Alain Lambert : "La LOLF a échoué. C'est une Rolls sur un chemin de terre"

Alain Lambert est l'un des pères de la LOLF et ancien ministre chargé du budget (2002-2004). Il est actuellement président du conseil général de l'Orne et chargé par le Président de la République d'une mission conjointe avec Martin Malvy sur les voies et moyens d'une réforme des dépenses publiques qui ont effectivement atteint un niveau sans précédent. Il vient par ailleurs de publier "Déficits publics, la démocratie en danger" chez Armand Colin. Rencontre avec Pierre-François Gouiffès, animateur du blog "Génération Déficits" sur latribune.fr.

Propos recueillis par Pierre-François Gouiffès
17 déc. 2010, 10:46

Alain Lambert, président du conseil général de l'Orne, ancien ministre chargé du budget, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, ancien président de l'association des maires de France, ancien président de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, ancien président de l'association des départements de France, ancien président de l'association des maires ruraux de France, ancien président de l'association des maires ruraux de France et président du comité des finances locales

Quelles solutions face à la montée inexorable des dépenses et quelles conséquences pour les générations futures ?

De façon générale, et l'analyse de votre ouvrage « *l'âge d'or des déficits* » le décrit bien, les deux ont été et demeurent faibles pour répondre à un appétit insatiable de leurs bénéficiaires pour des dépenses nouvelles.

Un exemple très clair est constitué par les droits universels comme le RSA (revenu de solidarité active) ou l'APA (allocation personnalisée d'autonomie). Ces dispositifs ont certes leur justification mais ne sont encadrés par aucune plafond, ce qui signifie qu'ils peuvent générer une dette ou un hors bilan massifs et donc des prélèvements sur les générations futures.

Le système actuel se traduit par une absence de transparence et de vision intergénérationnelle financière de très disparités. Pour éviter un dérapage de ces dépenses, une solution consisterait à les encadrer par des crédits limitatifs : tout dépassage serait gagé par une ressource équivalente ou par une économie ailleurs. Mais cela ne peut pas être rigoureuse mais pédagogique pour stopper l'addiction à la dépense comparable que nous vivons dans un environnement de ressources financières contraintes.

Je constate par ailleurs la primauté accordée à l'activation de l'Etat providence face aux autres solidarités prévues par exemple par le Code civil (retour sur succession, obligations alimentaires des ayant droits) ou à la solidarité familiale. On en trouve dans la situation paradoxale dans laquelle des générations jeunes sans revenus dénoncent aux générations aînées ayant des revenus les prélèvements obligatoires des prestations à des générations plus âgées, prélevant globalement des patrimoines qui deviennent parfois des biens de succession.

Concernant les générations futures, mon expérience de rotaries m'amène à constater une différence majeure entre la personne physique et la personne morale qui unit administration publique. Une personne physique peut se refuser décider de renoncer à une succession ou l'accepter seulement sous bénéfice d'inventaire. Il n'en est pas du tout de même dans le monde des personnes morales publiques : les générations suivantes n'ont pas le pouvoir de renoncer aux successions, ce qui rend de fait possible des transferts de dettes et de charges. Il faut donc, à mon sens, rétablir un équilibre entre le droit à l'arbitrage de fait forcément aux générations présentes avec codifi des générations suivantes. Un tel enjeu nécessiterait la mise en place de protections constitutionnelles, par exemple sous la forme de la "charte des devoirs des générations présentes envers les générations futurs" que j'ai proposée dans mon livre.

Pourquoi faites vous de la remise au Parlement et à l'opinion publique un document consolidé d'exécution du budgets une telle priorité ?

Livre des comptes majeures du dispositif français tient à l'absence d'une vision consolidée des comptes couvrant toutes les administrations publiques (APU : Etat, collectivités locales, Sécurité sociale) et à la domination des documents prévisionnels sur les documents d'exécution des comptes.

Le principe de la consolidation des comptes permettrait d'avoir une vision globale et donc de s'affrancher de la triks comptesse typiquée entre l'Etat et les autres administrations, donc de mettre fin à la pratique consistant à transférer des dépenses ou des recettes entre administrations publiques.

Un grand progrès pédagogique consisterait donc à instituer une loi de règlement retraçant tout ce qui s'est passé au cours d'une année dans la page en matière de finances publiques et ce pour toutes les administrations. Un tel document permettrait une vision panoptique de la situation financière du pays grâce à de multiples analyses (données par sous-secteurs, explication des écarts par rapport à la prévision initiale, indicateurs de type LOLF). On pourrait en outre systématiser cet événement par un vote parlementaire de justice donné au gouvernement qui devrait avec "rendre des comptes" sur la situation financière globale du pays.

Mieux le voir par le future que d'être pour dire dans ce sens, La réforme principale tient à des enjeux de définition des périmètres respectifs des trois administrations qui se vivent comme autant de féodalités séparées : protection "feud terrain" de l'autonomie des collectivités locales (alors qu'une grande partie de leurs dépenses sont contraintes, par exemple à 85% pour le Conseil Général de l'Orne), logique institutionnelle de clivage entre secteur Etat et Sécurité Sociale, au niveau des ministères, des commissions parlementaires ou des Chambres ou sections dans les hautes juridictions.

Peut-être pour en finir considérer que cette situation donne un certain confort à l'Etat dans le cadre de la décentralisation, les collectivités locales considérant que l'Etat n'est pas plus responsable de tout alors qu'obligatoirement les engagements européens de la France impactent toutes les administrations publiques.

Un tel projet pose la question de l'articulation entre les différentes administrations publiques. Comment voyez vous les choses en la matière ?

Lorsque de formulations entre différents niveaux d'administrations publiques est bien définie et que les compétences sont claires ("Etoiles") et non générales, l'hétérogène ses L'ordre Tuyauteries la spécificité française tient à un niveau d'enchevêtrement plus élevé qu'ailleurs, avec une considérable toujours financière tient en dépenses qu'en recettes : les dotations de l'Etat représentent la moitié des ressources des collectivités locales en ten avec le mouvement historique de suppression de certaines taxes locales, l'Etat doit compenser à la hauteur des pertes de recettes des collectivités. Il y a des interférences entre bases de charges sociales. Une telle configuration génère lisibilité et irresponsabilité.

Face à cet espace d'articulation entre l'échelon national et l'échelon territorial, les allemands ont institué un pacte de stabilité entre le Bund et les Länder contenant avec les engagements allemands vis-à-vis de la zone euro, un changement opéré parallèlement à la création de la règle d'or budgétaire allemande.

Il faudrait aller en France vers un système comparable, qui doit être compatible avec l'autonomie constitutionnelle reconnue aux collectivités locales et nécessite la capacité des associations de collectivités locales (association des maires de France, association des départements de France, association des maires de France) à représenter leurs membres et à rendre un avis sur un document de planification budgétaire à moyen terme.

Vous êtes considéré comme l'un des pères de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). Quel jugement portez vous sur votre enfant douze ans après sa création ?

La situation à court terme engagerait bégayée. Le recours à différents instruments de communication financière permet pour le moment de masquer l'ampleur des difficultés : la mesure de toutes les dépenses en référence au PIB (dette, dépenses publiques, prélèvements obligatoires) contribue ainsi à minimiser l'ampleur des difficultés nombreuses. Mais le recours à la LOLF, à la LFSS, à la LPFP, à la comptabilité générale des dépenses en référence à un tendanciel de hausse, ne sont pas principe ou adaptée des mesures nominales, en bets et bons euros.

Il ne faut pas par ailleurs oublier le risque d'isolement stratégique de la France notamment par rapport à ses partenaires européens. Certes la France est une économie de taille moyenne qui a l'échelle de la zone euro et constitue de ce fait un "pays systémique" "too big too fail" de la zone euro, mais il ne faut pas oublier que le moment ou les inconvénients liés à cette taille vont se faire sentir seulement sur les avantages peuvent se calculer fondamental et se sont que dernier.

Je constate entre que les pays qui ont remis en ordre leurs finances publiques et notamment leurs dépenses ne font pas tout simplement mais comme réponse à un choc de leur environnement, à l'instar de la Suède et du Canada. Il ne sera donc pas facile de changer nos pratiques sans un choc ou bastonnet par une certaine forme d'humiliation ou de remise en cause du sentiment de fierté nationale, de type visite du FMI. Alors et seulement à ce moment les perceptions pourront évoluer et on pourra peut-être remter dans une nouvelle logique fecondée à des politiques publiques moins coûteuses.

Alain Lambert a publié "Déficits Publics, la démocratie en danger" aux Editions Armand Colin le 16 octobre dernier.

Propos recueillis par Pierre-François Gouiffès

L'AUTEUR
Pierre-François Gouiffès
Maître de conférences à Sciences Po
Pierre-François Gouiffès
Maître de conférences à Sciences Po
Actuellement en charge du cours de Finances publiques et politiques publiques à Sciences Po Paris, Pierre-François Gouiffès a été successivement conseiller technique au cabinet du ministre du Budget, directeur du cabinet du président du Conseil général de l'Essonne, directeur du cabinet du président du Conseil général de l'Orne, directeur du cabinet du président du Conseil général de l'Aube, directeur du cabinet du président du Conseil général de la Haute-Marne, directeur du cabinet du président du Conseil général de la Haute-Saône, directeur du cabinet du président du Conseil général de la Haute-Vienne, directeur du cabinet du président du Conseil général de la Haute-Garonne, directeur du cabinet du président du Conseil général de la Haute-Loire