

La LOLF, pompe à aspirer le gras ?

La LOLF en elle-même est budgétairement neutre. La logique de performance conduit en effet à dépenser mieux, mais n'est pas censée préjuger du bon niveau de la dépense. Pourtant, l'état déplorable des finances publiques a été l'une des raisons de la réforme et en marque la mise en œuvre. Dans un tel contexte, il serait illusoire pour les gestionnaires de demander les moyens qu'ils estiment nécessaires pour atteindre leurs objectifs indépendamment de la contrainte financière globale.

À contrario, un comportement court-termiste, consistant à rogner toutes les économies réalisées en cours de gestion, empêcherait l'État de sortir de sa logique de prime au mauvais élève, où le bon gestionnaire est pénalisé le premier. La logique de performance peut conduire à développer des comportements vertueux dans l'Administration mais ce n'est pas l'outil destiné à assainir les finances publiques. Il est grand temps d'imiter, avec la RGPP, ce qui a été fait préalablement dans d'autres pays : entamer une réelle réflexion sur les politiques publiques et l'organisation de leur mise en œuvre, complément indispensable à la LOLF.

Quelle gouvernance pour la performance ?

La LOLF a l'ambition d'instaurer une culture de résultats par l'application d'une démarche de performance. Mais la construction d'indicateurs n'est qu'un premier pas bien réducteur. Comment assurer une réelle gouvernance pour la performance ? De nombreux acteurs peuvent intervenir, mais aujourd'hui la Direction du Budget semble être la seule à s'être donné les moyens d'animer la réforme. C'est donc auprès d'elle que se négocie la performance - en même temps que les crédits. Cette situation difficile vient s'ajouter à la très mauvaise image qu'ont les ministères dépensiers de cette direction.

Si l'on suit l'esprit de la réforme, c'est bien au Parlement de jouer ce rôle de gouvernance, via un renouveau de l'évaluation et un contrôle a posteriori au printemps, censé devenir le temps fort du calendrier budgétaire. Mais certains esprits pragmatiques doutent que l'on parvienne à sortir des rites immuables. La nomination en 2007 d'un député de l'opposition, qui n'est autre que Didier Migaud, à la présidence de la Commission des finances de l'Assemblée nationale pourrait apparaître comme un premier pas symbolique. Sans doute faut-il aller beaucoup plus loin : seule une réforme des institutions permettrait au Parlement de prendre enfin la place qui lui revient.

Politiques publiques : y a-t-il un pilote dans l'avion ?

La LOLF portait l'espoir d'une nouvelle gestion publique et devait permettre une réorganisation de l'État en favorisant l'émergence de véritables patrons dans l'Administration. En France, le responsable de programme n'incarne pas encore ce changement. Pris en tenaille entre l'organisation administrative existante et la multitude d'acteurs qui cherchent également leur place dans la nouvelle structure, il ne jouit pas d'un statut bien défini et a bien du mal à s'imposer. Ses compétences sont limitées par les interventions incessantes des cabinets ministériels et par les annonces politiques imprévues.

Pour autant, le bon niveau de responsabilité ne fait pas consensus, et renvoie à l'organisation générale de l'État : faut-il passer par une réduction drastique du nombre de directeurs,

ou par une suppression radicale des cabinets ? Quelle est la place des préfets dans un contexte de politiques publiques verticales ? Faut-il réformer le statut de la fonction publique pour permettre ce renouveau de la gestion publique ?

Une tentative de plus pour réformer l'État ?

De nombreux chantiers restent donc ouverts et font l'objet de nouvelles réformes. Ces réformes viennent-elles compléter la LOLF là où celle-ci n'a pas réussi, ou reprennent-elles l'esprit LOLF pour l'approfondir ? Cela n'a que peu d'importance. La LOLF, si elle a pu apparaître comme l'alpha et l'oméga de la réforme de l'État, s'inscrit en réalité dans une dynamique de modernisation beaucoup plus profonde. Au-delà d'une simple refonte du cadre budgétaire, il s'agit bien d'une révolution culturelle qui va dans le sens de l'Histoire. Et si pour certains la LOLF fut un épisode éphémère, les réformes et discussions qui animent le débat politique d'aujourd'hui donnent à penser qu'il n'en est rien, car elles participent de cette même révolution.

Nicolas Potier et Ferdinand Tomarchio,
ingénieurs des Mines

NOTE

¹Points de vue sur la LOLF, Nicolas Potier et Ferdinand Tomarchio, septembre 2007.

²Rapport d'information n°37 (2000-2001) de M. Alain Lambert, fait au nom de la Commission des finances du Sénat, octobre 2000.

³Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire Assemblée Nationale, 1999.

⁴Laurent Fabius à l'Assemblée nationale, mercredi 7 février 2001.

⁵Aux soldats de l'An Deux de la LOLF, tribune du groupe de hauts fonctionnaires dit George Mandel.

⁶Voir par exemple : Arnaud Lacaze, «La LOLF : simple outil de management ou dogme écrasant ?», *Gérer et Comprendre* n°81, septembre 2005.

⁷Second rapport au gouvernement de MM. Lambert et Migaud, octobre 2006.

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :
<http://www.anales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS Dépôt légal mai 2008

La Gazette de la Société et des techniques

est éditée par les *Annales des mines*,
120, rue de Bercy - télédéc 797 - 75012 Paris
<http://www.anales.org/gazette.html>
Tél. : 01 42 79 40 84
Fax : 01 43 21 56 84 - mél : mberry@paris.ensmp.fr
N° ISSN 1621-2231.

Directeur de la publication : Claude Gaillard
Rédacteur en chef : Michel Berry
Réalisation : PAO - DPAEP - 4 B
Illustrations : Véronique Deiss
Impression : Royer



Publication des *Annales des mines*
avec le concours du Conseil
Général des Mines
et de l'École Nationale
Supérieure des Mines de Paris

N°47 • BIMESTRIEL
MAI 2008

La Gazette

DE LA SOCIÉTÉ
ET DES TECHNIQUES

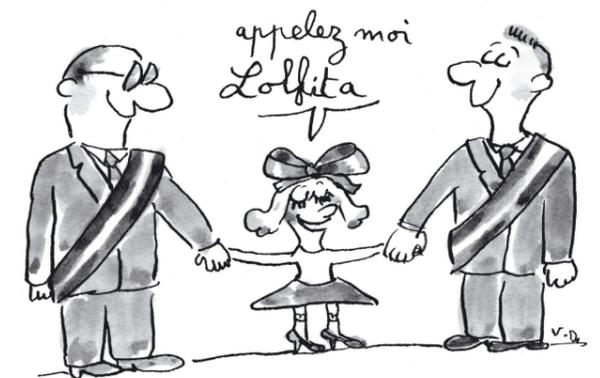
« Se défier
du ton d'assurance
qu'il est si facile
de prendre
et si dangereux
d'écouter »

Charles Coquebert
Journal des mines n°1
Vendémiaire An III (1794)

«LOLF Story» Chronique d'une réforme attendue

Dans le foisonnement de chantiers lancés depuis peu, entre la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et les nombreuses commissions de modernisation de l'État, plus personne ne semble parler aujourd'hui de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Pourtant, lors de sa promulgation à l'été 2001, une clameur sans précédent se faisait entendre : véritable révolution culturelle, la LOLF symbolisait une réforme de l'État tant attendue et enfin entreprise. Moins d'un an après sa pleine entrée en vigueur pour le budget 2006, dans le cadre de notre mémoire de troisième année du Corps des Mines¹, nous avons mené l'enquête auprès des différents acteurs de cette réforme pour mieux comprendre ses origines et ses enjeux.

Retour sur cette «LOLF Story».



Le tandem des fondateurs de la LOLF

Le 1^{er} août 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est promulguée, mettant fin à l'existence d'un monstre sacré de la V^e République : l'Ordonnance de 59. Comme le prévoit la Constitution, une loi organique vient en effet définir les principes qui régissent le budget de l'État, la présentation et les modalités de vote des différentes lois de finances, précisant ainsi la manière d'attribuer les crédits et de contrôler les dépenses publiques. L'Ordonnance de 59, véritable constitution financière de l'État, avait été prise par le gouvernement dans le cadre de la mise en place des institutions de la Ve République, sans débat ni vote au Parlement. Pendant plus de quarante ans, elle a fixé les principes du droit budgétaire ainsi que les pouvoirs respectifs du gouvernement et du Parlement pour les finances de l'État.

La LOLF, quésaco ?

La rénovation du cadre budgétaire qui voit le jour avec la LOLF est fondée sur quatre éléments : une nouvelle structure budgétaire, pour mieux cerner et évaluer les politiques publiques ; de nouvelles règles de gestion, plus souples et fondées sur la performance ; une transparence accrue ; un plus grand pouvoir du Parlement, tant dans l'autorisation budgétaire que dans le contrôle.

Concrètement, l'ambition affichée est de passer d'une culture de moyens à une culture de résultats. Sous l'Ordonnance de 59, on accordait des augmentations de budget aux ministères les plus dépensiers, et un ministre était jugé uniquement en fonction de sa capacité à obtenir de nouveaux crédits. Avec la LOLF, il s'agira désormais d'attribuer des moyens définis au regard d'objectifs précis dont la réalisation sera évaluée

a posteriori à travers des indicateurs, tout en laissant aux gestionnaires une plus grande liberté sur les modalités de mise en œuvre. L'État devra désormais être performant et géré comme une entreprise : vaste programme !

Naissance d'un rêve

Une conjonction astrale miraculeuse

L'histoire de la LOLF commence en 1999, quand l'Assemblée Nationale - majoritairement à gauche - puis le Sénat - majoritairement à droite - travaillent séparément à une nouvelle réforme du cadre budgétaire. En 2000, Didier Migaud, député PS, est le premier à déposer une proposition de loi, à laquelle Alain Lambert, sénateur UDF, choisit de se rallier ; le tandem des pères fondateurs de la réforme symbolisera désormais l'approche constructive si inhabituelle entre les deux assemblées. Cette réforme, d'initiative parlementaire, reçoit alors le soutien crucial du gouvernement affaibli par la singulière affaire de la cagnotte fiscale. Puis c'est au tour de la Cour des comptes, pourtant si souvent réfractaire à la réforme du cadre budgétaire de l'État, d'apporter son concours. Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel valident le texte de loi fin juillet 2001 : la LOLF est née.

Tous s'accordent alors pour souligner la conjonction astrale qui a présidé à la naissance de la LOLF, tant il apparaît miraculeux qu'une réforme de cette ampleur, d'origine parlementaire, soit adoptée en période de cohabitation et à la quasi-unanimité par les deux chambres - alors de bords politiques différents. Le miracle est d'autant plus grand qu'en quarante ans pas moins de trente-cinq tentatives de réforme de l'Ordonnance de 59 avaient été déposées. Sans jamais aboutir.

«On a franchi le Rubicon»

L'histoire des propositions de réforme de l'Ordonnance de 59 avait en effet été «aussi longue et abondante que stérile»². Dès sa première année d'existence, les parlementaires demandaient sa révision en s'indignant que les pouvoirs budgétaires du Parlement aient été vidés de leur substance.

Petit à petit, d'autres critiques se font jour. A la fin des années 90 s'installe une prise de conscience de la situation financière du pays : en moins de 20 ans, la dette est passée de 20 % du PIB à plus de 60 % ! Il convient dès lors de se pencher sur l'efficacité des dépenses de l'État à travers l'évaluation des politiques publiques : «Comment contrôler plus pour dépenser mieux et prélever moins ?»³.

Le fonctionnement de l'État est également remis en cause par l'évolution des valeurs de la société. Alors que la plupart des pays développés répondent à ces défis par de profondes réformes de la gestion publique, la France en reste à de simples balbutiements. Se forme alors une masse critique de personnalités pour qui la France n'est plus un modèle. Conscientes que la fenêtre de tir pour réformer l'Ordonnance de 59 ne se présenterait pas une deuxième fois, de nombreuses figures politiques se rallient à la proposition de loi organique : «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»⁴. Bien au-delà d'une simple révision du cadre budgétaire, la LOLF est une réforme profonde qui s'est nourrie de nombreuses dynamiques de modernisation : au moment de son adoption, elle semble incarner l'occasion unique de réformer l'État.

«Politiques publiques : y a-t-il un pilote dans l'avion ?»



Enfin ! La gestion publique va pouvoir se moderniser grâce à des outils largement inspirés de la gestion privée. La LOLF devient un véritable projet politique, et de nombreux articles, tribunes et blogs viennent porter aux nues la réforme, allant même parfois jusqu'à affirmer que «cette loi contient en germe tout ce qui peut doter la France d'un État moderne et efficace»⁵. Se crée même un Club des Amis de la LOLF, réunissant des personnalités de premier plan.

Réformer par le mou : une stratégie du changement

La LOLF peut apparaître comme une réforme cohérente et orchestrée, aboutissement d'un long processus, qu'il suffit dès lors de mettre en œuvre à la lumière des principes établis par ses «pères fondateurs». En réalité, une fois le texte voté, tout reste à faire. La période de mise en œuvre (2002-2005) est cruciale : il s'agit non seulement de progresser sur de multiples fronts ouverts simultanément mais surtout de définir l'interprétation des concepts et le rôle des différents acteurs. La mise en œuvre de la LOLF, loin d'être une simple application de la loi, est un véritable processus structurant.

Très peu de choses sont gravées dans le marbre au moment du vote du texte de loi ; le rôle et le statut du responsable de programme au sens de la LOLF, nouveau manager des politiques publiques, ne sont même pas esquissés ! De nombreuses implications de la LOLF sont définies dans l'action, à travers un partage d'expériences, ou font l'objet de simples présentations PowerPoint. Certains la caractérisent donc de réforme «par le mou», alors qu'il s'agit justement d'une loi organique ! Les concepteurs de la réforme soulignent a contrario qu'une telle démarche correspond à une stratégie du changement finement préméditée : on ne peut imposer de changement de culture par décret.

Des problèmes qui font gloser les sceptiques

Cependant, loin des hautes sphères, la mise en œuvre de la réforme s'accompagne d'un scepticisme certain. De nombreuses voix s'élèvent pour critiquer son aspect technocratique excessif. L'idéologie sous-jacente aurait pour unique raison d'être la réduction des dépenses sans réelle réflexion stratégique quant au rôle de l'action publique.

Gérer l'État comme une entreprise paraît impossible et absurde : la définition d'indicateurs de performance rattachés aux missions régaliennes peut s'avérer très délicate, voire profondément réductrice⁶. La LOLF, à travers son découpage en grandes missions, est ressentie par certains comme une tentative de «verticalisation» des politiques publiques : le corps préfectoral gronde et craint de perdre son pouvoir d'antan. De plus, la logique de souplesse et de performance poussée à son terme vient bousculer la gestion de la fonction publique telle qu'elle a toujours été pratiquée. Pour ces sceptiques, la LOLF s'attaque certes à la réforme de l'État, mais d'une bien mauvaise manière.

«La bureaucratisation inquiétante de la LOLF»

Sur le terrain, la multitude de chantiers simultanés se traduit par une grande complexité et une charge de travail importante pour les services gestionnaires. Sous pression en l'absence de moyens supplémentaires, ils ont alors beau jeu de souligner la manie bien française de vouloir tout faire d'un coup, alors que la réforme a été étalée sur plusieurs années dans d'autres pays.

Cette complexité s'explique aussi par la «bureaucratisation inquiétante de la LOLF»⁷ : l'inexpérience et le souhait d'exhaustivité ont conduit à une déclinaison des concepts souvent bien trop détaillée. La cartographie budgétaire identifie près de 18.000 «unités opérationnelles», briques élémentaires de la nouvelle nomenclature, et quelque 1.347 indicateurs ont fait leur apparition dans le projet de loi de finances pour 2006 ! La multiplication des tableaux de bord conduit à un travail de mise à jour pharaonique, avec des données qui ne sont pas toujours disponibles, fiables ou comparables, et à une tyrannie du chiffre souvent injustifiée.

Des gestionnaires soumis à une double peine

Les difficultés rencontrées sont surtout liées au fait que le fonctionnement en mode LOLF n'a pas véritablement remplacé les mauvaises habitudes : la nouvelle structure, jeune et encore trop complexe, s'est superposée à des organisations

administratives existantes, engendrant frictions et enjeux de pouvoirs. Les souplesses prévues par la loi organique ne sont pas toujours traduites concrètement. La lourdeur du contrôle financier a priori devait théoriquement disparaître mais beaucoup soulignent que rien n'a changé alors que le reporting important prévu par la LOLF s'est mis en place : la culture bureaucratique laisse difficilement sa place à celle de la performance.

Une réforme pourtant en marche

La LOLF a malgré tout conduit à des améliorations discrètes qui rendent difficile sa remise en question. Un des principaux objectifs de la réforme était la transparence, qui s'est notamment traduite par un changement du format des bleus budgétaires - ces documents annexés au projet de loi de finances censés décrire le budget aux parlementaires. Une simple comparaison avec les précédents bleus devrait suffire à convaincre les plus sceptiques ! Là où les anciens se résumaient à des tableaux de chiffres et des références croisées incompréhensibles, les nouveaux détaillent le budget par grande politique publique, en décrivent les objectifs, analysent la structure des programmes et justifient, au premier euro, l'utilisation des crédits. Même si certains documents peuvent rester parfois obscurs pour les non-initiés, l'ensemble des bleus est téléchargeable sur Internet et chacun peut y découvrir le détail des dépenses de l'État. Ces progrès n'ont pas échappé à l'organisation The International Budget Project qui, dans son classement mondial de la transparence budgétaire établi en 2006, place la France en tête.

La LOLF devait également aboutir à une plus grande autonomie pour les gestionnaires, en contrepartie d'une évaluation plus stricte. Si la souplesse ne s'est pas généralisée, certains outils comme la fongibilité - la possibilité d'utiliser les crédits dans un but autre que celui qui a été voté - ou le nouveau mode de gestion des ressources humaines permettent parfois une plus grande liberté d'action.

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, à travers une médiatisation dont bénéficie l'élu qui les pilote.

Pour appliquer la démarche de performance, le contrôle de gestion s'est développé dans l'Administration et facilite un changement de culture fondé sur la promotion des bonnes pratiques. De nombreux forums rassemblent les nouveaux acteurs qui peuvent alors partager leur expérience personnelle. C'est finalement la mise en œuvre de ces bonnes pratiques à tous les niveaux de l'État qui assurera le succès de la réforme, véritable changement de culture.

Quel avenir pour l'esprit LOLF ?

Peut-on se contenter de ce bilan en demi-teinte, nécessairement insatisfaisant ? Clairement non. S'il est relativement partagé, des conclusions très différentes peuvent en être tirées : certains annoncent que la LOLF est d'ores et déjà un échec et que l'État n'a pas su se réformer, tandis que d'autres insistent sur le temps nécessaire à un tel changement de culture. Au-delà de la réussite de la LOLF en tant que telle, quels sont les réels enjeux de la réforme ? Quelques exemples.