

S'appuyer sur les trois piliers de la LOLF pour réaliser les objectifs qui ont engendré sa naissance

Issu de Revue française de finances publiques - n°158 - page 49

Date de parution : 01/05/2022

Id : RFFP2022-158-009

Réf : RFFP mai 2022, p. 49

Auteur :

Par Alain Lambert

RÉSUMÉ

Le vingtième anniversaire de la LOLF constitue un rendez-vous important pour évaluer ses apports et ses limites mais aussi pour s'interroger sur sa finalité : la transformation de l'action publique. La confiance et la responsabilité sont les piliers sur lesquels elle a été édifée. C'est sur ces piliers que le paradigme de la nouvelle gestion publique doit enfin s'appuyer pour réaliser les objectifs qui ont engendré sa naissance.

LOLF twentieth anniversary is an opportunity not only to assess its successes and failures but also to question its main purpose: modernisation of public action. Trust and accountability are the linchpin on which it has been based. New public management paradigm shall be set on those core principles in order to achieve the goals for which it was enacted.

Le 28 juin 2001 fut un moment démocratique rare issu d'un travail parlementaire inédit : une nouvelle Constitution financière est adoptée, en pleine cohabitation, à quelques encablures des élections générales. Ce soir-là, avec Didier Migaud, nous n'avions pas le sentiment d'avoir élaboré une simple réforme comptable ni même budgétaire. Nous avons ensemble conçu l'espoir de redonner sens à notre démocratie, de redonner vie et force à notre État.

Pourtant, 20 ans après, la vérité oblige à dire que le résultat n'est pas à la hauteur de nos espoirs : la logique de performance, d'efficacité et de responsabilité ne s'est pas diffusée, le changement de paradigme ne s'est pas réalisé, les acteurs de l'action publique sont globalement restés confinés dans un modèle désuet et routinier qui ne cesse de vieillir aux dépens de nos concitoyens.

Pourtant, sortir de la caverne, sortir de l'impasse, sortir d'un cadre juridique devenu inadapté à l'action publique moderne, sortir des dogmes et des pratiques administratives vieillissantes est devenu un devoir d'État, au surplus, une urgente nécessité !

Comment ? En inventant de nouveaux outils ? En légiférant de nouveau ? En adoptant de nouvelles réformes qui resteront inappliquées ? Non ! Nous avons ouvert une voie il y a 20 ans : il suffit de s'y engager avec foi et détermination.

Une solution simple s'offre à nous, celle du bon sens : s'appuyer enfin sur la lettre de la Constitution de la V^e République.

À cet égard, plusieurs pistes de réflexion sont aisément identifiables et permettraient de concrétiser pleinement la LOLF dans tous ses objectifs.

I. – RÉTABLIR L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS ENTRE L'EXÉCUTIF ET LE PARLEMENT

Le Parlement doit dans un premier temps faire preuve de lucidité : la V^e République ne lui confère pas, outre l'autorisation, un rôle central dans la construction budgétaire. En revanche, son second pouvoir, celui du contrôle, n'a pas de limites. Il peut donc l'utiliser, par exemple, pour fixer lui-même les critères sur lesquels il jugera les résultats et la performance lors de la reddition des comptes. En outre, n'oublions pas que lors de son adoption, dans le court laps de temps dont elle disposait à raison de la proximité des élections présidentielles, la LOLF était contrainte par la Constitution dans sa rédaction de l'époque.

Si la LOLF portait l'ambition de renforcer notre démocratie financière en soumettant l'Exécutif à des exigences accrues de transparence, dans le respect de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) en son article 14, elle restait prisonnière de l'esprit de l'ordonnance de 1959. Cette ordonnance avait été adoptée dans la foulée de la Constitution de 1958 : la rationalisation du parlementarisme conduisait à un déséquilibre grandissant des pouvoirs financiers entre l'Exécutif et le Parlement, représentation du Peuple français. En outre, les règles de l'époque conduisaient à une déresponsabilisation des acteurs au point que certains concepts comme celui de l'emploi public n'étaient qu'imparfaitement respectés. De nouveaux modes de gestion publique se développaient dans le monde, et des modifications profondes étaient intervenues dans les finances publiques, comme la décentralisation, le développement des finances sociales ou encore l'influence de la construction européenne qui a permis d'encadrer les politiques budgétaires nationales notamment par le pacte de stabilité et de croissance (1997).

Deux rendez-vous possibles ont ainsi été manqués pour insérer dans notre Constitution l'esprit de la LOLF. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'une part, n'a pas permis, malgré les efforts que nous avons accomplis avec Didier Migaud, de donner à notre LOLF une consécration telle qu'elle aurait permis l'adoption d'une loi organique permettant de clarifier et d'agrèger les comptes de toutes les administrations publiques. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, d'autre part, n'a pas été davantage consacrée. N'ayant pas été relayée au niveau constitutionnel, comme il aurait été utile qu'elle le soit, la LOLF n'a donc pas été à la hauteur des espérances. L'équilibre entre le Parlement et l'Exécutif, pourtant essentiel dans toute démocratie, semble même avoir encore reculé. Les progrès pratiques escomptés ont laissé la place à des progrès purement symboliques lorsqu'il ne s'agit pas d'excès bureaucratiques.

Le Parlement porte également sa part de responsabilité à l'égard de cet échec : il n'a pas su ou voulu s'approprier les outils que la LOLF lui avait offerts. Les parlementaires persistent à faire de la loi de finances initiale l'objet de leurs débats, alors qu'ils n'ont pas d'autre pouvoir que celui de l'autorisation. Cette situation relève du non-sens alors même que l'enjeu était de faire de la loi de règlement un moment charnière du contrôle budgétaire : cette dernière doit agir comme un *quitus* en permettant au Parlement de reconnaître l'exécution du budget comme sincère. *A contrario*, la loi de finances initiale se limite à un pur acte de communication du gouvernement : le pouvoir du Parlement sur la stratégie pluriannuelle des finances publiques devrait donc dépasser de loin cette loi qui sera de toute manière modifiée au hasard de la conjoncture et des aléas budgétaires. Dans un contexte où le temps parlementaire est de plus en plus contraint, voire restreint, le bilan de la réhabilitation de la loi de règlement reste très décevant. Le Parlement persiste à ignorer l'intérêt de cette loi de résultat dans le contrôle de l'action du gouvernement qui pourtant se décline dans les documents budgétaires. L'objectif de l'actuelle proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques à l'égard des futures lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année est à ce titre homéopatique : il semble s'agir seulement de mettre en avant l'importance des travaux liés à l'évaluation des politiques publiques à l'occasion de leur examen.

Or, le Parlement ne doit pas uniquement se contenter de son rôle d'évaluation mais mettre plus en avant sa compétence et même sa responsabilité de contrôle. Les ministres et les responsables de programmes devraient être entendus, chaque année, par la représentation nationale, pour rendre compte des objectifs qu'ils s'étaient fixés et des résultats qu'ils ont atteints. Cette exigence est constitutionnelle : l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen est explicite à ce sujet. Le pouvoir de contrôle peut donc bien s'exercer sans limite. La LOLF a doté les commissions des finances de pouvoirs d'investigation performants dans cette perspective. Plus qu'une simple faculté d'information, il s'agit d'une exigence démocratique majeure.

*

**

II. - L'AGRÉGATION DES COMPTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DOIT CESSER D'ÊTRE DÉBATTUE ET ÊTRE ENFIN PLEINEMENT MISE EN ŒUVRE

L'enjeu de l'agrégation des comptes de toutes les administrations publiques confondues (État, Sécurité sociale et collectivités territoriales) demeure un impensé des réformes de la gestion publique. Or, il est indispensable que le Parlement en soit saisi clairement par l'Exécutif, plus encore dans un contexte où la crise sanitaire a considérablement accru la dégradation des finances publiques. Au-delà de la simple question de lisibilité budgétaire, la présentation fragmentée de nos dépenses et recettes publiques pose de surcroît une question cruciale de démocratie : comment la représentation nationale peut-elle assurer un contrôle effectif des finances publiques sans présentation globale du budget des administrations publiques ? L'accroissement exponentiel des dépenses publiques lié à la crise sanitaire supposera à terme de réduire cette dette nouvelle née des mesures de soutien aux ménages et aux entreprises. Il apparaît difficile d'envisager de respecter nos engagements européens sur la réduction du déficit et de prendre des décisions stratégiques globales sans une vision consolidée des finances publiques de la France.

Actuellement, seul le programme de stabilité assure une présentation globalisée des comptes de la France. S'il fournit une représentation concrète de la soutenabilité de nos finances publiques, il constitue l'unique document qui permet d'obtenir une représentation de la stratégie globale du gouvernement pour le budget du pays. Couplée à des données présentées en ratio de PIB, l'absence d'agrégation des comptes publics nuit à la transparence financière à laquelle l'Exécutif devrait pourtant être contraint. Cette situation ne permet pas au Parlement, et *a fortiori* aux citoyens, de disposer d'une image fidèle et sincère des comptes publics. Elle nuit à la qualité du débat public, à la valorisation du rôle des parlementaires dans leurs missions de contrôle et à la bonne compréhension par les Français de leurs comptes communs.

Le refus des administrations publiques de se ranger sous la bannière d'un référentiel et d'un pilotage communs s'oppose à l'objectif de performance que la LOLF peine à traduire dans la conduite de l'action publique. Dès lors, il apparaît difficile de parvenir à une maîtrise totale du déficit et de la dette publique lorsque ces mêmes administrations ne sont pas soumises aux mêmes règles et objectifs de limitation de dépenses. L'association de ces trois sous-secteurs est à ce titre indispensable.

Il peut donc effectivement être reproché au Parlement de ne pas avoir saisi l'occasion qu'a offert la révision constitutionnelle de 2008 pour présenter une vision agrégée ou consolidée des finances de l'ensemble des administrations publiques, alors qu'il s'agit du périmètre des engagements européens. Focaliser l'attention des observateurs sur les seuls comptes de l'État a encore moins de sens lorsqu'ils ne représentent que 35 % de l'ensemble des comptes publics. Depuis 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose pourtant que « *les comptes des administrations publiques (sous-entendu toutes APU) sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Cette disposition est suffisante pour que le Parlement impose un débat et une présentation des comptes agrégés. Le programme de stabilité porte en lui les germes de cette évolution.

La récente réforme relative à la modernisation de la gestion publique dote le Parlement d'outils bienvenus, notamment en matière de clarification. Il est à déplorer toutefois que la création d'un pouvoir budgétaire agrégé, qui serait le seul à donner une image fidèle de la situation financière des administrations publiques, semble bien loin d'être acquise. La loi relative à la modernisation de la gestion publique ne résout pas non plus le problème d'équité que soulève la fragmentation des comptes publics : l'État ne peut à lui seul supporter l'effort de redressement des finances publiques, compte tenu de sa participation active au financement de la sécurité sociale et des collectivités territoriales. Un document unique devrait permettre de lutter contre la fragmentation budgétaire en regroupant à la fois les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Ce document devra être utilement complété par un texte relatif aux comptes des administrations publiques locales, jusqu'ici inexistant.

60 % des pays de l'OCDE présentent des budgets qui couvrent à la fois l'État et ses opérateurs ou agences : l'impossible réforme de l'agrégation des comptes publics est donc bien française !

III. - LA CONFIANCE EST LA CLEF DE LA RÉUSSITE DE LA LOLF ET DE LA DIFFUSION DE SON ESPRIT DANS LA GESTION PUBLIQUE

Le principe de confiance *a priori* qui irrigue l'esprit révolutionnaire de la LOLF ne s'est pas appliqué. L'échec de cette diffusion constitue un obstacle majeur pour la transformation de l'action publique. La défiance persistante et le dogme du contrôle *a priori* sont antinomiques avec la société de confiance surtout lorsque l'État se prétend à son service...

À ce titre, l'accroissement des marges de manœuvre de nos gestionnaires publics constitue un pas indispensable et déterminant dans la diffusion de la performance dans la pratique de la gestion publique. Le maintien de mécanismes favorisant un contrôle *ex ante* déresponsabilise l'action des gestionnaires et perturbe la mise en œuvre de mesures qui, alors même qu'elles ne répondraient pas à la lettre de la loi, seraient bénéfiques à l'intérêt général. Pourtant, l'objectif premier de la LOLF était bien d'arriver à une modernisation de l'appareil administratif par le biais de la confiance *a priori* et du contrôle *a posteriori* comme nouveaux principes directeurs de gestion publique ! En ce sens, le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables ne doit plus être brandi comme un dogme incontournable puisque la rigidité de son application nuit à l'établissement d'une confiance mutuelle entre les acteurs de la gestion publique.

Faire de la pluriannualité le pivot des finances publiques contribuerait également à renforcer la confiance entre les ministères gestionnaires et le ministère des Comptes publics. La prévisibilité des dépenses et des recettes sur le long terme est une condition indispensable à la responsabilisation des gestionnaires publics : elle leur permet de disposer du pouvoir d'allouer les crédits à leur disposition en fonction des besoins et de l'urgence, en contrepartie d'une *accountability* qui suppose de rendre compte de leur gestion. La performance dépend de la visibilité à long terme des recettes et des dépenses publiques. La pluriannualité relève donc du bon sens mais elle est imparfaitement réalisée aujourd'hui. Sont en cause le manque de transparence entre les administrations centrales, l'insuffisance des échanges de données ou encore une imparfaite gouvernance. La liste est longue et le problème réel mais pas insurmontable. La proposition de loi relative à la modernisation de la gestion publique semble aller dans la bonne direction : en prévoyant une trajectoire de performance triennale dans les PAP, elle montre que les finances publiques ne sont pas seulement un sujet de court terme mais présentent un intérêt structurel certain.

De même, la fusion du débat relatif au programme de stabilité et du débat d'orientation des finances publiques en une séquence marque une réelle avancée en matière d'intégration de la pluriannualité dans la gestion publique. Le Parlement doit être intégré à la définition du programme de stabilité : il s'agit d'une exigence démocratique incontournable !

Mais réenchanter l'action publique suppose une volonté politique forte. La France se distingue par sa propension à manifester en permanence sa volonté de réforme et de transformation, et à se trouver continûment des motifs pour en reporter les effets. Or, l'État ne peut pas laisser persister au sein de son système administratif un principe de défiance a priori quand il promet aux citoyens d'instaurer avec eux un principe de confiance. Il y va de sa crédibilité.

IV. – LA RESPONSABILITÉ DOIT GUIDER LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Corollaire de la confiance, le principe de responsabilité doit être instauré à tous les étages. Responsabiliser revient à faire confiance, à confier des responsabilités, à faire prendre conscience de ses responsabilités au bénéficiaire de cette confiance. Oser la confiance suppose d'offrir plus de marges de manœuvre aux gestionnaires publics, à laisser à leur diligence les redéploiements au sein du programme. La LOLF souhaitait donner aux gestionnaires publics une plus grande liberté d'action avec pour contrepartie de les rendre responsables des résultats obtenus : la responsabilité managériale et la responsabilité de gestion étaient indispensables, comme corollaires à la liberté des gestionnaires publics.

Cette nouvelle culture administrative s'est inspirée de la gestion privée, sans pour autant la transposer intégralement à la sphère publique. L'entreprise privée qui constate des résultats négatifs plusieurs années successives perd son crédit et disparaît. L'action publique serait menacée de la même léthargie si elle n'activait pas les leviers les plus stratégiques pour produire des résultats au service de la société. Le pouvoir hiérarchique n'est pas qu'un contrôle : il est une responsabilité qui revêt une dimension managériale décisive pour l'engagement des agents. C'est pourquoi la responsabilisation doit se traduire en incitations comme en sanctions. L'intéressement financier récompensant une meilleure gestion publique est parfaitement légitime, par exemple sous forme de part variable de rémunération, fondée sur des indicateurs financiers et budgétaires représentatifs de progrès. En sens inverse, dans les situations sensibles ne justifiant pas de sanction juridictionnelle, comme en cas de fautes passibles de sanctions disciplinaires, l'autorité hiérarchique devrait assumer sa propre responsabilité afin de conforter la responsabilité managériale des comptables publics.

De l'Élysée à la commune, en passant par les responsables de programme, diffusons la responsabilité dans la gestion des finances publiques. La présidentialisation du régime n'est pas une volonté du Constituant, c'est une pratique. Puisqu'elle est perçue comme fatale, il faut alors vérifier, par la traçabilité, la descente en cascade des décisions dans leur application budgétaire. Responsabiliser l'ensemble des acteurs budgétaires et financiers est un élément essentiel du pouvoir du Parlement.

*

**

Nous devons collectivement nous interroger sur ces axes pour faire revivre l'esprit de la LOLF. Soyons audacieux et ne pleurons pas sur le temps perdu : hâtons-nous de le rattraper et réenchantons l'action publique ! Le résistant Maurice Druon déclarait que *« les institutions d'une démocratie sont, comme une œuvre d'art, faites d'autant de repentirs que d'invention »* : feu le temps des regrets, place à l'innovation et à la transformation !

1 – * Ancien président de la commission des finances du Sénat, ancien ministre délégué du Budget.