

« AUX SOLDATS DE L'AN DEUX » DE LA LOLF

« Et ton rire, ô Lambert ! »

d'après Victor Hugo

« A l'obéissance passive »

Les Châtiments

La révolution a commencé. Une révolution silencieuse qui porte en elle la rénovation de nos institutions et, sans doute inéluctablement, un changement de constitution.

La révolution a commencé, même si ceux qui l'ont déclenchée n'en avait pas imaginé jusqu'au bout les effets. Et même si ceux qui en bénéficieront ne le savent pas encore.

Elle a commencé il y a six ans, dans la torpeur d'août 2001, par le vote unanime des parlementaires de droite et de gauche : la loi organique sur les lois de finances du 1er août 2001 refondait radicalement les conditions de préparation, de vote et d'exécution du budget de l'État, en laissant intelligemment cinq ans au gouvernement pour préparer et réussir ce changement.

Cette loi contient en germe tout ce qui peut doter la France d'un État moderne et efficace, économe et juste, au service des citoyens, sous le contrôle démocratique d'un Parlement appelé, enfin, à exercer un rôle de contrôle, mais aussi de décision pleine et entière.

* Pseudonyme d'un groupe de hauts fonctionnaires.

Malheureusement, entrée en vigueur depuis le début de l'année 2006, la LOLF souffre d'ores et déjà, auprès d'un nombre croissant d'agents de l'État, d'un discrédit qu'elle ne méritait pas, sans parler de l'ignorance de tous nos leaders politiques. Pourquoi cela ?

Le récent rapport d'évaluation des deux « pères » de la LOLF, Alain Lambert, Didier Migaud, a remarquablement dénoncé, dix mois après son entrée en vigueur, la « bureaucratisation inquiétante » de cette réforme¹. Les auteurs montrent bien comment on s'est ingénié à en dévoyer les meilleurs principes, à rajouter des contraintes nouvelles aux habitudes bureaucratiques anciennes, à restreindre l'initiative des gestionnaires publics au lieu de la favoriser. Au fond, à perpétuer la culture du sur-contrôle et de la défiance qui gouverne notre administration depuis Napoléon.

La LOLF incite à responsabiliser les gestionnaires, à leur confier une délégation large pour utiliser le plus intelligemment leurs moyens au service des objectifs qui leur sont assignés. Elle incite à globaliser les crédits, pour fluidifier les décisions. Elle permet, dans certaines conditions, de reporter les crédits d'un poste de dépense vers l'autre, d'une année sur l'autre, pour mettre fin à la tradition séculaire consistant à dépenser ses crédits de peur de ne pas les voir reconduits.

Or l'An I de la LOLF aura été vécu par tous les praticiens de la gestion publique (non les membres des cabinets ministériels ni des conseils d'analyse stratégiques ou non, mais ceux qui, au jour le jour, assurent le fonctionnement des services publics de proximité) comme une régression : enveloppes de crédits parcellisées ; multiplication des instances, des occasions et des procédures de contrôle ; maintien de la régulation budgétaire (crédits gelés, puis dégelés au

¹ Alain Lambert, Didier Migaud, *La mise en œuvre de la LOLF, A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, rapport au Gouvernement, Octobre 2006.

dernier moment) : l'administration des finances, au fond, telle qu'en elle-même l'éternité ne la change pas.

Pourtant la révolution, démocratique et discrète, est en marche. Elle doit être menée à bien, quelle que soit la majorité qui sortira des urnes en mai prochain, car ce socle d'un État moderne, juste parce qu'efficace, est la condition de réussite des programmes de la droite et de la gauche républicaine, et non la frontière entre l'un et l'autre.

Cette révolution emportera trois digues :

1. La digue de l'annualité budgétaire

Il est fondamental que le Parlement renouvelle, chaque année, le consentement à l'impôt et cadre la dépense publique. Mais il serait beaucoup plus utile qu'il fixe, de façon contraignante et non seulement indicative, des objectifs pluriannuels d'évolution de la dépense publique, à charge pour le Gouvernement de lisser sur la durée (trois ans, cinq ans) les efforts rendus nécessaires pour atteindre ce cap.

On ne pilote pas le paquebot de l'État en donnant, chaque année et parfois en cours d'année, un coup de barre à droite, un coup de barre à gauche. Il faut cesser de juger de la qualité de la gestion de l'État à l'aune du solde budgétaire de fin d'année. On sait qu'il est facile de le manipuler, en anticipant une recette ou en reportant une dépense.

La qualité de l'action publique demande au contraire que soient fixés des objectifs de résultats pluriannuels. Ces résultats visés doivent faire l'objet de contrats d'objectifs et de moyens laissant aux gestionnaires publics la latitude, c'est-à-dire le temps et la maîtrise des moyens, de conduire avec intelligence le programme qui leur est confié.

La LOLF aura produit son premier effet si le Président ou la Présidente de la République élu(e) en 2007 confie à son Premier ministre le soin de présenter un budget de législature 2008-2012, et si le Parlement y accorde plus d'importance qu'au seul vote du budget 2008.

2. La digue des organigrammes ministériels

La LOLF réorganise le budget de l'État en « missions » et « programmes » dont les responsables doivent rendre compte devant le Parlement. Les missions coïncident généralement, mais pas toujours, avec des ministères. Au sein de ces missions, les programmes regroupent les services dédiés à une même politique publique.

Il faut en tirer toutes les conséquences :

- limiter et graver dans le marbre de la Constitution le nombre des ministères, pour éviter la surenchère habituelle des « maroquins » ministériels, facteur de complexité et de sédimentation des services administratifs : l'action de l'État peut se définir en dix à quinze missions, soit autant de ministères, et une cinquantaine de programmes, pas plus ;

- limiter drastiquement le nombre des membres de cabinets ministériels : cinq à six maximum par ministre, qui soient des conseillers politiques, et non des *shadow services* doublant (ou redoublant) et compliquant l'activité des services ;

- assortir la nomination d'un responsable de programme d'un mandat de cinq ans, constituant un contrat d'objectif et de moyens, présenté devant le Parlement, et faisant l'objet d'un compte-rendu annuel : en contrepartie d'une grande liberté de manœuvre dans l'organisation de ses services, dans la gestion de ses crédits, dans le recrutement de ses collaborateurs, ce responsable de programme ne doit pas avoir l'assurance de l'emploi à vie et de l'irresponsabilité totale, comme l'ont aujourd'hui les hauts fonctionnaires ; les outils du contrôle devront par ailleurs être profondément renouvelés.

3. La digue des contrôles

Contrairement à une idée reçue, l'administration française ne souffre pas d'une insuffisance de contrôle, mais d'une hypertrophie et d'une sédimentation de contrôles de toute nature.

S'il en résultait la plus grande efficacité, personne ne s'en émouvrait. Mais qui peut dire aujourd'hui que chaque euro d'argent public est convenablement employé parce qu'il fait l'objet de dix actes de contrôle successifs avant d'être dépensé ? L'appareil de contrôle administratif n'est pas efficace : c'est un « piège bureaucratique », qui attrape les erreurs formelles, les petits manquements, et laisse passer les plus graves défaillances de gestion. Il faut le rénover radicalement.

a. Le contrôle externe

Le contrôle exercé par le Parlement, comme celui exercé par la Cour des comptes, qui ont chacun leur rôle et ne doivent pas être confondus, peuvent être professionnalisés : ils doivent s'attacher aux sujets les plus graves, les plus défaillants, à ceux susceptibles de générer les plus grandes économies ou les plus grands progrès dans l'efficacité d'une politique publique.

La majorité qui sortira des urnes en 2007 doit s'attacher à mettre en place auprès de l'Assemblée nationale et du Sénat une structure d'évaluation de l'efficacité des missions et programmes, à laquelle la Cour des comptes peut contribuer sans s'aliéner sa nécessaire indépendance, et dont elle pourrait même se voir confier la mission expresse.

Le nouveau Gouvernement devra aussi rationaliser drastiquement la carte des organismes d'évaluation (conseil d'analyse stratégique, conseil d'analyse économique, conseils d'orientations divers) ou de régulation des politiques publiques (CNIL, CRE, ARCEP, HALDE...) aux moyens importants, aux missions incertaines souvent redondantes, dont le nombre croît chaque année malgré les engagements pris : les uns peuvent être rattachés au Parlement ou à la

Cour des comptes ; les autres méritent de réintégrer le cœur des services de l'État, dont l'action a été, année après année, affaiblie par la multiplication de ces « autorités administratives ».

b. Le contrôle interne

La gestion des services publics de l'État repose sur une division sacro-sainte, dont la France offre aujourd'hui le seul exemple au sein des démocraties occidentales : « la séparation de l'ordonnateur et du comptable ».

Derrière cette *summa divisio*, se niche l'un des premiers facteurs d'inefficience de notre administration : en son nom, une (trop grande) partie des fonctionnaires est payée pour contrôler l'action des autres, et vérifier de façon tatillonne non que la dépense est opportune, justifiée, intelligente, mais... qu'elle est imputée sur la bonne enveloppe comptable !

Aucune autre organisation, ni privée ni publique, ne cumule autant de handicaps pour atteindre les objectifs de sa mission. Les entreprises privées, mais aussi les services publics de nos homologues, s'organisent en interne pour assurer un auto-contrôle efficace : contrôle de gestion, direction de l'audit interne et de la déontologie, service comptable. Ils sont d'ailleurs soumis à des contrôles externes tellement exigeants (conseil d'administration pour les uns, Parlement et homologue de notre Cour des comptes pour les autres), qu'ils n'ont d'autre choix que de se doter d'un bon contrôle interne.

A l'inverse, dans notre administration, bâtie sur les principes napoléoniens de la défiance et de l'hétéronomie, le sous-développement du contrôle interne est à la mesure de l'hypertrophie du contrôle financier et comptable externe.

Il faut remettre en cause notre dispositif de comptabilité publique :

- rattacher aux gestionnaires les services comptables, dont le professionnalisme est essentiel, mais dont l'énergie doit être reconvertie pour en

faire des « facilitateurs », et non seulement des « empêcheurs » de l'efficacité publique ;

- imposer la mise en place de directions de l'audit interne et du contrôle de gestion au sein de chaque mission (ministère) et de chaque programme ;

- professionnaliser et rendre efficace les contrôles externes, en plaçant sous l'autorité du Parlement ou de la Cour des comptes l'ensemble des institutions de contrôle, de régulation et d'évaluation.

Oui, tout cela, et bien d'autres révolutions, est contenu dans la LOLF. Autant de promesses d'efficacité et d'intelligence d'un État remis au service de ses clients, c'est-à-dire de sa seule raison d'être, alors qu'il est aujourd'hui pris en otage par ses corps, par ses procédures et par ses querelles de territoire entre services de l'État.

Il y aura un an II de la LOLF : que ses soldats, qui en attendent beaucoup, ne perdent pas confiance, mais contribuent au contraire, par leur intelligence de praticiens de terrain, et par leurs initiatives, à en faire triompher l'esprit.