STUDNIA

Ancien chargé de mission à la Direction de la Réforme Budgétaire, en charge notamment des systèmes d'information – 2003.

Marie-Solange TISSIER

Chef du Service du Conseil Général des Mines.

Alain VALLET

Secrétaire Général des DRIRE, DARQSI.

Charles WALINE

Conseiller, responsable du secrétariat de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat.

Ghislain WOUTERS

Conseiller, Division du Secrétariat de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, Assemblée Nationale.

ANNEXE : BIBLIOGRAPHIE

Textes constitutionnels, législatifs et réglementaires, et autres actes administratifs

Constitution du 4 octobre 1958, version initiale et version consolidée.

Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, version initiale et version consolidée au 13 juillet 2005.

Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Circulaire du 23 février 1989 de Michel ROCARD, Premier Ministre, relative au renouveau du service public.

Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat.

Décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 instituant le contrôle budgétaire et comptable ministériel.

Rapports parlementaires

Proposition de loi organique n°1718 du 14 mai 1980 tendant à modifier, préciser et compléter les dispositions de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances

Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire ; Président Laurent FABIUS ; Rapporteur DIDIER MIGAUD ; Document d'information de l'Assemblée nationale n°3/99, 27 janvier 1999.

Rapport d'information n°485 (2000-2001) fait par MM. Alain LAMBERT et Philippe MARINI, au nom de la Commission des finances, « *En finir avec le mensonge budgétaire – Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat* », 29 septembre 2000

Rapport général n°92 (2000-2001) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des Finances du Sénat, sur le projet de loi de finances pour 2001, déposé le 23 novembre 2000.

Proposition de loi organique n°2540 relative aux lois de finances, présentée par M. Didier MIGAUD, enregistrée à la présidence de l'Assemblée

Nationale le 11 juillet 2000, document mis en distribution le 12 juillet 2000.

Rapport d'Information n°37 (2000-2001) de M. Alain LAMBERT, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « *Doter la France de sa nouvelle Constitution financière – Un préalable à la réforme de l'Etat* », 19 octobre 2000.

Rapport n°2908 de Didier MIGAUD, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique n°2540 relative aux lois de finances, enregistré le 31 janvier 2001.

Rapport n°343 (2000-2001) fait par M. Alain LAMBERT, au nom de la Commission des finances du Sénat, sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée Nationale, relative aux lois de finances, 29 mai 2001.

Rapport d'information n°348 (2000-2001) de M. Gérard BRAUN, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur une étude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger, déposé le 31 mai 2001.

Rapport d'information n°392 (2003-2004) fait par MM. Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Plancade, au nom de la Délégation pour la Planification, sur l'évaluation des politiques publiques en France, « *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat* », déposé le 30 juin 2004.

Autres Rapports

Alain LAMBERT, Didier MIGAUD, « *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances – Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace* », Rapport au Gouvernement, septembre 2005.

Alain LAMBERT, Didier MIGAUD, « *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances – A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme* », Rapport au Gouvernement, octobre 2006.

Rapport de la commission présidée par Michel PEBEREAU, « *Rompre avec la facilité de la dette publique – Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale* », décembre 2005.

Annie CHEMLA-LAFAY, Céline CHOL, et al., « *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE – Convergence et*

Systémique » et « Fiches pays », dossier réalisé par l'Institut de la gestion Publique et du Développement Economique, mai 2006.

Françoise WAITROP et Céline CHOL, dans « *France : le pari d'une réforme systémique – Les enjeux de la réforme budgétaire* », IGPDE, département Recherche, Etudes, Veille, à l'occasion du colloque du GEAP, septembre 2004.

Edward ARKWRIGHT, Christian DE BOISSIEU, Jean-Hervé LORENZI et Julien SAMSON, « *Economie Politique de la LOLF* », Rapport du Conseil d'Analyse Economique, avril 2007.

Ouvrages

Xavier INGLEBERT, « *Manager avec la LOLF : LOLF et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'Etat* », Groupe Revue Fiduciaire, Collection Réforme de l'Etat, 2005.

Michel CROZIER, « *On ne change pas la société par décret* », Grasset, 1975.

Articles

Yves CHEVALIER, « *La gestion des ressources humaines dans le cadre de la LOLF* », in les Cahiers de la Fonction Publique et de l'administration, n°255, avril 2006.

Yves CHEVALIER, « *La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique ?* », in l'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA), n°10, 13mars 2006.

Alain LAMBERT, « *La Genèse de la loi Organique relative aux lois de finances vue du Sénat* », disponible sur le blog d'Alain Lambert www.alain-lambert.org.

Groupe George MANDEL, « *Aux soldats de l'an deux de la LOLF* », revue Pouvoir, avril 2007.

Yves CANNAC, « *La loi organique relative aux lois de finances : une chance et un défi* », Revue Française des Finances Publiques, n°82, juin 2003.

Travaux de recherche

Benjamin LEMOINE, « *Les mœurs financières de l'Etat, la carrière de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au Ministère de l'Intérieur (2001-2006)* », Mémoire de Master 2 Recherche sous la direction de Brigitte GAÏTI, Département de Sciences Politiques, Université Paris Dauphine, 2005-2006.

Lison RIGAUD, « *Les lois votées à l'unanimité par l'Assemblée Nationale sous la onzième législature* », Mémoire de DEA de théorie juridique sous la direction de Monsieur le Professeur Jean-Yves CHEROT, Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille, 2000.

Sources administratives¹²¹

« *La déclinaison opérationnelle des programmes du budget général de l'Etat – Cartographie des BOP et des UO au 30/06/2007* »

Nomenclature d'exécution 2007.

Guide pratique de la LOLF, Ministère délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat, 2006.

« *Modalités de répartition et d'articulation des compétences relatives à la LOLF entre la direction du Budget et la Direction Générale de modernisation de l'Etat* », Présentation PowerPoint.

Autres sources

Intervention de Jean-François COPE, ministre délégué au Budget à la réforme de l'Etat, Porte parole du gouvernement, au Salon des entrepreneurs à Lyon, le 16 juin 2005, disponible sur http://www10.finances.gouv.fr/fonds_documentaire/archives/discours/2005/jfc0506162.php.

Dossiers de la Documentation Française sur « *La loi organique relative aux lois de finances* », « *L'évaluation des politiques publiques* » et « *La modernisation de l'Etat* », disponibles sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

Blog d'Alain LAMBERT, <http://www.alain-lambert.org/>

Site de la DGAFP, <http://www.fonction-publique.gouv.fr>

¹²¹ Disponibles sur le Forum de la Performance, <http://www.performance-publique.gouv.fr/>

ANNEXE : LISTE DES AMIS DE LA LOLF

En date du 25 janvier 2006.

ALPHANDERY Edmond
Président du conseil de surveillance CNP - Assurances SA

ALVENTOSA Jean-Raphael
Cour des Comptes

AMELLER Michel
Ancien membre du Conseil constitutionnel – Conseil constitutionnel

ARTHUIS Jean
Président de la commission des Finances – Sénat

ARTUS Patrick
Directeur des études économiques Ixis Corporate & Investment Bank

AUBERGER Philippe
Député de l'Yonne Assemblée Nationale

AUBERT Jean-Pierre
Président Consortium de réalisation

BARILARI André
Président Comité interministériel d'audit des programmes – Minéfi

BARROT Jacques
Vice-président de la Commission européenne, chargé des transports
Commission européenne

BASSERES Jean
Secrétaire général Ministère des Finances

BAYLE Jacques-Louis
Inspecteur général des finances Ministère de l'Economie et des Finances

BEBEAR Claude
Président du Conseil de surveillance AXA

BEDAGUE Véronique
Directrice financière de la ville de Paris Hôtel de Ville

BERNARD Daniel

BERT Thierry
Directeur général France Télévisions

BETBEZE Jean-Paul
Conseiller du Président Crédit agricole SA

BOCKEL Jean-Marie
Sénateur du Haut-Rhin Sénat

BOHBOT Guy
Directeur Département formation secteur public Revue fiduciaire

BOISIVON Jean-Pierre
Délégué général de l'Institut de l'entreprise Institut de l'Entreprise

BOISSIEU Christian de
Président délégué du Conseil d'analyse économique auprès du Premier
Ministre Conseil d'analyse économique

BOURGON Jocelyne
Ambassadrice du Canada auprès de l'OCDE

BOUVIER Michel
Professeur Université Paris I

BRARD Jean-Pierre
Secrétaire de la Commission des Finances Assemblée nationale

BRIAULT Jean-Claude
en charge des finances et du budget Gouvernement de la Nouvelle
Calédonie

BRUNETIERE Jean-René
Ingénieur général des Ponts et Chaussées Mission d'inspection générale
territoriale

BURGELIN Jean-François
Procureur général honoraire Cour de Cassation

CANIVET Guy
Premier Président Cour de Cassation

CANNAC Yves

Membre du Conseil économique et social

CARCASSONNE Guy
Professeur Université de Paris X

CARCENAC Thierry
Député du Tarn Assemblée nationale

CARREZ Gilles
Rapporteur général du budget Assemblée nationale

CASTRIES Henri de
Président du directoire AXA

CHAPELIN DE LA VILLEGUERIN Yves
Directeur général La Revue fiduciaire

CHARETTE Hervé de
Député du Maine-et-Loire - Président de la Convention Démocrate
Convention Démocrate

CHARPIN Jean-Michel
Directeur général INSEE

CHEVENEMENT Jean-Pierre
Maire Belfort

COLLOMB Bertrand
Président du conseil d'administration Lafarge

COLMOU Yves
Consultant Cabinet Progress

COURSON Charles de
Secrétaire de la Commission des Finances Assemblée nationale

CREMEL Bruno
Directeur général France FNAC

CROISSET Charles de
Vice chairman Goldman Sachs Europe

DARROIS Jean-Michel
Avocat à la cour d'appel de Paris

de HAAS Florence

Vice-Président Publicis Consultants

D'HARCOURT Claude
Ministère de l'Intérieur

DUHAMEL Pierre-Mathieu
Directeur du budget Ministère de l'Economie et des Finances

DUMAS Claude
Directeur des relations extérieures Publicis Consultants

DURIEUX Bruno
Président du Comité national des conseils du commerce extérieur de la France CNCCEF

FABIUS Laurent
Député de la Seine maritime Assemblée nationale

FITOUSSI Jean-Paul
Président de l'Observatoire français des conjonctures économiques OFCE

FORGES Sylvain de
Directeur des opérations financières Veolia environnement

FORNI Raymond
Président du Conseil régional de Franche Comté Hôtel de Région

FOURCADE Jean-Pierre
Sénateur des Hauts-de-Seine Sénat

FRANÇOIS Jean-Jacques
Trésorier payeur général Ministère de l'Economie et des Finances

FRANCOIS-PONCET Jean
Sénateur de Lot-et-Garonne Sénat

FRISON-ROCHE Marie-Anne
Professeur des Universités de l'Institut d'études politiques de Paris Sciences-Po Paris

FRYDMAN Patrick
Secrétaire général Conseil d'Etat

GIUILY Eric
Président Publicis Consultants

GUILLAUME Henri
Inspecteur général des finances Ministère de l'Economie et des Finances

HAENEL Hubert
Sénateur du Haut-Rhin Sénat

IDRAC Anne-Marie
Présidente-directrice générale RATP

JACQUET Nicolas
Directeur général CCIP

JACQUET Pierre
Directeur de la stratégie AFD

JACQUILLAT Bertrand
Professeur Sciences-Po Paris

JEANNENEY Jean-Noël
Président de la Bibliothèque nationale de France BNF

JOUYET Jean-Pierre
Inspecteur général des finances Ministère de l'Economie et des Finances

JOXE Pierre
Membre du Conseil constitutionnel Conseil constitutionnel

KERVASDOUE Jean de
Professeur au Conservatoire national des arts et métiers CNAM

KESSLER Denis
Président-directeur général Groupe SCOR

LACHARRIERE Marc de
Président de Fimalac FIMALAC

LACHENAUD Jean-Philippe
Avocat à la cour d'appel de Paris

LAMASSOURE Alain
Député au Parlement européen Parlement Européen

LAMIOT Dominique
Directeur général Direction générale de la comptabilité publique – Minéfi

LANDRIEU Bertrand

Préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris Préfecture d'Ile-de-France

LEMAS Pierre-René
Préfet de Corse Préfecture de Corse

LENOIR Noëlle
Of counsel Debevoise & Plimpton LLP

LEVY Maurice
Président du directoire Publicis Groupe

LIAUTAUD Bernard
PDG Business Objects

LOGEROT François
Ancien Premier Président Cour des Comptes

LORENZI Jean-Hervé
Conseiller du directoire de la Compagnie Financière E. de Rothschild
Compagnie Financière E. de Rothschild

LUBOCHINSKY Catherine
Professeur Université Paris II

MAHIEUX Sophie
Payeuse générale Paierie générale du Trésor

MARINI Philippe
Rapporteur général du budget Sénat

de MARTEL Claude

MARTINAND Claude
Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées CGPC - Ministère
de l'Equipement

MEHAIGNERIE Pierre
Député d'Ille-et-Vilaine Assemblée Nationale

MENEMENIS Alain
Membre de la section des finances Conseil d'Etat

MESTRALLET Gérard
Président Directeur Général Suez

MISTRAL Jacques

Professeur Sciences-Po Paris

MORDACQ Frank

Directeur de la réforme budgétaire Ministère des l'économie et des finances

NALLET Henri

Conseiller pour les questions internationales du président Laboratoire Servier

NOYER Christian

Gouverneur de la Banque de France Banque de France

UDIN Jacques

Conseiller maître à la Cour des Comptes Cour des Comptes

PARLY Florence

Présidente du Directoire Agence régionale de développement Ile de France

PEYRELEVADE Jean

Associé Toulouse & Associés

PRADA Michel

Président de l'Autorité des marchés financiers AMF

RACINE Bruno

Président du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou Centre Georges-Pompidou

RACINE Pierre-François

Président de la cour administrative d'appel de Paris Cour administrative d'appel de Paris

REYNIE Dominique

Professeur des Universités à l'Institut d'études politiques de Paris Sciences-Po Paris

RIGAUD Jacques

Président de l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial

RODOCANACHI Emmanuel

Senior European Corporate Adviser Citigroup

ROUSSELY François

Président Crédit Suisse First Boston

ROUX Dominique
Professeur Université Paris Dauphine

SAINT ETIENNE Christian
Professeur Université Paris Dauphine

SARKOZY Nicolas
Ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire
Président de l'UMP

SAUVE Jean-Marc
Secrétaire général du Gouvernement SGG - Hôtel Matignon

SCHWEITZER Louis
Président du Conseil d'Administration Renault

SPITZ Bernard
Gérant BS Conseil

STELLINGER Anna
Chargée d'études Fondation pour l'innovation politique

STOFFAES Christian
Délégué général EDF

TALY Michel
Associé Cabinet Landwell

THEVENIN Paul
Trésorier-payeur général honoraire

TORDJMAN Jean-Daniel
Inspecteur général des Finances MINEFI

TROSA Sylvie
Chargée de mission Ministère des affaires sociales

VAN LERBERGHE Rose-Marie
Directrice générale de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris AP-HP

VEDRINE Hubert
Associé gérant Hubert Védrine Conseil

VITRY Daniel
Professeur Université Paris II

WEINBERG Serge
Président du Conseil d'Administration Accor

WERNER Patrick
Directeur général délégué, directeur des activités financières La Poste

WORMS Gérard
Associé-gérant Rothschild et Cie

ANNEXE : NOTE DE SYNTHESE

N.B. La note de synthèse qui suit a été rédigée et envoyée au début du mois d'avril 2007 à l'ensemble des personnes que nous avons rencontrées durant l'année, afin de recueillir leurs réactions. Ces réactions nous ont permis à affiner notre travail et d'orienter la fin de nos recherches.

UNE ENTREE CONFUSE DE L'ETAT DANS LA MODERNITE : LA LOLF

Résumé

Le vote de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) en 2001 fut une sorte de miracle : cela faisait de nombreuses années que l'Etat essayait de moderniser son cadre budgétaire, en augmentant pouvoir du Parlement et transparence des résultats. Mais la LOLF est plus qu'un texte : c'est un état d'esprit riche de promesses.

Concrètement, la mise en œuvre de la LOLF a révélé un certain nombre de problèmes pittoresques qui nourrissent l'ironie frondeuse bien française. Cependant, elle a conduit à des améliorations discrètes qui rendent d'ores et déjà difficile sa remise en question.

Faut-il pour autant conclure à la réussite de la LOLF ? Oui et non. L'enjeu est bien de savoir si la LOLF permettra à l'Etat de réussir son entrée dans la modernité, qui se traduirait notamment par :

- l'assainissement des finances de l'Etat ;*
- une réelle évaluation des politiques publiques ;*
- un nouveau rôle central pour le Parlement ;*
- l'émergence de véritables patrons dans l'Administration.*

L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances a fixé pendant plus de quarante ans les principes du droit budgétaire, ainsi que les pouvoirs respectifs du gouvernement et du Parlement pour les finances de l'Etat. Ayant notamment pour but d'encadrer la présentation et le vote des différents projets de loi de finances (PLF), elle a été qualifiée de « constitution financière » de l'Etat.

Cette constitution financière a été élaborée dans le cadre de la mise en place des institutions de la V^e République, dans une logique de parlementarisme rationalisé, et n'a été ni votée ni examinée par le Parlement. Dès lors, elle a été soumise dès sa première année d'application à de nombreuses critiques

et près de quarante propositions ont été déposées par les parlementaires en vue de sa modification. Pourtant, aucune d'entre elles n'a jamais abouti, assurant de fait la longévité d'un texte qui semblait garant de l'efficacité du processus budgétaire.

A la fin des années 90 se dessine finalement un consensus qui aboutira au dépôt en juillet 2000 à l'Assemblée Nationale d'une nouvelle proposition de modification de l'ordonnance de 1959 : la LOLF, loi organique relative aux lois de finances, sera adoptée par le Parlement et promulguée le 1^{er} août 2001, dotant – enfin – la France d'une nouvelle constitution financière.

Au-delà d'une réforme du cadre budgétaire, il s'agit d'une véritable réforme de l'Etat avec ses détracteurs et ses promoteurs, ses vices et ses vertus, et son esprit. Pourquoi cette réforme ? Quel était son contexte et quelle forme a-t-elle prise ? Les sceptiques ont-ils raison de douter en montrant du doigt les problèmes de mise en œuvre ? A l'inverse, peut-on se reposer sur quelques succès pour clamer le triomphe de la réforme ?

*
* *

Une nouvelle constitution financière portée par la modernité

Le miracle de la conjonction astrale

Au vu de l'histoire mouvementée et stérile des tentatives de modification de l'ordonnance de 1959, la construction d'un consensus apparaît relever d'une « conjonction astrale » miraculeuse – expression désormais consacrée pour le caractériser. En 1999, l'Assemblée Nationale, de gauche, et le Sénat, de droite, travaillent chacun de leur côté à la réforme du cadre budgétaire de l'Etat. Mais lorsque M. Migaud, député PS, dépose en 2000 une proposition de loi, M. Lambert, sénateur UMP, se rallie à ce texte plutôt que d'en préparer une version concurrente. Le travail commun si inhabituel entre les deux assemblées est dès lors symbolisé par ce tandem des pères fondateurs de la LOLF. Par la suite, cette proposition de loi d'initiative parlementaire obtient le soutien crucial du gouvernement. La Cour des Comptes, longtemps hostile aux réformes de l'ordonnance de 1959, apporte un concours actif à l'initiative et le Conseil Constitutionnel laisse une grande liberté aux législateurs. Cette démarche est finalement couronnée par le vote de la loi à la quasi unanimité par les deux assemblées, preuve de son assise démocratique. Ce consensus improbable se prolonge jusqu'à aujourd'hui et Bercy, initialement réticent, se rallie à la réforme.

La conjonction astrale qui préside à la naissance de la LOLF est sans précédent dans l'histoire de la V^e République. Mais si un tel consensus s'établit, c'est aussi parce que le cadre budgétaire existant apparaît en

profond décalage avec l'état des finances publiques. Comme on nous l'a expliqué, l'ordonnance de 1959 est petit à petit devenue obsolète et incompatible avec les valeurs modernes portées par la société.

Le nouveau contexte des finances publiques

Le contexte dans lequel évoluent les finances publiques s'est considérablement métamorphosé en cinquante ans. D'une part, les modalités d'intervention de l'Etat sont devenues de plus en plus complexes, avec, par exemple, la décentralisation et la montée en puissance des collectivités territoriales ou le poids toujours plus important du financement de la sécurité sociale. D'autre part, le budget s'inscrit désormais dans un cadre européen, délimité notamment par le Pacte de croissance et de stabilité, qui impose à la France une gestion plus stricte de ses finances.

En outre, le budget de l'Etat n'a jamais été en équilibre depuis 1975, entraînant une hausse vertigineuse de la dette publique, multipliée par dix en moins de trente ans. Cette situation désastreuse fait l'objet d'une prise de conscience généralisée, illustrée en particulier par le célèbre rapport Pébereau. L'inquiétude des citoyens alimente les polémiques autour du chiffrage des programmes des candidats à l'élection présidentielle de 2007, qui se voient dans l'obligation de faire de la dette un de leurs thèmes de campagne.

Face à l'importance des prélèvements obligatoires en France, les parlementaires ont alors été contraints de se poser une nouvelle question : « Comment dépenser mieux pour prélever moins ? ».

La vague de la modernité

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». L'article XV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 montre bien que le contribuable a toujours cherché à savoir où allait son argent. C'est d'ailleurs une des principales raisons d'être des Parlements. La volonté de dépenser mieux n'est donc pas une nouveauté : ce sont les profonds changements de la société moderne qui ont porté la réforme et en ont inspiré le contenu.

La LOLF indique dans son article 30 : « Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ». L'Etat n'a pas vocation à être géré comme une entreprise mais la gestion privée est source

d'inspiration. Or le mode de fonctionnement des entreprises a subi nombre de bouleversements.

De plus en plus internationale, la culture d'entreprise est passée d'une logique de production à une logique de service au client. Aujourd'hui, jusque dans les entreprises les plus traditionnelles, chaque unité dispose d'une batterie d'indicateurs permettant d'en mesurer la performance. Le management traditionnel était fondé sur la centralisation des décisions et la planification. Désormais, les concepts clefs sont la réactivité, à travers la multiplication des centres de décision, et l'évaluation permanente, via toujours plus de *reporting*. L'obligation de résultat est attendue aussi bien par le client que par l'actionnaire, voire l'employé lui-même en raison des mécanismes d'intéressement. Souvent touché par des scandales financiers, le monde de l'entreprise a également cherché à améliorer son système de gouvernance et sa transparence.

Confronté aux nombreuses révolutions dans le secteur privé, c'est à la fois en tant qu'utilisateur et en tant que contribuable que le citoyen cherche désormais à s'assurer de l'efficacité de l'Etat.

Aujourd'hui, le niveau général d'éducation et les nouveaux modes de communication comme Internet, permettant d'accéder plus librement à un grand nombre d'informations sans filtre, ont radicalement changé les modes d'implication des citoyens dans la chose publique. Les attaques récurrentes contre la technocratie traduisent la fin de la culture de la planification et de l'infailibilité de l'Etat, auquel le citoyen demande désormais des comptes.

Une réforme par le mou

Le projet qui voit le jour le 1^{er} août 2001 fait preuve d'une extrême ambition. D'abord, il porte en lui de nombreux objectifs : accroître le rôle du Parlement pour assurer un meilleur contrôle budgétaire ; disposer d'informations fiables, sincères et transparentes sur le budget de l'Etat ; promouvoir une culture d'efficacité par une démarche de performance ; responsabiliser les décideurs. Ensuite, la France choisit d'assainir ses finances publiques à travers une simple réforme du cadre budgétaire, contrairement au Canada par exemple, où, comme on nous l'a souvent rappelé, la réforme avait été précédée d'une réelle réflexion sur les missions de l'Etat : le pays, au bord de la faillite, avait alors externalisé une grande partie de ses fonctions – en se séparant de la moitié de ses fonctionnaires.

Dans un contexte marqué par la poursuite d'un grand nombre d'objectifs, il s'agit surtout de procéder à un changement de culture. Or, comme l'écrivait le sociologue Michel Crozier, « on ne change pas la société par décret » : réformer par les textes aurait été illusoire et contraire à l'esprit de

modernité. Si certains aspects de la réforme sont amplement décrits dans le texte de loi, comme la nouvelle procédure budgétaire au Parlement, d'autres sont tout juste esquissés. Ainsi, la loi définit une nouvelle architecture du budget découpée en missions – programmes – actions correspondant aux grandes politiques publiques ; en revanche, rien n'est dit sur le pilotage effectif de ces nouvelles entités. Quand la LOLF est promulguée à l'été 2001, de nombreux points restent donc à définir. Entre 2001 et 2006, sa première année de mise en œuvre, une documentation foisonnante voit le jour : rapports, articles et ouvrages spécialisés, provenant aussi bien de l'Administration et du Parlement que de spécialistes autoproclamés.

Comme la direction chargée de la mise en œuvre de la LOLF nous l'a elle-même confirmé, cette réforme a été faite « par le mou » (*sic*) : l'utilisation de décrets a été volontairement limitée au profit de communications plus informelles sous forme d'emails, réunions et autres présentations. Si certains la moquent en la qualifiant de « réforme par le PowerPoint », une telle démarche semble bien correspondre à la modernité que la LOLF essaye d'incarner.

Au final, on ne peut réduire la LOLF à son simple texte. C'est une réforme complexe avec de nombreux objectifs et portée par des valeurs modernes. La question de savoir si elle « marche » ou « ne marche pas » n'est donc pas pertinente. Il faut bien dissocier problèmes et acquis liés à la mise en œuvre de la réforme et réussite plus générale de l'esprit LOLF.

*
* *

Une mise en œuvre laborieuse mais déjà quelques victoires

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, la France a choisi de tout faire d'un coup. La réforme porte en effet sur cinq fronts en même temps : la performance, les nouveaux modes de gestion budgétaire, l'aspect comptable, le nouveau rôle du Parlement et la mise en place de nouveaux systèmes d'information. Ces chantiers simultanés, sources d'une grande complexité pour le gestionnaire, ont fait apparaître une multitude de problèmes concrets : ainsi, l'apparition soudaine des nouvelles nomenclatures comptables a considérablement compliqué la vie quotidienne des agents. Toutefois, certaines avancées semblent d'ores et déjà acquises et assurent la pérennité de la LOLF.

Des problèmes concrets prévisibles

Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la LOLF sont nombreuses et de nature différente : certaines sont conceptuelles, d'autres portent sur des points plus techniques. Quelques exemples.

La nouvelle démarche de performance impose l'utilisation d'objectifs et d'indicateurs pour évaluer l'efficacité de l'action publique. Lors de sa mise en œuvre, les acteurs ont – trop bien – joué le jeu : dans le PLF 2006, 1.347 indicateurs ont fait leur apparition pour 682 objectifs. Si la moyenne de deux indicateurs par objectif paraît raisonnable, il est étonnant de constater que certains objectifs n'en possèdent aucun tandis que d'autres en sont accompagnés d'une dizaine ! De plus, ces indicateurs sont déclinés en d'innombrables tableaux de bord dont la mise à jour surcharge le gestionnaire.

La mise en place de la nouvelle démarche de performance pose également des problèmes conceptuels. Comment, en effet, évaluer l'action de l'Etat dans des domaines régaliens comme les Affaires Etrangères, la Défense ou l'Intérieur ? Par exemple, le taux de dépistage positif d'alcoolémie par la Gendarmerie doit-il augmenter – signe de l'efficacité des contrôles – ou diminuer, en montrant l'efficacité de la politique suivie ? La recherche d'efficacité, louable du point de vue de la réduction des dépenses, ne risque-t-elle pas de conduire à une baisse de la qualité pour l'utilisateur voire à des risques pour le citoyen ? Ainsi, l'indicateur du coût d'une inspection d'une centrale nucléaire est intéressant pour le gestionnaire. Cependant, comment être sûr qu'il n'aura pas d'effet pervers sur la qualité des inspections ? Eviter un nouveau Tchernobyl n'a bien sûr pas de prix.

Cette question des indicateurs et de la domination du chiffre est un thème crucial et classique. Cependant, la mise en œuvre de la LOLF ne nécessite pas de réponse à cette question : si tous les interlocuteurs que nous avons rencontrés sont bien conscients que des améliorations ponctuelles doivent être apportées, certains soulignent – à juste titre – que le réel enjeu se situe dans le pilotage de la performance.

La mise en place d'un nouvel outil informatique commun aurait dû permettre une gestion simplifiée des crédits en mode LOLF. Or, depuis plus de deux ans, l'outil se fait attendre et la solution temporaire palliative ne fonctionne pas, induisant une lourdeur insupportable pour le gestionnaire.

Ce retard est en partie dû à des tribulations administratives : l'appel d'offre pour la mise en place du nouveau logiciel s'est éternisé et a fini par être contesté devant le tribunal administratif de Paris. Au-delà de ce problème malheureusement classique en France, il est important de souligner que partout – notamment dans les entreprises – la mise en place d'un tel outil est un chantier pharaonique. Un effort important de personnalisation du

système doit en effet être effectué et il est illusoire de chercher à l'adapter totalement au fonctionnement d'une organisation. L'enjeu est donc bien de rationaliser les processus internes, chantier éminemment complexe et sensible – particulièrement dans l'Administration. Il va donc falloir s'armer de patience et attendre 2010 pour espérer voir une version opérationnelle de l'outil : Chorus.

Pour autant, fallait-il attendre et reporter la mise en place de la LOLF, sous peine de perdre l'élan de la réforme ? Si les attentes vis-à-vis de Chorus sont considérables, certains services s'en sortent malgré tout en mettant en place des applications « maison » qui, pour certaines, survivront.

Globalement, une lourdeur bureaucratique pénible pèse sur les acteurs, parfois au bord du désespoir. La structure LOLF, jeune et encore trop complexe, se superpose à des organisations ministérielles existantes et engendre frictions et enjeux de pouvoir. Les simplifications longuement attendues ne se sont jamais traduites sur le terrain. Ces anciens tyrans qu'étaient – selon certains – les contrôleurs financiers ont laissé place aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels. Si leur accord n'est plus nécessaire pour chaque dépense, ils demandent en contrepartie un *reporting* important : la culture bureaucratique laisse difficilement sa place à celle de la performance. Cette lourdeur administrative semble pourtant, aux yeux de tous, inévitable : la réforme ne fait que révéler la complexité intrinsèque de l'Etat.

Malgré tout, quelques triomphes

Un des principaux objectifs de la LOLF est la transparence. Il a été décidé de changer le format des bleus budgétaires, documents annexés au projet de loi de finances qui détaillent le budget, désormais baptisés projets annuels de performance. Une simple comparaison avec les précédents bleus devrait suffire à convaincre les plus sceptiques ! Les anciens se résumaient principalement à des tableaux de chiffres et des références croisées incompréhensibles. Les nouveaux présentent de nombreux textes qui décrivent les objectifs, analysent la structure des programmes et justifient, au premier euro, l'utilisation des crédits. Même si certains bleus restent parfois obscurs pour les non-initiés, n'importe qui peut dorénavant trouver facilement ces documents sur Internet et y découvrir le détail des dépenses de l'Etat. Ces progrès n'ont pas échappé à l'organisation *The International Budget Project* qui a établi, en 2006, le classement mondial de la transparence budgétaire : la France occupe fièrement la première marche du podium.

La LOLF devait également aboutir à une plus grande autonomie pour les gestionnaires, en contrepartie d'une évaluation plus stricte. De nombreux acteurs nous ont fait part de cette souplesse dont ils ont effectivement tiré parti, comme par exemple une bien meilleure visibilité des crédits qui leur seront finalement attribués. La fongibilité – possibilité d'utiliser les crédits dans un autre but que celui qui a été voté – et le nouveau mode de gestion des ressources humaines leur donnent une réelle liberté d'action qui contraste avec l'ancienne rigueur : on peut dorénavant profiter d'une vacance de poste imprévue pour investir dans du matériel informatique ! Cela dit, cette souplesse est loin d'être généralisée et n'est réellement visible qu'à certains endroits dans l'Administration.

Cette autonomie se traduit également par la prise de conscience par les gestionnaires des contraintes financières qui n'étaient auparavant portées que par la Direction du Budget (DB). Comme on nous l'a si bien résumé : « chacun est la DB de quelqu'un d'autre », ce qui ne peut qu'entraîner des économies à long-terme.

Pour appliquer la démarche de performance, le contrôle de gestion s'est développé dans l'Administration – avec la création d'un poste dédié au sein de chaque programme. Ce nouveau métier facilite un changement de culture qui s'apparente dans certains ministères à une petite révolution : auparavant, la seule préoccupation était de savoir s'il resterait suffisamment de crédits pour finir l'année ; aujourd'hui, les contrôleurs de gestion mettent en regard les dépenses effectuées et la réalisation des objectifs correspondants. Ce changement de culture est en pratique fondé sur la promotion du *best practice* : de nombreux forums et réunions mensuelles rassemblent les nouveaux acteurs qui peuvent alors partager leur expérience personnelle.

Au Parlement, les commissions ont saisi l'importance de la LOLF et se réforment en douceur, sous l'impulsion de présidents de commission et de fonctionnaires souvent motivés, qui ont bien compris les nouveaux enjeux. Si les contrôles sur pièces et sur place par les parlementaires étaient déjà possibles, la LOLF les facilite et fournit souvent une motivation supplémentaire. Réalisés main dans la main avec la Cour des Comptes, ces contrôles donnent souvent lieu à une forte médiatisation – comme pour le rapport « Les haras nationaux doivent-ils dételé ? » – dont bénéficie l'élu qui les pilote.

Par ailleurs, l'apport essentiel de la LOLF est l'élargissement du droit d'amendement qui permet aux parlementaires de contribuer davantage à l'élaboration du budget. Si, à l'heure actuelle, ce droit n'est pas entièrement exploité au sein des assemblées, nos interlocuteurs au Sénat et à l'Assemblée Nationale soulignent qu'il permet indiscutablement

d'améliorer la qualité du débat budgétaire : chaque rapporteur bénéficie déjà, grâce aux amendements qu'il dépose, d'un temps de parole rallongé.

La LOLF a entraîné des changements qui vont dans le sens de la modernité. Il existe certes des difficultés importantes de mise en œuvre. Mais celles-ci sont pour la plupart dues à la complexité sous-jacente de l'Etat révélée par la LOLF. Les sceptiques ne devraient pas se focaliser sur ces problèmes qui font consensus alors qu'il reste aujourd'hui de vrais enjeux. S'il semble clair que l'on ne pourra revenir sur la réforme en elle-même, l'entrée de l'Etat dans la modernité, portée par l'esprit LOLF, est loin d'être acquise.

*
* *

L'avenir de l'esprit LOLF

Depuis le 1^{er} janvier 2005, la mise en œuvre de la loi organique pose de nombreux défis mais a déjà remporté quelques succès. Pour autant, est-ce suffisant pour conclure que la modernité a triomphé ? L'esprit de la réforme ne saurait se réduire au texte et aux quelques éléments concrets qui ont été mis en place. La majorité des interlocuteurs que nous avons rencontrés au sein des ministères s'attendent à ce que la LOLF tourne au *window dressing*, c'est-à-dire au respect purement formel du nouveau cadre. Cela peut-il être évité ? La réussite de l'entrée de l'Etat dans la modernité se mesurera sur de nombreux sujets. Tour d'horizon.

La LOLF, pompe à aspirer le gras ?

L'assainissement des finances publiques est une préoccupation tout à fait légitime qui faisait partie des enjeux initiaux de la réforme. La LOLF le permet de deux manières différentes : la première, à l'origine de la loi – « dépensez mieux pour prélever moins » –, passe par la performance ; la seconde consiste à utiliser la LOLF comme une « pompe à aspirer le gras ». Comme un contrôleur de gestion nous l'a en effet expliqué, il est tentant pour les budgétaires de confisquer en fin d'exercice les marges de manœuvre provenant des économies réalisées par les gestionnaires en cours d'année. Ce comportement court-termiste empêcherait l'Etat de sortir de sa logique de prime au mauvais élève : dans un contexte où certains crédits sont supprimés en cours de gestion, c'est le bon gestionnaire qui resterait pénalisé le premier.

Pendant les premières années de mise en œuvre de la LOLF, la Direction du Budget bride à juste titre les gestionnaires et ne leur accorde pas toute la

souplesse prévue. En effet, le mauvais calcul des crédits alloués, cumulé au manque d'expérience voire à la roublardise de certains, pourrait injustement favoriser tel ou tel service allant même jusqu'à « planter le budget » (*sic*). Un responsable pourrait en effet privilégier une action qui lui tient à cœur, quitte à délaisser des dépenses obligatoires qui ne seraient honorées. Ce bridage, quoique légitime, génère une frustration certaine.

La Direction du Budget, bien consciente de tous ces enjeux, a lancé une réflexion sur son nouveau rôle. Toute la question sera de savoir si elle réussira concrètement sa modernisation et si les ministères accepteront de reconsidérer leurs a priori envers ce rabat-joie de toujours.

Quelle gouvernance pour la performance ?

Une réelle démarche de performance semble donc la bonne manière pour la LOLF d'améliorer la gestion des finances publiques. Lors de nos entretiens, une fois dépassée la question stérile des indicateurs, nos interlocuteurs soulevaient systématiquement celle de la gouvernance de la performance : y a-t-il vraiment un pilote dans l'avion ?

En effet, beaucoup d'acteurs ont un rôle à jouer : Cour des Comptes, Parlement, inspections internes, etc. Aujourd'hui pourtant, la Direction du Budget semble être le seul interlocuteur essentiel : elle anime depuis 2005 les conférences de performance où sont définis les indicateurs et leurs objectifs. Cette direction est malheureusement la seule à avoir mené une réelle réflexion sur ce sujet. Elle a bien sûr une légitimité importante : garantir la présence d'indicateurs d'efficience dans le but de réduire les dépenses et pousser les ministères gestionnaires à se fixer des objectifs plus ambitieux.

Mais la Direction du Budget a une mauvaise image qui biaise les débats. Les relations souvent tendues avec les administrations poussent certains gestionnaires à adopter des attitudes défensives : sous-estimation flagrante des objectifs voire construction d'indicateurs incompréhensibles pour le jeune analyste du budget. Cela serait une dérive funeste pour la LOLF. La définition des indicateurs ne devrait pas faire l'objet de négociations mais d'un dialogue, dans lequel, comme a tenu à nous le préciser la Direction du Budget, le responsable de programme doit davantage s'impliquer. Mais il est difficile d'imaginer qu'un même sous-directeur du budget puisse offrir un visage tantôt hostile, lors des négociations des crédits, tantôt amical, lors des discussions sur les indicateurs.

La situation actuelle conduit donc à une trivialisation de la performance et empêche toute réflexion plus profonde. Par exemple, n'y aurait-il pas des activités de l'Etat, comme la Culture et la Défense, pour lesquelles il ne

faudrait appliquer aucun indicateur ? Une autre question est le rôle que doit jouer le Parlement dans la définition des objectifs : l'exécutif doit-il être le seul à intervenir ou le Parlement doit-il exercer un contrôle sur la pertinence des indicateurs ? Au Sénat, nos différents interlocuteurs nous ont présenté des visions très contrastées de ce sujet.

Jusqu'où le Parlement doit-il aller?

Ces différentes visions du rôle du Parlement touchent aussi d'autres aspects comme le droit d'amendement, pierre angulaire des nouveaux pouvoirs des parlementaires. Sachant qu'un député ou un sénateur n'a pas le temps d'étudier une mission dans son ensemble, doit-il malgré tout chercher à amender des montants importants ou au contraire doit-il se focaliser sur des frappes chirurgicales ? Le député qui supprime 100.000 euros du budget d'une association – pour des raisons émotionnelles comme ne pas avoir été invité au colloque annuel – a localement beaucoup plus d'impact que l'ensemble des amendements déposés par les commissions des deux assemblées réunies.

La LOLF a pour ambition de sortir du rite immuable qu'est le vote du budget à l'automne pour favoriser le contrôle a posteriori de l'exécution budgétaire au printemps. Cela arrivera-t-il concrètement ? Cette question divise au sein même des deux assemblées : les idéalistes affirment que oui et certains estiment même qu'il deviendrait alors absurde de déposer des amendements, puisque la finalité est bien d'évaluer au printemps la réussite du budget proposé par l'exécutif. Les autres, plus pragmatiques, ne croient pas en l'abandon de ce rite automnal : les rapports annuels de performance, grande nouveauté de la LOLF, ne serviraient alors que d'information supplémentaire pour la préparation du budget.

Les interlocuteurs que nous avons rencontrés dans l'Administration se sont systématiquement plaints de l'inactivité du Parlement. Cette impression nous semble injustifiée. Dans tous les cas, l'implication croissante des parlementaires est logiquement assujettie à la médiatisation et à la valorisation de leur travail.

L'émergence d'un véritable patron

Conformément à ses ambitions initiales, la LOLF doit permettre l'émergence de véritables patrons dans l'Administration. Le responsable de programme, à l'heure actuelle, n'incarne pas encore ce changement. Pris en tenaille entre l'organisation administrative existante et une multitude d'acteurs qui cherchent également leur place dans la nouvelle structure – SG, CBCM, et autres DAF – le responsable de programme n'a pas de statut

bien défini et a du mal à s'imposer. Comme on nous l'a souvent souligné, la responsabilisation de patrons modernes est limitée par les interventions incessantes des cabinets ministériels et par la difficulté de gérer les annonces politiques non prévues. Malgré ces freins qu'il serait illusoire de chercher à supprimer, certaines démarches comme les auditions des responsables de programme par le Parlement vont dans le bon sens, même si elles n'apparaissent pas suffisantes.

Pour autant, le bon niveau de responsabilité ne fait pas consensus : ainsi, pour certains, il faut éviter une recentralisation jacobine en favorisant l'émergence de responsables à tous les niveaux, notamment dans les services déconcentrés. Cela dit, la LOLF n'a pas tranché en faveur des préfets. On aurait pu imaginer leur confier une plus grande latitude pour privilégier, au niveau local, des orientations plus pertinentes. Au contraire, il a été choisi de segmenter la gestion de l'Etat en de nombreuses politiques publiques entre lesquelles les préfets ne peuvent transférer de crédits. En pratique, seul un programme est sous leur responsabilité. Régulièrement critiqué par les parlementaires, il est composé d'un ensemble d'actions régionales sans rapport aucun entre elles : la filière bois en Auvergne et Limousin, le Marais Poitevin, les demandeurs d'asile en Rhône-Alpes, le plan Loire Grandeur Nature, etc.

*
* *

A la fin des années 90, la plupart des pays de l'OCDE se sont déjà réformés. En France, la modernisation de l'Etat se concrétise enfin avec l'apparition de la LOLF, qui aura mis plus de quarante ans à voir le jour. Portée par l'air du temps, elle s'appuie sur des valeurs modernes et dépasse d'emblée la simple réforme du cadre budgétaire.

La mise en œuvre de la LOLF est nécessairement complexe et se traduit par de nombreux dysfonctionnements. Mais la LOLF est bien en place et les observateurs étrangers estiment déjà, pour la plupart, que la France a réussi sa réforme. De plus près, peut-on réellement affirmer que la LOLF a permis l'entrée de l'Etat dans la modernité ? Aujourd'hui, la situation confuse compose un tableau impressionniste : un recul d'une dizaine d'années est malheureusement nécessaire pour permettre de juger de la réussite de cette démarche.

TABLE DES ENCADRES

<i>La fable de l'éléphant et des aveugles.....</i>	<i>8</i>
<i>Part des services votés par rapport aux crédits bruts (1993-2001).....</i>	<i>15</i>
<i>Extraits du débat budgétaire lors du vote du projet de loi de finances pour 2005.....</i>	<i>16</i>
<i>Extraits de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789</i>	<i>18</i>
<i>Extrait de la Constitution du 4 septembre 1791.....</i>	<i>18</i>
<i>Dette publique et déficit public.....</i>	<i>21</i>
<i>Frais de cocktails du ministre de la Justice suédois.....</i>	<i>25</i>
<i>Quelques exemples de réforme de la gestion publique à l'étranger.....</i>	<i>27</i>
<i>Quelques éléments sur La réforme de l'Etat en France.....</i>	<i>30</i>
<i>Extraits de l'interview de Lionel Jospin, Premier Ministre, par Patrick Poivre d'Arvor au journal de 20h sur TF1, 16 mars 2000.</i>	<i>36</i>
<i>Architecture budgétaire sous l'Ordonnance de 1959.....</i>	<i>45</i>
<i>Architecture budgétaire en mode LOLF.....</i>	<i>49</i>
<i>Découpage en missions du budget de l'Etat (2006).....</i>	<i>50</i>
<i>Les différentes dépenses par titre.....</i>	<i>51</i>
<i>L'héritage ambigu de la RCB.....</i>	<i>55</i>
<i>Hiérarchie des normes en France.....</i>	<i>59</i>
<i>« Aux soldats de l'an deux » de la LOLF.....</i>	<i>60</i>
<i>Le Club des amis de la LOLF.....</i>	<i>60</i>
<i>Extraits de l'article d'Yves Cannac, « La loi organique relative aux lois de finances : une chance et un défi ».....</i>	<i>63</i>
<i>Les quinze Ministères budgétaires en 2006.....</i>	<i>74</i>
<i>Partage des tâches entre la DB, la DGME et la DGCP dans la mise en œuvre de la LOLF.....</i>	<i>80</i>
<i>Les acteurs de la LOLF.....</i>	<i>82</i>
<i>Exemple de nomenclature d'exécution.....</i>	<i>89</i>
<i>Extrait du bleu budgétaire annexé au PLF 2003.....</i>	<i>93</i>

<i>Extrait du bleu budgétaire annexé au PLF 2007.....</i>	<i>94</i>
<i>Disponibilité des documents budgétaires en France</i>	<i>95</i>
<i>Classement des pays en transparence budgétaire.....</i>	<i>96</i>
<i>Guide de bonnes pratiques du contrôle budgétaire.....</i>	<i>99</i>
<i>Extrait des recommandations</i>	<i>101</i>
<i>La LOLF comme une pompe à aspirer le gras</i>	<i>102</i>
<i>Extraits des recommandations.....</i>	<i>104</i>
<i>Une entrée confuse de l'Etat dans la modernité : la LOLF</i>	<i>127</i>