

LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) : LEVIER DE LA RÉFORME DE L'ETAT

Alain Lambert, Didier Migaud

Ecole nationale d'administration (ENA) | « Revue française d'administration publique »

2006/1 n°117 | pages 11 à 14

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-11.htm>

!Pour citer cet article :

Alain Lambert, Didier Migaud, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique* 2006/1 (n°117), p. 11-14.
DOI 10.3917/rfap.117.0011

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration (ENA).

© Ecole nationale d'administration (ENA). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

MISE EN PERSPECTIVE : LA LOLF, LEVIER DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ?

LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) : LEVIER DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Alain LAMBERT

*Sénateur, membre de la Commission
des finances, du contrôle budgétaire
et des comptes du Sénat, ancien ministre*

Didier MIGAUD

*Député, membre de la commission
des finances de l'Assemblée nationale,
ancien rapporteur du budget*

La réforme de l'État est l'un des deux objectifs les plus manifestes de la loi organique relative aux lois de finances, avec la rénovation et le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière de finances publiques. Ceci avait été énoncé dès l'exposé des motifs de la proposition de loi « Migaud » en 2000. La LOLF contient donc des mécanismes de nature à enclencher la réforme de l'État. Ces mécanismes ne seront toutefois pas suffisants. Certaines conditions doivent être réunies pour qu'ils soient réellement efficaces.

Mais avant de développer ces deux thèmes, il convient au préalable de définir ce que les auteurs de la LOLF entendent par « réforme de l'État ». C'est un point essentiel. Il ne s'agit en effet pas du périmètre des missions de l'État par rapport à la sécurité sociale, aux collectivités territoriales ou encore aux entreprises et à la société civile. Ce périmètre ne saurait être figé une fois pour toutes : il appartient à chaque majorité politique de le modeler librement, en fonction de ses propositions et des souhaits des français. Il n'y aurait pas eu consensus sur la LOLF si celle-ci avait conçu la réforme de l'État comme tendant vers un État plus libéral, ou au contraire plus interventionniste.

Non, par « réforme de l'État », nous entendons un État plus efficace, plus efficient (dont les performances sont maximales pour un coût donné) au service des politiques publiques que le législateur aura définies à l'initiative du gouvernement et du Président de la République en fonction à un instant déterminé. La réforme de l'État consiste à construire un appareil administratif qui parvient aux objectifs qui lui sont fixés, qui est capable d'évaluer ses résultats, de corriger, le cas échéant, ses trajectoires.

De ce point de vue, les dispositions de la LOLF ont été conçues pour induire un État plus efficace au moindre coût au service des Français. Le rapport du Sénat n° 343 (2000-2001), signé par Alain Lambert formule ainsi l'objectif : « moderniser la gestion publique pour réformer l'État ¹ ». Dès l'origine, notre conviction était que la réforme de

l'État passait nécessairement par la modernisation des outils budgétaires et comptables. Cette conviction s'est d'ailleurs peu à peu imposée. L'actuel Gouvernement, en charge d'appliquer la LOLF pour la première fois, a réuni au cours de l'année 2005 le ministère du budget et celui de la réforme de l'État, et il vient de créer une direction générale de la modernisation de l'État qui regroupe les missions de quatre organismes préexistants : la direction de la réforme budgétaire, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État et l'agence pour le développement de l'administration électronique. Les exemples étrangers que nous avons étudiés montrent tous que la réforme budgétaire est un préalable, sinon une condition, à la réforme de l'État.

La LOLF modifie la perspective de la gestion publique, en substituant une gestion orientée vers les résultats à la traditionnelle gestion orientée vers les moyens. Selon cette perspective, les administrations, les ministères, se mettent au service des objectifs de politique publique qu'ils doivent atteindre. Ce sont les outils forgés pour mettre en place cette gestion orientée vers les résultats qui sont de nature à entraîner la réforme de l'État. Toutes les administrations s'interrogent aujourd'hui sur leurs objectifs et sur leur efficacité. Pour parvenir aux objectifs qui leur sont fixés, elles devront le cas échéant se réformer, se structurer différemment, et se doter de nouveaux outils. C'est ainsi que progressera la réforme de l'État.

La colonne vertébrale de la nouvelle gestion publique est l'architecture du budget de l'État en missions et programmes. Les missions sont les grandes unités de politique publique. Elles peuvent être interministérielles (huit d'entre elles le sont dans le budget général), ce qui fait prévaloir la notion de politique publique sur celle de ministère. Pour la première fois, plusieurs ministres non subordonnés entre eux peuvent se partager un même budget, ce qui est une petite révolution. Et il existe des documents de politique transversale (DPT), sans portée normative immédiate, mais qui mettent en cohérence les missions de plusieurs ministères.

Les programmes sont l'unité de base de la nouvelle gestion publique. Un programme est ministériel et n'appartient qu'à une seule mission. Chaque programme est piloté par un haut fonctionnaire, responsable identifié qui doit rendre compte de sa gestion. À chaque programme sont associés des objectifs, des cibles, et des indicateurs de résultats. Ils permettent d'évaluer la performance du gestionnaire : c'est un véritable système de responsabilité budgétaire, entièrement nouveau. Chaque programme est décliné en budgets opérationnels de programme, également dotés de responsables identifiés et en unités opérationnelles, premiers maillons de la remontée des résultats. Au sein de chaque programme, le gestionnaire est libre de l'utilisation de ses crédits : c'est la fongibilité. Elle est dite « asymétrique », car le gestionnaire ne peut toutefois pas augmenter ses crédits de personnel par des économies dégagées sur d'autres postes. Liberté et responsabilité des gestionnaires sont les piliers de la nouvelle gestion publique.

Le programme a deux faces : élément central de la gestion, il est aussi l'unité de spécialité des crédits dans l'autorisation parlementaire. Les parlementaires sont ainsi également invités à quitter l'ancienne culture des moyens pour adopter la perspective des résultats : ils peuvent proposer d'augmenter ou de réduire les crédits d'un programme, de supprimer ou de créer des programmes, pourvu que les crédits d'une mission ne soient pas augmentés. À l'occasion de sa décision sur la loi de finances pour 2006, le Conseil constitutionnel vient d'ailleurs de rappeler qu'il n'était pas dans la vocation des missions de ne contenir qu'un seul programme.

Pour le rapport que nous avons rendu en septembre 2005 au Premier ministre, nous avons interrogé tous les responsables de programmes. La majorité d'entre eux (54 %) nous

a dit avoir l'intention de mettre en œuvre la fongibilité asymétrique dès l'exercice 2006. Surtout, plus d'un tiers d'entre eux estiment que les services dont ils ont la charge ne correspondent pas aux programmes dont ils sont responsables, et 56 % considèrent que l'organisation et les modes de gestion de leur administration devront évoluer pour s'adapter à la nouvelle nomenclature budgétaire. Nous avons pu ainsi constater directement le lien que les responsables opérationnels font entre la réforme budgétaire et la réforme des administrations. Nous notons que certains d'entre eux, pour le moment du moins, ne jugent pas qu'une réforme organisationnelle soit nécessaire : ceci montre qu'il n'y pas de dogme en la matière et que la réforme de l'État ne devra être menée que lorsqu'elle est nécessaire.

D'autres outils issus de la LOLF sont de nature à entraîner une modernisation de l'État. Il en est ainsi des outils comptables : la comptabilité d'exercice, la comptabilité patrimoniale et la mise en place des comptabilités analytiques. L'exemple du patrimoine immobilier est spectaculaire : depuis l'adoption de la LOLF, on est passé en quatre ans d'une méconnaissance à peu près totale du patrimoine immobilier de l'État à la mise en place d'outils d'évaluation et de gestion modernes, qui vont permettre enfin de transformer en richesse ce qui n'est aujourd'hui bien souvent qu'une source de gaspillage.

Il en est également ainsi des outils de pilotage. La mise en service de la LOLF suppose la généralisation du contrôle de gestion, de façon à ce que les responsables de programme, de budgets opérationnels de programme (BOP) et d'unités opérationnelles puissent suivre la trajectoire de leurs services en direction de leurs objectifs et, le cas échéant, mettre en place les correctifs nécessaires (boucle de rétroaction). Au niveau politique, ce rôle sera celui du Parlement. Il devra contrôler et évaluer attentivement chaque ministre, notamment à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement. La représentation nationale pourra ainsi juger exhaustivement l'obtention des résultats et, le cas échéant, proposer de changer certains objectifs ou certains programmes, ce type de décision relevant du niveau politique et non du niveau gestionnaire.

Il en est enfin ainsi de la modernisation de l'emploi public. La comptabilisation de l'ensemble des emplois financés par le budget de l'État en « équivalent temps plein travaillé » (ETPT) doit permettre une gestion rigoureuse et enfin pertinente de l'emploi public.

Cet ensemble de mécanismes devrait entraîner la réforme de l'État. Toutefois, ce processus ne sera pas automatique. Il y faudra certaines conditions.

Pourquoi ? Parce que la gestion orientée vers les résultats n'est pas une gestion par objectifs, du type de celle que l'on observe dans les entreprises. En effet, il ne peut y avoir de lien direct, au sein du budget de l'État, entre le volume des crédits et les objectifs poursuivis. Pour les entreprises, le schéma est simple : les crédits engagés sont des coûts, les actions financées génèrent des recettes, le résultat est une marge, l'indicateur est la rentabilité. Les pertes, les bénéfices, le développement de l'activité ont un effet immédiat sur les structures de l'organisme. Celles-ci sont adaptées immédiatement en fonction du résultat. Pour l'État, il ne peut en être ainsi : aucun de ses objectifs ne peut se traduire en termes de marge ou de rentabilité. Donc aucune dépense ne peut être directement corrélée à un objectif. L'objectif ne peut qu'être « associé » à la dépense. Pour la détermination d'un volume de crédits, la notion de besoin demeurera prépondérante au sein du budget de l'État. On pourrait donc très bien concevoir qu'aucune conséquence budgétaire ne soit tirée des résultats atteints. Pour qu'il en soit différemment, il faudra que le législateur le décide.

Nous identifions trois conditions principales pour que la LOLF soit un succès en matière de réforme de l'État.

Tout d'abord, il faut un changement culturel en douceur, mais profond, au sein des administrations. Pour que les gestionnaires atteignent leurs objectifs, il faut que les agents

publics soient jugés sur leurs résultats, et incités à améliorer leurs performances. Ceci ne va pas de soi, puisque le lien n'est pas direct avec le volume de crédits gérés. Cela nécessite de mettre un terme aux cultures de l'apparence, de l'affichage, de la présence et du secret, au profit de l'efficacité discrète, de la sincérité, des résultats et de la transparence. Nos administrations n'y sont pas habituées. Progressivement, les instruments de mesure accompagnant la LOLF devraient permettre de récompenser la performance, non pas sur des mérites subjectivement évalués, mais sur des résultats objectivement mesurés. Il n'est pas de mission de l'État qui ne soit susceptible de bénéficier de ce progrès.

Ensuite, pour que la boucle de rétroaction puisse bien fonctionner, il est nécessaire que les systèmes d'information soient exhaustifs. Il s'agit d'un énorme défi technique. Il faut intégrer en un tout unique la gestion de 300 milliards d'euros de recettes et de dépenses définitives auxquels s'ajoutent la dette, la gestion des flux d'emprunt et de la trésorerie, et celle du patrimoine et du hors-bilan. Nous rendons à cet égard hommage aux travaux titanesques entrepris pour mener à bien le « Palier 2006 » puis le projet « Chorus ».

Enfin, et peut être surtout, il y faudra la volonté politique. Étant parlementaires tous les deux, de bords opposés, nous sommes bien conscients que la clé de la réussite de la LOLF sur la réforme de l'État est entre les mains du pouvoir politique, et en particulier du gouvernement, quelle que soit sa couleur. Il est évident que, si à chaque fois qu'un problème d'intérêt général secoue l'opinion publique, la réponse du gouvernement est du type : « N'y a qu'à débloquer des crédits et les annoncer avec trompettes au journal de vingt heures », nous ne progresserons pas en direction de la gestion orientée vers les résultats. Il est évident aussi que, si les assemblées ne se saisissent pas de leur nouvelle mission d'évaluation et de contrôle, l'incitation des ministres à améliorer leurs performances s'affaiblira.

Nous sommes optimistes. La clé de voûte de la LOLF, c'est le consensus des partis de gouvernement. Tous, dans les années qui viennent, nous devons nous efforcer d'en améliorer et d'en affûter les outils. C'est ainsi que la réforme de l'État s'accomplira pour une meilleure et plus efficace gestion publique au service de nos concitoyens.