

INTERVIEW D'ALAIN LAMBERT

Pour un contrôle et une évaluation *ex post* partagés entre le Parlement et le gouvernement

[Alain Lambert](#)

Lavoisier | « Gestion & Finances Publiques »

2022/2 N° 2 | pages 5 à 9

ISSN 1969-1009

DOI 10.3166/gfp.2022.2.001

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2022-2-page-5.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

© Lavoisier. 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.



Alain LAMBERT
Ancien ministre du budget, président du
Conseil national d'évaluation des normes

Interview d'Alain Lambert, Pour un contrôle et une évaluation *ex post* partagés entre le Parlement et le gouvernement

« La LOLF, élaborée par le Parlement sous la forme d'une proposition de loi organique, et votée sans aucun amendement du Gouvernement, portait de grandes ambitions. Sur quels points estimez-vous qu'elles aient été atteintes ou au contraire restent à accomplir, sur les trois aspects de la structure budgétaire, de la mesure de la performance et des comptes de l'État ? Les relations entre le Gouvernement et le Parlement ont-elles été profondément modifiées ?

La LOLF, contrairement à ce qui a souvent été écrit, n'est pas née d'un contexte international épris de *new management* ou de néolibéralisme. Elle est née de la nécessité d'adapter notre processus budgétaire à la révolution liée à notre adhésion à l'euro, pour lequel nous avons été qualifiés en 1998 et dont le respect des engagements

supposait une transparence, une gestion et une réforme drastique de l'État. De ce point de vue, le Parlement a été à la hauteur de ses responsabilités historiques, car aucun Exécutif n'y serait parvenu en pleine cohabitation et à quelques encablures de l'élection présidentielle.

L'honnêteté oblige cependant à reconnaître que les ambitions qu'elle portait n'ont pas été atteintes : le comportement adopté par les différents acteurs s'est opposé à la diffusion de la culture de performance appelée par la LOLF. Ajoutons que dans le court temps d'élaboration qui nous était imparti, nous étions obligés d'agir dans le respect de la Constitution dans sa rédaction de l'époque, ce qui ne nous a pas facilité la tâche... Notamment au regard de l'approche « toutes administrations publiques confondues », conformément au traité européen, car le texte constitutionnel de l'époque ne le permettait pas. Je regrette amèrement que la révision constitutionnelle de 2008 n'y ait pas remédié comme nous l'avions souhaité avec Di-

dier Migaud. S'agissant de la mesure de la performance, presque tout reste à faire. Quant aux comptes de l'État, ils ont été considérablement améliorés, même si la relation financière avec les autres administrations sociales et locales reste inachevée. S'agissant enfin de la relation entre gouvernement et Parlement, des progrès restent à faire puisque le Parlement continue de s'auto-censurer. A ce sujet, les efforts de la LOLF ont eu une portée purement symbolique pour ne pas dire illusoire !

« **Parmi les enjeux mis en avant lors de l'élaboration de la LOLF, le mécanisme de la fongibilité des crédits et de la responsabilisation des gestionnaires publics était souvent présenté comme essentiel. Pensez-vous que l'objectif ait été atteint ? Sinon quels furent les raisons qui ont limité la mise en œuvre de ces principes ?**

La fongibilité des crédits était une avancée majeure, mais elle n'a presque pas été utilisée. Les marges de manœuvre étaient, en effet, quasiment nulles. Certes, elles restent tendues mais cette fongibilité demeure un instrument qui mériterait d'être beaucoup plus utilisé : il y va de l'avenir du principe de confiance *a priori* reconnu au gestionnaire. Si celui-ci ne le saisit pas, ce principe finira par tomber en désuétude, et on retombera sous l'emprise de l'esprit de défiance de l'ordonnance de 1959 ! L'impératif de confiance mutuelle entre le budget et les ministères gestionnaires est décisif si l'on veut vraiment et sincèrement parvenir à une gestion publique de haut niveau. Sans doute faudrait-il aussi raisonner maintenant plus en termes de masse salariale qu'en schéma d'emplois. La pusillanimité est un frein majeur au développement de la fongibilité.

« **En tant que ministre du budget de 2002 à 2004, vous avez vu de près comment l'administration a préparé la mise en œuvre concrète de la LOLF. Avec le recul, pensez-vous qu'il aurait fallu procéder autrement ? Quels freins avez-vous identifiés à l'époque ?**

Il était indispensable de créer une équipe dédiée à côté de la direction du budget, à raison de l'ampleur des travaux à mener dans des délais très courts. C'était une bonne décision, mais il aurait fallu un contrôle politique beaucoup plus rapproché et permanent sur toute la durée pour éviter la bureaucratisation de la réforme. J'ai quitté Bercy dès mars 2004. De ce point de vue, c'était beau-

coup trop tôt. Nous avons pourtant été nommés, par la suite, deux fois six mois parlementaires en mission avec Didier Migaud pour surveiller ces travaux. Nos nombreuses alertes avaient parfaitement ciblé les risques mais il n'en a pas été tenu assez compte. Avec le recul, je pense qu'il eût fallu un ministre, issu du Parlement, exclusivement délégué à cette réforme pour la mener à son terme, dans l'esprit du législateur organique. On ne peut pas dire qu'il s'agissait de freins dans l'administration, mais d'une culture de défiance qui subsistait alors que le législateur avait fait le pari de la confiance *a priori*. Puisque le Parlement avait construit la réforme, on aurait dû lui confier le pilotage de sa mise en œuvre.

« **La LOLF a permis de développer une culture de la performance au sein de la sphère publique : quels acteurs ont été les plus ouverts ? et inversement, les plus récalcitrants ?**

Le vocable « performance » a été parfois mal interprété et nous aurions peut-être dû choisir le terme « efficacité », moins orienté secteur privé... Même si c'est un comble que l'on ne puisse pas parler de performance dans la gestion des deniers publics ! Les plus ouverts n'étaient pas du tout les moins exigeants financièrement, bien au contraire. La Défense, par exemple, a joué le jeu. Elle a un fonctionnement interne de subsidiarité qui était propice à accueillir ce nouvel esprit. L'éducation s'y est essayée mais son centralisme l'a bridée. L'Intérieur n'a fait aucun effort. Et les administrations sociales ont pensé qu'il s'agissait de réduire les moyens alors qu'il s'agit de les rendre plus efficaces.

« **Quels ont été les facteurs de son développement au Parlement ? Et inversement, les obstacles ou les freins à son appropriation : le cloisonnement des trois sphères des finances publiques (national, social, local) ? le cloisonnement des commissions parlementaires ? l'insuffisance ou le trop-plein d'information ? Autres ?**

Tous ces facteurs se sont cumulés. La sphère financière et la sphère sociale sont aussi étrangères au Parlement qu'à l'Exécutif. Quant aux finances locales, elles ne font l'objet d'aucun traitement ni contrôle spécifique, à tort. Aucune commission permanente ne les représente, ce qui est surprenant notamment au Sénat. Le Parlement, paradoxalement, ne donne pas au Gouvernement l'exemple d'un travail moins hermétique entre ses commissions : aucun organe ne contrôle par exemple l'interministérialité,

pourtant très perfectible en France. Il est décevant que notre Parlement ne revendique pas davantage sa paternité de la LOLF pour se poser en partenaire de l'Exécutif et sortir ainsi de sa condition d'assujetti rationalisé. Quant au trop plein d'informations, il serait décent de cesser cette profusion totalement excessive qui semble ne servir à personne. Cela consomme beaucoup de temps de saisie aux agents de terrain pour aboutir à des indicateurs quasi exclusivement quantitatifs et insuffisamment qualitatifs.

« L'avancement du calendrier d'examen de la loi relative aux résultats de la gestion est-il susceptible de favoriser le chaînage vertueux de la décision budgétaire ?

C'est une excellente décision à condition que le temps parlementaire consacré au contrôle de l'exécution se substitue au temps consacré à l'autorisation qui est démesurément gaspillé. Je tiens beaucoup également à ce que ce contrôle s'opère aussi au regard du programme de stabilité qui est devenu l'acte budgétaire le plus structurant pour nos finances. En fait je pense qu'il faudrait joindre à la loi de résultats une annexe présentée en comptabilité nationale et en euros agrégeant toutes les administrations publiques afin de vérifier sa coordination avec le programme de stabilité. C'est seulement à ce prix que l'on pourra prétendre à un chaînage vertueux.

« Vous avez suggéré que le Parlement puisse introduire ses propres indicateurs de performance : comment cela pourrait-il intervenir ? La réforme récente de la LOLF le permettra-t-elle et à quelles conditions ?

Dans mon esprit, il ne s'agit nullement d'ignorer ceux que le Gouvernement se choisit. Mais comme il les utilise principalement pour mesurer la seule production de son administration, sans grande préoccupation qualitative, le Parlement serait bien inspiré d'informer chaque année l'Exécutif, lors de la loi de finances initiale, sur quels critères et sur quels résultats de politiques publiques il fera porter son propre effort d'évaluation. Ce qui permettrait de se doter ex ante des informations pour parvenir à un contrôle et une évaluation partagés. Je n'ai pas caché que le Parlement ferait fausse route en voulant influencer le Gouvernement dans la construction budgétaire. Je suis donc à l'aise pour proposer ce contrôle et cette évaluation ex post plus partagés.

« La mission constitutionnelle d'évaluation des politiques publiques attribuée au Parlement avec le concours de la Cour des comptes est-elle pleinement mise en œuvre ?

Les saisines de la Cour des comptes par le Parlement sont très nombreuses et celui-ci apprécie énormément la qualité des travaux qui lui sont produits. Une forme de malentendu demeure puisque le temps politique est très différent du temps de l'évaluation. La Cour se tient à des procédures de contradiction très utiles pour la solidité de ses travaux. Simple, cela consomme du temps dont les parlementaires n'ont pas toujours conscience. Pour dire les choses franchement, il existe encore une très grande immaturité politique en France pour tirer parti de la démarche d'évaluation. Elle n'est pas compatible avec une recherche d'instrumentalisation politique. Elle vise à faire progresser le pays tout entier sans donner tort ou raison à ses fractions partisanes. Le décollage de l'évaluation suppose cette compréhension par le corps politique.

« Les travaux conduits par la Cour des comptes avec les CRTC vous paraissent-elles à la hauteur des enjeux ? Les évaluations de politiques publiques territoriales envisagées par le projet de loi 3DS vous paraissent-elles aller dans le bon sens ?

L'articulation des travaux de la Cour des comptes et de ceux des CRTC est capitale dans un pays qui a inscrit à l'article premier de sa Constitution l'organisation décentralisée de la République. C'est un devoir d'État pour chaque échelon de jouer collectif avec les autres. C'est probablement aussi subtil pour y parvenir dans l'univers des comptes publics que dans celui des ministères ou des collectivités territoriales. Pour avoir siégé en même temps au niveau local et au niveau central, j'ai souvent pensé que le juge des comptes restait plus axé sur la légalité que sur l'efficacité ou la performance. Cette révolution des esprits reste à réussir. Si l'on manquait de règles de droit en France, cela se saurait depuis des siècles ! Je fonde donc plus d'espoir dans la pratique, l'ambition collective et dans la meilleure bonne volonté entre tous les acteurs que dans la loi pour améliorer la gestion.

« Comment mieux ancrer l'évaluation dans les territoires et quel rôle peuvent jouer les parlementaires à cet égard ? Quels dispositifs préconisez-vous pour que le législateur soit

mieux informé des résultats, sur le terrain, des mesures qu'il a votées ?

Les collectivités locales sont très favorables à l'évaluation. Elles sont simplement rebutées par l'ampleur de la méthodologie à mettre en œuvre. Elles n'ont pas les ressources humaines pour y parvenir. Il faut donc, là encore, jouer collectif en mobilisant et articulant le savoir-faire du central avec les constats du local. Je mesure la frustration des parlementaires, privés de visibilité sur les effets concrets sur le terrain des mesures qu'ils adoptent. Mais, sincèrement, comment avons-nous pu commettre l'erreur collective d'interdire l'exercice conjoint d'un exécutif local avec un mandat parlementaire ? J'entends que l'on ne pourrait plus revenir en arrière. Mais si nous nous interdisions de corriger nos erreurs, nous continuerons à nous égarer. Le CNEN qui, lui, a un retour complet du terrain veille, de toutes ses forces, à travailler au plus près des parlementaires pour les éclairer à ce sujet.

« Comment améliorer les données et les informations à la disposition des collectivités territoriales sur leurs politiques et les politiques partagées avec l'État ? Les progrès réalisés par l'INSEE et la DGCL dans la territorialisation des données publiques sont-ils perceptibles sur le terrain et suffisants selon vous ?

C'est un des sujets majeurs à traiter dans les plus brefs délais. Actuellement nous ne percevons aucun progrès dans la territorialisation des données. Notre CNEN a une conviction très forte sur le sujet, puisée chez son homologue allemand, le NKR : il faut impérativement créer, comme en Allemagne fédérale, un département « données publiques locales » au sein de l'INSEE et pouvoir saisir ce département pour le traitement de ces données avant de légiférer ou réglementer et enfin pour évaluer *ex post*. Les progrès accomplis chez nos voisins sont spectaculaires, nous aurions bien tort de ne pas nous en inspirer.

« En tant que président du CNEN, comment appréciez-vous l'effet cumulé de l'inflation normative sur les dépenses publiques locales ? Quelles solutions préconisez-vous, alors que le mécanisme de l'étude d'impact législative fonctionne mal en France ?

Alors que je chemine vers le terme d'un engagement de 40 années au service de la collectivité, une intime conviction s'est forgée : légiférer et réglementer au niveau central avec une démesure

de détails confine à l'inapplicable, au ruineux et parfois à l'absurde. Le central doit se limiter à fixer les orientations et les objectifs à atteindre et autoriser le local à choisir les modalités les plus efficaces pour les atteindre. L'Exécutif ne manque pas de représentants loyaux sur le terrain, les préfets et administrations déconcentrées auxquels des marges d'appréciation doivent être octroyées. L'intérêt général le commande. L'échec des études d'impact illustre comme disait Portalis « *qu'il faut être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir* ».

« La situation des finances publiques du pays reste préoccupante : quelles solutions voyez-vous pour une maîtrise raisonnée de la dépense publique ? Faut-il développer les revues de dépenses ? D'autres mesures ?

Cette situation était déjà tendue avant la pandémie. Elle atteint maintenant un niveau de dégradation tel qu'un relèvement rapide des taux d'intérêts nous précipiterait dans une grave crise de solvabilité, laquelle entraînerait une crise systémique de la zone euro. Le pire n'est heureusement pas toujours sûr, mais nous devons revenir vite à une gestion soutenable de nos finances publiques. Cela suppose de cantonner le coût exact de la période Covid afin de l'amortir sur un nombre suffisant d'années. Quant à la maîtrise des dépenses, elle passe par une solution simple et compréhensible par tous : la stabilisation en valeur qui est tout à fait atteignable, hors investissement, avec une inflation qui ne dépasse pas 2 %. Stabiliser ne veut pas dire réduire, ce qui nous éviterait le procès en réduction des services publics. En revanche s'avouer incapable de réaliser 2 % de gains d'efficacité par an reviendrait à révéler notre incapacité à maîtriser notre destin. Quant aux arbitrages à faire pour répartir l'effort, ils pourraient être précédés d'une invitation lancée aux administrations concernées d'émettre leur propre proposition d'arbitrage, comme au Canada : à défaut, le gouvernement pourrait le faire d'autorité. Cela nous éviterait les erreurs commises par la RGPP.

« Quels sont les principaux enjeux, selon vous, pour la gestion publique dans les années à venir ?

Les enjeux sont comparables à ceux qu'ont connu nos pères au sortir des guerres : rassem-

bler toutes les bonnes volontés autour d'un projet collectif de redressement, sans qu'aucune sensibilité politique ne puisse se prévaloir d'y être parvenue seule. Le succès ou l'échec doit être celui du pays tout entier. Quant à la gestion, elle doit être fondée, selon l'esprit de la LOLF, sur la confiance *a priori* aux gestionnaires, le contrôle

a posteriori, le périmètre de toutes les administrations publiques, et une reddition des comptes en comptabilité nationale pour vérifier leur concordance avec nos engagements européens. Le temps est venu, 20 ans après la naissance de la LOLF, de donner vie à ses idéaux. Il en va de la survie de notre démocratie. ■