

fédération  
des  
finances

cgt



# courrier

n°267  
nov 2007

## édito

# SPECIAL LOLF

Bulletin de liaison de documentation syndicale édité par la Fédération des Finances, siège  
social 263 rue de Paris, Case 540, 93515 Montreuil cedex  
Tel : 01.48.18.82.21 Fax : 01.48.18.82.52  
<http://www.finances.cgt.fr>, E-mail : [finances@cgt.fr](mailto:finances@cgt.fr)  
directeur de la publication Christophe Delecourt



# Introduction

La réforme budgétaire a été engagée en France récemment avec l'entrée en vigueur de la LOLF (Loi organique sur les Lois de Finances, votée en 2001) en janvier 2006.

Le Conseil d'analyse économique – ex commissariat au Plan – a publié au début de l'année 2007 un rapport intitulé «Economie politique de la LOLF»<sup>(1)</sup> abordant quatre questions : «quels sont les principaux fondements de la réforme budgétaire ? Quelles leçons tirer des expériences menées à l'étranger ? Quels sont les principaux apports et défis de la LOLF ? Quelles principales recommandations déduire de ce voyage dans le nouvel espace budgétaire français ?».

A ce rapport s'ajoutent sept compléments portant sur les sujets suivants : l'état des débats sur les préférences gouvernementales, les liens entre la rationalisation des choix budgétaires et la LOLF, la mesure de la performance, la LOLF et les agences, la LOLF et la responsabilité des acteurs, la LOLF et les marges de manoeuvres budgétaires, la LOLF et l'autonomie des Universités.

Il ne s'agit pas ici de produire un résumé de ce copieux rapport et de ses compléments mais de pointer les éléments clés qui y figurent.

Les auteurs laissent apparaître quatre préoccupations majeures : la réduction du déficit par la réduction des dépenses publiques, le rôle essentiel de la notion de performance, l'indispensable réorganisation des administrations par l'alignement sur les nouvelles structures budgétaires (missions et programmes), l'évolution des règles de gestion des personnels considérées comme un obstacle à la réforme dans le cadre d'un nouveau «dialogue social».

Voyons cela de plus près.

---

2

## Réduire le déficit public par la réduction des dépenses

On a souvent présenté la LOLF comme un outil qui permettrait au Parlement d'être mieux informé et mieux associé à la gestion budgétaire.

Rappelons tout d'abord que la LOLF ne conduit pas à un renforcement du Parlement en matière budgétaire : la mission définie par l'article 7 de la LOLF et principale structure budgétaire ne peut être créée que par « une disposition de loi de Finances d'initiative gouvernementale ».

Les auteurs de rapport vont plus loin, ils considèrent que «le Parlement, dans les démo-

craties modernes, vote plus la loi qu'il ne la fait et doit se repositionner sur une fonction de contrôle des actions de l'exécutif». (2)

On peut lire à ce propos dans un chapitre consacré aux marges de manoeuvres budgétaires : «le processus budgétaire n'accorde cependant désormais qu'une place relativement formelle au législateur. Le Parlement délibère sur la loi des Finances plus qu'il ne la confectionne».

Comparant les pratiques françaises à des pratiques étrangères, les auteurs constatent que « la préparation du budget français, à la discrétion de l'exécutif, reste relativement secrète».

Il ne fait donc pas de doute pour les auteurs que la représentation nationale, députés et

sénateurs, ne doit jouer qu'un rôle très secondaire dans les choix budgétaires laissés au seul gouvernement.

A partir de quoi ces choix budgétaires s'opèrent-ils ?

A partir du Pacte de stabilité d'abord puisque « l'Union économique et monétaire et son pacte de stabilité et de croissance constitue la principale référence de la politique budgétaire ».

Dans le complément au rapport consacré aux marges de manoeuvres budgétaires : « la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire par le Traité de Maastricht constitue un élément structurant pour notre politique budgétaire ».

Deuxième élément qui pèse sur la politique budgétaire : « le jeu de la concurrence fiscale », les auteurs insistent : « le sujet de la concurrence fiscale est devenu majeur dans les choix de la politique fiscale ».

La LOLF ne permet pas d'échapper à ces « contraintes » qui n'ont rien de naturel mais sont le résultat de choix politiques intégrés dans les traités européens.

Les auteurs semblent cependant considérer qu'elle peut permettre l'intégration de ces « contraintes » dans les choix et la gestion budgétaires dans notre pays.

Ils adhèrent visiblement à l'analyse ultra libérale du déficit public et de son traitement quand ils reprennent des thèmes largement utilisés : « (...) l'état de nos finances n'est, à moyen terme, ni soutenable, ni équitable, puisqu'il reporte la charge de nos choix actuels sur les générations futures qui ne participent pas à l'arbitrage électoral ».

Un tel raisonnement très discutable revient à s'interdire toute décision politique dont les effets excèdent une décennie ... et tout investissement à très long terme.

Par conséquent, selon les auteurs, « la vocation essentielle de toute règle budgétaire » est de maîtriser « l'augmentation de la dette publique ».

D'ailleurs « de nombreux rapports sont venus rappeler, fort opportunément, que la France ne pouvait continuer à vivre avec un déficit aussi important et chacun a admis qu'il s'agissait là de bon sens qu'il fallait mettre un terme à ces dérives dangereuses. La LOLF est apparue à ce moment là comme une véritable aubaine (...) ».

Pourquoi donc se casser la tête à démonter la pertinence d'un tel point de vue puisque celui-ci relève du simple « bon sens » ?

A partir de là, on peut s'autoriser n'importe quoi comme d'écrire « qu'il ne servirait à rien (...) d'avoir des politiques avec de forts effets positifs mais à des coûts démesurés ».

On peut aller jusqu'à proposer une affectation automatique – donc exclure par avance tout choix politique – d'un surplus de recettes publiques à la diminution du déficit qui serait une « règle d'or » qu'on pourrait inscrire dans la Constitution ...

Les auteurs regrettent beaucoup que le législateur n'ait pas inscrit cela dans la LOLF car il est « sensible à l'idée qu'une règle budgétaire relevait plutôt d'un choix politique que d'une obligation juridique ».

Il faut donc absolument réduire les dépenses publiques et procéder à « un réexamen significatif, exhaustif et sans tabou des dépenses publiques ».

Les auteurs voudraient bien que cela se fasse « sous forme d'une action coup de poing conduite sur une durée très courte, avec un mandat ferme en terme de réduction des dépenses » mais craignent que cela ne soit pas « adapté au climat politique français et à la relation qu'ont les Français avec la dépenses publique ».

Ils préconisent donc de procéder au coup par coup pour chaque programme en confiant cette tâche à la Direction du Budget.

On peut utilement rapprocher cette préconisation du rapport d'une déclaration récente (septembre 2007) de la ministre de l'Economie qui annonce que « la revue générale des dépenses publiques va amener chaque fois que c'est possible à faire des économies ».

Pour les auteurs il apparaît donc évident que la LOLF est une « aubaine » s'agissant de la réduction des dépenses publiques même quand elles financent « des politiques avec de forts effets positifs ».

## La question de la performance

Le rapport s'attarde assez longuement sur la question de la performance et un complément au rapport est consacré à « la mesure de la perfor-

mance de l'action publique».

Pour les auteurs « la gestion axée sur la performance (...) est l'un des moyens de répondre aux problèmes publics dans un contexte généralisé de raréfaction de la ressource budgétaire et de concurrence fiscale » et la mesure de cette performance » est un élément essentiel du pilotage de l'action publique ».

En fait, « la mesure de la performance doit devenir un outil pour mieux gouverner les politiques publiques ».

La performance serait donc la clé de l'efficacité des politiques publiques et de leur mise en oeuvre.

Trois constats viennent sérieusement mettre en cause un tel postulat.

Tout d'abord les auteurs relèvent « la complexité de l'évaluation en l'absence de profit comme mesure de la performance ».

En effet, « à la différence de la sphère privée, le décideur politique et le gestionnaire ne bénéficient pas de l'information produite et véhiculée par le marché, avec ses offres, ses demandes et ses prix d'équilibre qui viennent sanctionner positivement ou négativement les allocations de ressources optimales (...) et qui permettent d'apprécier leurs retours sur investissement ».

Deuxième constat, toutes les politiques publiques ne sont pas mesurables, si « la mesure de la performance (...) convient aux politiques qui délivrent des biens et services identifiables (...), elle l'est beaucoup moins pour les politiques qui délivrent des services diffus comme la diplomatie, la préservation de l'environnement, la culture, les activités de contrôle ou de réglementation ».

Troisième constat, et pas des moindres, les hommes politiques semblent attachés une importance très relative aux performances puisque « Dans une étude sur les liens entre la procédure budgétaire et la performance dans 27 pays (2005), l'OCDE note peu d'utilisation de la performance par les parlementaires : dans seulement 19% des pays, on considère que les hommes politiques utilisent la performance dans leurs décisions politiques » et « au total pour 88% des pays, il n'y a pas ou peu de lien direct entre l'allocation des ressources et la performance ».

Ce triple constat n'empêche pas les auteurs de prôner une mise en oeuvre de la démarche de

performance non seulement dans les administrations d'Etat mais aussi dans les collectivités locales et les organisations de gestion de la protection sociale.

## Modifier les organisations administratives

Les rapporteurs relèvent que « la LOLF est muette sur les organisations administratives comme sur le dispositif managérial ».

Beaucoup a déjà été dit et écrit sur ce sujet.

Certains parlementaires considèrent « qu'une évolution des structures gouvernementales et administratives découlera certainement de la LOLF ».

Le rapport va plus loin en indiquant « qu'il semble évident que la réforme budgétaire n'est concevable efficacement qu'en bijection avec une réforme administrative permettant sa mise en oeuvre ».

Cela est d'autant plus évident qu'au vu « des expériences conduites dans les principaux pays de l'OCDE (...) une tendance convergente (...) semble déterminante à la réussite du processus de modernisation : la nécessaire articulation entre la réforme des procédures budgétaires et la réorganisation de l'administration ».

Le rapport conclut sur ce point : « le cas français laisse à penser qu'il ne faut pas prendre le risque de mettre en péril la tentative louable de réforme budgétaire par un immobilisme administratif ».

« Pour éviter ce risque, la mise en oeuvre de la LOLF doit très rapidement sortir de la seule sphère budgétaire pour modifier en profondeur les pratiques et les organisations administratives de notre pays ».

Dans un complément au rapport intitulé « la LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en oeuvre des politiques publiques », l'auteur A. Barilari – ancien Directeur Général des Impôts – note que « le schéma doit être dans l'avenir simplifié au maximum par un double mouvement de réformes administratives de structure (...) d'une part et d'évolution de la grille des programmes d'autre part ».

Cela ne devrait pas être trop difficile, car dans un complément au rapport intitulé « LOLF et marges de manoeuvres budgétaires » rédigé par un membre de la direction du budget du

MINEFI on peut lire : « De fait, pour qui est familier avec le fonctionnement de l'Etat, le potentiel de rationalisation, de modernisation, de suppression de structures inutiles est substantiel ».

Il serait d'autant plus urgent d'agir que les rapporteurs considèrent que la LOLF « crée une sorte de para-administration juxtaposée, sans qu'aucun texte ne la fonde en droit, à côté de l'administration classique issue des textes réglementaires ».

Réorganiser donc, mais comment ?

On ne sera pas surpris de voir surgir la proposition de « la mise en place d'agences à l'intérieur de l'Etat qui apparaît indispensable « car elles « permettraient d'assurer un meilleur service public au meilleur coût, compatible avec chaque choix politique ».

La démonstration de la pertinence de cette proposition repose sur la reprise de choix opérés dans un certain nombre de pays de l'OCDE sans que ces choix fassent l'objet d'une réelle analyse critique.

Un complément au rapport intitulé « LOLF et agences » s'efforce de fournir les caractéristiques d'une agence qui bénéficie d'une grande autonomie, d'une budgétisation « axée très fortement sur les résultats » et dont la mission « n'est jamais considérée comme pérenne ».

Enfin « l'autonomie dans les recrutements et, plus généralement, dans la gestion des personnels constitue l'autre choix juridique capital pour le fonctionnement de l'agence ».

Avec beaucoup de prudence l'auteur de ce complément au rapport se contente de signaler que « les services à compétence nationale (...) présentent notamment des caractéristiques très proches de celles des agences ».

Il prône une « séparation entre conception et réalisation des politiques publiques « tout en signalant que dans de nombreux pays de l'OCDE on constate « des infléchissements apportés (...) à l'autonomie initiale de agences, en direction d'une subordination plus marquée aux ministères de rattachement ».

## Les personnels et le dialogue social

Sans surprise, les personnels sont rarement évoqués dans ce rapport.

Pour qu'ils adhèrent à la réforme, il faut agir « à travers deux prismes : celui des incitations (...) celui des injonctions.

Les auteurs posent un principe : « l'absence d'incitation, qui se caractérise par des rémunérations indépendantes des performances n'est optimale que lorsque les agents sont bienveillants ».

Ils se posent alors une question : « faut-il mettre en place un système d'incitation – qui a lui même un coût – et n'est utile que pour les périphéries qui ne sont pas totalement bienveillantes ? ».

Malgré une lecture attentive du rapport, on n'en saura pas plus sur ces « périphéries » où se trouveraient des agents presque malveillants...

En fait, ces personnels posent surtout problème du fait de leur statut et des règles de gestion !

Dans le complément au rapport précité et rédigé par A. Barilari, on lit ceci : « la nouvelle gestion publique implique une adaptation de la gestion des ressources humaines (...à cela impacte les processus de recrutement et de formation, les avancements, les affectations, l'évaluation, la rémunération. Ces évolutions (...) imposent une transformation des règles de gestion qui portent la marque de la centralisation excessive et d'un équilibre insuffisant entre les demandes des agents et les nécessités de service ».

Cela signifie-t-il que les garanties accordées aux agents par les règles de gestion doivent s'effacer au profit des « nécessités de service ? ».

Dans ce complément du rapport consacré aux marges de manoeuvres budgétaires l'auteur « invite à se poser la question de l'organisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat, qui demeure excessivement homogène et centralisée ».

A l'opposé, la structure de l'agence avec autonomie dans les recrutements et, plus généralement, dans la gestion des personnels « (...) permettant de s'affranchir plus facilement des règles statutaires régissant les fonctions publiques « semble recueillir l'assentiment des rapporteurs.

Qu'en est-il du « dialogue social » ?

Pour réussir la LOLF, il faut avoir à l'esprit « que la première richesse de l'Etat – et aussi son premier poste de dépenses – réside dans ses agents, son capital humain et « qu'aucune réforme de cette ampleur ne saurait laisser de côté ses principaux acteurs qu'en sont les agents ».

C'est pourquoi les rapporteurs se félicitent que «

# [ LOLF ]

dès sa préparation la LOLF donne ainsi place au dialogue social (...) à l'information des agents sur tout le territoire ».

Affirmation démentie quelques pages plus loin dans un renvoi de bas de page (n°79 page 141) : « les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires au niveau national se sont ainsi plaint d'avoir été tenues à l'écart du processus de mise en oeuvre de la LOLF ».

Les auteurs ne sont pas avares de formules ronflantes à propos du dialogue social : «une discussion constante avec les agents à toutes les étapes des réformes» est «une ardente nécessité».

Dans le complément au rapport sur la mesure de la performance on indique que « pour mobiliser les services et les agents autour des objectifs définis, il est ainsi préférable, en amont, d'avoir associé les services déconcertés, et autant que possible les agents à la définition des objectifs stratégiques et des objectifs opérationnels ».

Le gouffre qui sépare le discours de la réalité est ici d'une profondeur abyssale.

Les auteurs constatent que la mise en oeuvre de la LOLF dissocie donc les lieux de prises de décision et ceux d'exercice du dialogue social et proposent « d'imaginer une évolution des formes du dialogue social en les adaptant à ce contexte ».

Que voilà une belle découverte .... Cela doit faire au bas mot 4 à 5 ans que les organisations syndicales pointent ce problème sans obtenir de réponse !

Sur ce sujet, on terminera par une perle dans le complément rédigé par A. Barilari qui se penche sur le processus d'appropriation de la stratégie et des objectifs du programme ».

On peut lire ceci : « (...) l'idéal est que ce processus à dominante descendante, soit perçu comme la deuxième phase d'un mouvement d'abord ascendant qui aurait permis d'associer le réseau aux réflexions amont ayant permis de mettre au point la stratégie, les choix de priorités et la sélection des indicateurs du projet annuel de programme ».

Traduit en clair on peut comprendre qu'il s'agit de faire croire que les décisions prises au sommet qui descendent dans les services soient perçues comme ayant été prises après concertation, étant entendu que ce qui prime c'est que les décisions descendent du sommet (« dominante

descendante ») ...

On peut se demander si cela n'est pas une conception du dialogue social aujourd'hui largement partagée par les décideurs dans la Fonction Publique.

## Alors la LOLF, c'est quoi ?

Pour les auteurs «Avec la LOLF, la France s'est dotée d'un instrument complet de réorganisation du mode de fonctionnement de l'Etat, qui dépasse le seul cadre budgétaire et comptable».

D'ailleurs «(...) les principaux effets de la LOLF sont à venir. Il convient d'en favoriser la survenue et d'en accentuer l'ampleur».

C'est une réforme si formidable qu'il ne faut pas en rester là : « Il faut appliquer un principe d'exhaustivité : la LOLF doit rapidement gagner, après le budget de l'Etat, ceux des collectivités locales et de la Sécurité Sociale ».

Il paraît utile de tempérer cet enthousiasme.

On peut s'y employer en puisant dans le corps même du rapport qui recense quelques risques : « le premier risque est un risque d'alourdissement des coûts » car « de nombreux observateurs (...) ont mis en garde contre le développement d'une bureaucratie lolfienne à tous les niveaux de l'Etat ».

Autre risque, celui du « organisationnel » pouvant « nuire à la lisibilité de l'action publique et même à son efficacité ».

Risque encore « de la négation ou du conflit des responsabilités dans l'administration ».

Risque enfin « du mauvais exercice du contrôle démocratique ».

Comme pour conjurer le mauvais sort, après avoir présenté quelques préconisations, les rapporteurs disent ce que ne doit pas être la LOLF : « la LOLF n'est pas une machine technocratique à enfermer la politique dans une bureaucratie de la performance, maniant une technolinguage et s'appuyant sur les indicateurs pour mettre en équation la vie de la cité ».

On est en droit de se demander si, au fond, la LOLF ce n'est pas quand même un peu tout ça.

Sur la « machine technocratique », on relèvera la fascination des rapporteurs à propos de la méthode utilisée pour préparer la réforme au Canada : «aucune annonce n'a été faite sur les

choix débattus (...) le Parlement n'a pas été associé à l'exercice (...). En parallèle, une communication d'attente gérée par l'administration et par des communicants privés recrutés à cet effet, a été mise en place pour entretenir l'intérêt du public en faveur du changement».

Ce texte figure dans un chapitre intitulé «une communication maîtrisée», n'aurait-il pas du se nommer «déli de démocratie» ?

A propos des «indicateurs pour mettre en équation la vie de la cité» on notera dans le commentaire de Ph. Herzog sur le rapport à propos de la rationalité de l'Etat : «le défi démocratique est donc plus vaste que le défi de rationalité. Il n'y a pas d'agrégation des préférences et de finalités partagées sans éducation, information, délibération publique fondant une légitimité».

## Rien n'est joué

Dans son introduction au rapport, le président délégué du conseil d'analyse économique Ch. De Brissieu écrit : « Rien n'est joué, car avant de « vendre » la LOLF à l'opinion publique, il faut d'abord convaincre et rassurer les administrations et les fonctionnaires qu'il y a là le vecteur d'une réforme gagnants - gagnants, pour les services publics et pour la collectivité dans son ensemble ».

On adhérera sans peine à la première partie du propos, car en effet «rien n'est joué».

On sera beaucoup plus circonspect sur la nécessité de «vendre» - même avec des guillemets – la LOLF.

Surtout si celle-ci est appréciée comme elle l'est par les auteurs du rapport.

C'est à dire une « aubaine » pour faire passer une politique budgétaire d'austérité, de rétractation des services publics élaborée dans le plus grand secret, loin de tout débat avec les citoyens et présentée comme naturelle donc inéluctable et sans alternative.

(1) Rapport publié par la Documentation Française

Auteurs : E. ARKWRIGHT, C. DE BRISSIEU, H LORENZI

