

## Extraits du Rapport public de la Cour des comptes (2011), La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives

*Entraînement à l'exercice du commentaire de texte (pas de devoirs notés sur ce travail)*

« En adoptant la LOLF, la France est entrée dans un processus de convergence avec les pratiques budgétaires de nombreux États de l'OCDE. Les expériences étrangères témoignent du temps nécessaire à l'accomplissement d'une réforme aussi fondamentale et des ajustements à apporter après plusieurs années de mise en œuvre. La France n'échappe pas à ce constat. [...] Pour autant, la déception est réelle au regard de la double ambition portée par les débats parlementaires au moment de l'élaboration de la LOLF : contribuer à la réforme de l'État et affirmer le rôle du Parlement en matière budgétaire.

Le profond changement de contexte économique et financier par rapport au début des années 2000 a contribué à fragiliser l'ambition assignée à ce cadre nouveau à l'intérieur duquel les grands choix budgétaires et les conditions de mise en œuvre des politiques publiques doivent s'inscrire.

Sous couvert de pragmatisme, la perspective même d'une nouvelle gestion par grandes politiques publiques, appuyée sur des responsabilités plus affirmées et animée par le souci des résultats, a été contestée par une culture réticente aux changements appelés par cette réforme. Le rôle d'aiguillon joué par le Parlement dans ses fonctions d'autorisation et de contrôle a été insuffisant pour venir à bout de ces réticences.

La LOLF a aussi manqué, sur la durée, de quatre clés indispensables à la réussite de toute réforme : une stratégie clairement affichée, un plan d'action construit, un pilote bien identifié et une conduite du changement adaptée. L'ambition politique s'est affaiblie au fil des années. Inscrite initialement dans la dynamique de la LOLF, la révision générale des politiques publiques (RGPP) s'en est ensuite écartée, notamment en privilégiant l'examen des structures au détriment de la revue des politiques publiques dans leur ensemble. Progressivement, la direction du budget a assumé seule la réforme. Sa mise en œuvre, dans toutes ses dimensions, relevait pourtant d'une logique interministérielle que seul le Premier ministre peut porter avec légitimité, efficacité et confiance de la part des administrations. Il importe aujourd'hui de retrouver l'impulsion politique nécessaire à l'accomplissement de

la réforme. Des questions essentielles, trop longtemps laissées en suspens, doivent recevoir une réponse. [...]

### **La conduite des politiques publiques par les objectifs et les résultats**

Autant il était concevable en 2006 d'en rester à une mise en œuvre pragmatique et progressive de la réforme introduite par la LOLF, autant, dix ans après, une revue des missions et des programmes, des organisations administratives et des instruments qui les composent, confrontant les objectifs et les résultats des politiques publiques de manière périodique est incontournable. Elle devrait intégrer l'ensemble des composantes de l'administration publique.

Il faut se mettre en mesure de relever le défi de l'évaluation des politiques publiques, à laquelle la Cour des comptes contribue. La place limitée qu'occupe l'analyse des résultats dans les débats parlementaires, et le faible recours aux 894 indicateurs de performances présentés dans les documents budgétaires aboutissent inmanquablement à laisser en friche certaines des possibilités les plus novatrices de la LOLF.

En termes de contrôle, en effet, par rapport à la situation préexistante en 2001, l'exercice des pouvoirs du Parlement a indéniablement progressé. Les commissions chargées des finances et des affaires sociales disposent de l'ensemble des moyens juridiques et humains pour remplir cette mission ; le caractère effectif du contrôle dépend finalement de l'engagement personnel dans ce type d'activité des membres de ces commissions. Toutefois, toutes les commissions parlementaires sont intéressées aux objectifs et aux résultats des politiques publiques : elles devraient donc pouvoir participer davantage aux travaux d'évaluation.

En étant mieux associé à la définition des objectifs des politiques publiques, le Parlement renforcerait son intérêt pour la restitution des résultats.

Il pourrait ainsi être saisi de ces objectifs dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, qui deviendrait aussi un débat d'orientation des politiques publiques. En les hiérarchisant davantage, la portée de leur examen serait encore accrue.

Une nouvelle réflexion pourrait être engagée pour réserver aux projets de loi de programmation des finances publiques les objectifs et les indicateurs les plus stratégiques, qui présentent par définition un caractère pluriannuel. Ils constitueraient alors une déclinaison sectorielle du discours de politique générale du Gouvernement.

Les objectifs et les indicateurs plus opérationnels, portés par les gestionnaires, seraient présentés à l'appui des projets de loi de finances et de financement annuels. Un contrôle de gestion par les résultats pourrait alors être mis en place de façon plus efficiente.

### **L'exercice des responsabilités au sein de l'exécutif**

La conduite des politiques publiques et l'explicitation de leurs objectifs et de leurs résultats supposent une définition et une répartition plus claires des responsabilités politiques et administratives, ainsi que de leurs modalités d'exercice et de mise en jeu. La réussite de la LOLF repose sur cette clarification.

Dans le budget de l'État, la mission incarne désormais le cadre des politiques publiques définies par les ministres, mais aucun haut fonctionnaire ne porte la responsabilité opérationnelle de ces missions.

Les objectifs des missions, et les résultats présentés au Parlement, sont une addition de ceux des programmes qui les composent. Il n'existe aujourd'hui pas d'articulation formalisée entre la vision politique portée par les ministres et les stratégies présentées dans les programmes sur lesquelles doivent s'engager leurs responsables.

La mise en cohérence de la vision politique, telle qu'elle ressort des discours des ministres et des objectifs ou indicateurs présentés dans les documents budgétaires, reste un exercice difficile. Il n'y a pas davantage de coïncidence systématique entre l'organigramme gouvernemental et la structure du budget par politiques publiques. Le risque existe que le périmètre des missions doive s'adapter aux évolutions des portefeuilles ministériels, indépendamment d'une réflexion sur les priorités et le champ d'intervention de l'État.

Présentée de façon trop technique et insuffisamment mise en perspective, la stratégie des responsables de programme se prête mal aux débats parlementaires.

Dans ce contexte, la désignation d'un haut fonctionnaire responsable de mission serait de nature à mieux traduire les orientations politiques du ministre dans l'action administrative pour mettre en œuvre la stratégie d'ensemble de la mission. Pour les missions interministérielles, la nécessité d'un pilotage commun clairement établi accentue encore ce besoin. [...]

### **L'urgence : faire face à la crise des finances publiques**

Les premières années de mise en œuvre de la LOLF ont correspondu à une détérioration

des finances publiques sur la gravité de laquelle la Cour n'a cessé d'appeler l'attention dans ses publications, et en particulier dans ses rapports annuels sur les finances publiques. La LOLF ne détermine pas le contenu des politiques budgétaires.

Malgré les leviers qu'elle a offerts, les engagements budgétaires inscrits dans les programmes de stabilité, par nature pluriannuels, n'ont pas été tenus. La crise actuelle rend le redressement des finances publiques à la fois inéluctable et urgent. Elle oblige à créer les meilleures conditions d'un pilotage global des finances publiques, dont l'État est le garant ».