

## **LA VI<sup>ème</sup> REPUBLIQUE : UNE NECESSITE DE GESTION PUBLIQUE ?**

**par Frédérique Rueda,  
professeur agrégée de droit public  
IREDE – CERFF  
Université Toulouse 1 sciences sociales**

La gestion publique est –depuis au moins un quart de siècle– un domaine en pleine mutation, et ce dans le monde entier. L'Etat, comme les autres institutions, est un organisme vivant, et, comme tel, a un besoin vital d'évoluer. Cette évolution, selon la gravité de son objet, peut prendre des formes diverses, allant jusqu'à des révisions constitutionnelles, voire un changement de régime... Précisément, l'Etat connaît actuellement un mouvement de réforme qui affecte non seulement ses missions, mais aussi, souvent, sa forme même. Cette profonde transformation de la gestion publique passe par une transformation des raisonnements relatifs à la sphère publique, et notamment par l'accent mis, de manière prépondérante, sur une notion dont l'importance était jusqu'alors limitée : la notion de performance du secteur public, d'efficacité de l'action publique<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En France, on estime souvent que de tels raisonnements sont anathèmes, dans la mesure où ils seraient intrinsèquement « néo-libéraux »... Il est certain qu'ils trouvent leur origine dans des conceptions libérales de l'Etat... mais les techniques qui en sont issues sont avant tout des outils ! Qui peut soutenir qu'un Etat interventionniste n'a pas besoin, peut-être encore plus qu'un Etat libéral, d'efficacité dans son action publique, afin de pouvoir remplir les missions qu'il s'impose sans se retrouver au bord de l'asphyxie financière ? La réforme de la gestion publique ne signifie pas automatiquement réduction du périmètre de l'Etat – il suffit ici de songer à l'exemple de la Suède, où une profonde réforme de la gestion publique a été mise en œuvre dans le but de préserver le fameux « modèle social

Or le principe même d'une réforme de l'Etat est d'autant plus difficile à cerner que la notion de sphère publique est particulièrement ambivalente. Toute réforme de l'Etat porte virtuellement, de manière plus ou moins claire, réforme de la société elle-même... « L'Etat est avant tout une affaire d'image et de représentation. [...] Nous avons tous vécu avec cette idée que l'Etat convoque historiquement la Nation, et que le pacte social qui nous a été livré en dépend essentiellement »<sup>2</sup>. De ce fait, les réformes qui mettent en œuvre cette mutation de la gestion publique concernent tous les aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et, au-delà, du périmètre public tout entier. Les nouveaux outils introduits dans ce but touchent ainsi aussi bien les structures institutionnelles que le statut des agents publics, la notion même de secteur public que le rôle donné à l'usager, les outils de gestion publique que l'évaluation et le contrôle de leur usage...

L'un des aspects les plus importants de ces réformes – ou en tout cas, l'un des plus fondamentaux – concerne la gestion des deniers publics. En d'autres termes, et malgré certains avis contraires<sup>3</sup>, la réforme des finances publiques est à la fois un élément essentiel et un préalable nécessaire à toute réforme approfondie et effective de l'Etat. C'est particulièrement vrai dans un pays qui a autant de mal à se réformer que le nôtre (et ceci quelles que soient les raisons de ces résistances) – comme chacun le sait en effet, au fil des années,

---

suédois »... Cf. sur ce point, à titre de synthèse, l'article de J. AUGER publié dans le cadre de l'ENAP : « Réforme de l'administration publique : Suède », *Coup d'œil* juin 1998, vol. 4, n° 2, 9 p.

<sup>2</sup> F. LACASSE et P.-E. VERRIER, *30 ans de réforme de l'Etat – Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, col. Management Public, Dunod, Paris, 2005, p. 2.

<sup>3</sup> Certaines études tendent à établir que le lien entre réforme financière et réforme de l'Etat ne serait pas automatique : ainsi H. Guillaume, G. Dureau et F. Silvent estiment-ils que « nulle part, la gestion de la performance n'a été considérée comme un outil de régulation budgétaire, même si elle a parfois permis de réaliser des économies financières [...]. Elle n'intervient pas non plus dans les arbitrages politiques sur les grands choix budgétaires. L'ambition, voire l'illusion, d'une intégration totale entre performances et budget est d'ailleurs écartée par beaucoup de pays. » (*Gestion publique – L'Etat et la performance*, col. Amphi, Presses de Sciences Po-Daloz, Paris, 2002, p. 21). Nous aurions plutôt tendance à estimer que la réforme financière est bien souvent un pré-requis pour toute réforme d'envergure de l'Etat...

## La VI<sup>ème</sup> République : une nécessité de gestion publique ?

beaucoup de réformes tentées ont été, soit rejetées, soit abandonnées, soit encore vidées de leur sens par une application trop timide. Mieux encore, la réforme des finances publiques, si elle est bien menée, et si elle n'est pas vidée de son contenu lors de sa mise en œuvre, implique une telle révolution dans les mentalités des agents publics et de ceux qui les dirigent, qu'elle est à même de faciliter –peut-être même de permettre !– toute une série d'autres évolutions touchant l'organisation et le fonctionnement de l'Etat.

Elle touche en effet le socle, le fondement, de tous les autres aspects de l'action publique : comme le remarquait déjà Jean Bodin, « l'argent est le nerf de la République »... Quand la conception même des finances publiques est remise en chantier, c'est une véritable refondation des modalités d'action de l'Etat qui devient possible<sup>4</sup>.

Un grand nombre de pays de par le monde, notamment parmi les membres de l'OCDE, comme le Canada, la Suède ou la Finlande<sup>5</sup>, « ont ces dernières années fait le choix d'améliorer leur situation financière. Ils en ont rapidement tiré bénéfice pour leurs capacités de croissance et de solidarité car ils ont su placer la recherche de l'efficacité de l'action publique au cœur de leur démarche »<sup>6</sup>, au prix d'efforts importants demandés à leurs agents publics.

La France a joint ce mouvement généralisé de réforme de l'Etat avec un certain retard par rapport à d'autres pays relevant du même niveau de développement. Ce n'est en effet qu'à partir de la fin des années 1980 que des programmes systématiques de réforme de l'action publique ont été développés<sup>7</sup>. On sait que le système administratif français a gardé un certain nombre de traits remontant

---

<sup>4</sup> On peut mentionner en ce sens l'existence de missions interministérielles, que certains analysent comme une transition vers une réorganisation des services administratifs.

<sup>5</sup> Sur le « modèle scandinave » de convergence entre des méthodes reposant sur l'efficacité administrative et un haut niveau de protection sociale, voir A. SAPIR, *Globalisation and the Reform of European Social Models - Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005*, Bruegel, Bruxelles, 2005.

<sup>6</sup> M. PEBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique – Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Rapport officiel au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française, 2005 p. 19.

<sup>7</sup> Ainsi du programme de « renouveau du service public » entre 1989 et 1992, ou des programmes de réforme de l'Etat qui ont été développés à partir de 1995.

au modèle napoléonien, voire pour certains d'entre eux à la période pré-révolutionnaire, d'où son caractère centralisé et fortement hiérarchisé ; de même, il est reconnu qu'il a tendu à se former par sédimentation davantage que par réformes successives... C'est la raison pour laquelle la nécessité de réformes de fond a eu beaucoup de mal à s'imposer. C'est sans doute aussi la raison qui explique que la France n'ait entamé sa « révolution financière » qu'assez tardivement, malgré les exemples et les incitations qu'elle pouvait recevoir de l'étranger. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 lui a cependant permis de combler ce retard et de moderniser à la fois son budget et sa comptabilité publique autour des notions de gestion par la performance et de « culture de résultats ». Le résultat des dépenses publiques, et son adéquation au but initialement poursuivi, deviennent dès lors l'un des premiers critères d'une bonne gestion publique.

Mais, si l'accueil de cette réforme par les médias a été extrêmement favorable, certains praticiens s'interrogent encore sur sa mise en place. Cette organisation nouvelle pose encore des problèmes de gestion, notamment de synthèse de données plus complexes que dans l'ancien dispositif. D'autres réformes de l'Etat et de son organisation, ou du statut de la fonction publique, et une déconcentration plus importante seront nécessaires pour permettre à la LOLF d'atteindre ses objectifs.

Toute réforme concernant la gestion publique, quels que soient son objectif ou sa portée, nécessite, pour réussir, la réunion de deux conditions préalables, qui concernent à la fois la définition de son contenu et sa mise en œuvre concrète. Il convient tout d'abord pour le réformateur d'identifier aussi clairement que possible, d'une part les objectifs poursuivis par la réforme, ainsi que les étapes nécessaires pour la mettre en œuvre, et d'autre part les critères qui permettront d'apprécier la progression de cette mise en œuvre. Il convient par ailleurs d'associer à la réalisation de cette réforme, non seulement les responsables de l'organisation visée par la réforme, quelle qu'elle soit, mais aussi les agents qu'elle emploie, leurs syndicats, et le cas échéant les destinataires de son action.

Reste à voir dans quelle mesure ces deux impératifs ont été respectés concernant la réforme des finances publiques actuellement entamée en France.

#### **I – Le cadre de la réforme financière de l'Etat**

Concernant le cadre de la réforme, qu'en est-il d'abord de l'identification des objectifs poursuivis et de la détermination des étapes à remplir pour atteindre ces objectifs ? (A) Qu'en est-il ensuite du choix des critères d'évaluation des résultats de la réforme ? (B)

## La VI<sup>ème</sup> République : une nécessité de gestion publique ?

### *A – La détermination des objectifs et des étapes de la réforme financière de l'Etat*

L'objectif central de la LOLF est d'accroître l'efficacité de l'Etat en focalisant le budget sur les résultats attendus et non plus sur le détail des moyens alloués.

La mise en place par la LOLF d'un véritable système de gestion par la performance repose comme chacun sait sur la reformulation de l'action financière de l'Etat sous forme de « missions », de « programmes » et d' « actions ». Elle implique de ce fait la définition d' « objectifs de performance », que la LOLF prévoit de manière explicite dans son article 7.

Cela signifie que des « objectifs » à atteindre sont assignés aux ordonnateurs, qui deviennent responsables, non plus seulement de la légalité de l'emploi des fonds publics, mais aussi de leur capacité à atteindre ces objectifs de performance.

La formulation de ces objectifs doit en principe veiller à la fois à ce qu'ils soient sélectifs et compréhensibles, et à ce qu'ils traduisent une approche « stratégique » de la politique publique concernée – assurant la cohérence d'ensemble des missions au sein des programmes.

Ces objectifs peuvent être rangés en trois catégories : d'une part, l'efficacité socio-économique (qui permet d'intégrer l'intérêt général), d'autre part, la qualité du service, et enfin, l'efficience (appréciée sur un plan financier).

Leur importance relative pour un programme donné dépend de la nature de la politique mise en œuvre...

On retrouve ici un constat : la LOLF n'interroge ni le sens ni les finalités des politiques publiques. Le choix des objectifs, et la pondération des aspects socio-économique et financier, sont des décisions éminemment politiques, qui relèvent de la définition du contrat social, et dont on ne peut pas faire l'économie.

Or, comme le souligne un rapport du Sénat du 2 mars 2005 sur les objectifs et les indicateurs de performance<sup>8</sup>, la réflexion stratégique à ce sujet est trop souvent lacunaire.

Dans l'idéal, la LOLF doit permettre la déclinaison budgétaire d'une politique publique définie en amont. A défaut, les arbitrages financier et comptable risquent de l'emporter sur le choix politique...

---

<sup>8</sup> Jean ARTHUIS, *Les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, Rapport d'information n° 220, fait au nom de la commission des Finances, Sénat, Paris, 2 mars 2005, 213 p.

Il est donc essentiel qu'un débat démocratique s'instaure autour de la notion de performance.

***B – Le choix des critères d'évaluation de la réforme financière de l'Etat***

La nouvelle architecture budgétaire, qui suppose comme on l'a vu la capacité à définir clairement des objectifs de performance pour les différents aspects de l'action publique, repose également, et de façon complémentaire, sur la capacité à évaluer la manière dont ces objectifs sont efficacement atteints au cours de l'année budgétaire. Pour cela, chaque programme a dû se doter d'un certain nombre d' « indicateurs de performance »<sup>9</sup>,

Le choix d'indicateurs de performance « pertinents et incontestables »<sup>10</sup> est essentiel à la réussite de la réforme. En effet, il influencera le comportement quotidien des fonctionnaires de l'Etat chargés d'exécuter le budget, qui savent que chaque année le Parlement jugera leur action à l'aune de la réalisation des objectifs chiffrés assignés à chaque programme.

Or plusieurs critiques se sont appuyées depuis l'année dernière sur les difficultés rencontrées dans la mise en place de cet outil de mesure de la performance – difficultés qui se sont révélées riches d'enseignements pour la mise en œuvre de la LOLF. Il est en effet apparu que la pertinence des indicateurs de performance n'est pas toujours idéale, certains d'entre eux ne rendant pas compte de la réalité de façon convaincante, d'autres se révélant redondants... On peut ajouter qu'ils ne convergent pas toujours spontanément, et ne sont pas toujours également adaptés à l'analyse d'une dépense donnée.

Quand le gouvernement a publié au printemps 2005<sup>11</sup> –avec beaucoup de retard du fait de la complexité de la tâche– la liste des programmes et de leurs responsables, les observateurs ont pu

---

<sup>9</sup> Art. 51 LOLF.

<sup>10</sup> Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, en réponse à une question orale du président de la commission des finances lors d'une audition devant le Sénat le 29 avril 2004 : « La définition d'indicateurs pertinents et incontestables détermine le succès opérationnel de la réforme ». Voir Jean ARTHUIS et Philippe MARINI, *Mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances*, Rapport d'information n° 292, fait au nom de la commission des Finances, Sénat, Paris, 5 mai 2004, 122 p., p. 7.

<sup>11</sup> Lors du débat d'orientation budgétaire.

## La VI<sup>ème</sup> République : une nécessité de gestion publique ?

s'apercevoir qu'il n'avait que partiellement suivi les recommandations formulées par le Parlement l'année précédente<sup>12</sup>.

En effet, les indicateurs de performance utilisés par l'Etat auraient dû faire l'objet, selon le ministère du Budget<sup>13</sup>, d'une présentation complète, à titre « expérimental », avec le budget 2005. Le but était de permettre aux parlementaires de prendre connaissance des indicateurs et de leur fonctionnement, et ainsi de donner leur avis en temps utile pour que le premier budget complètement établi aux standards de la LOLF, le budget 2006, tienne compte de leurs remarques.

Cette présentation globale n'a pas eu lieu. L'administration s'est dérobée, se comportant un peu comme un contrôlé vis-à-vis d'un contrôleur. Elle s'est soustraite à l'appréciation des parlementaires, au nom de la difficulté de sa tâche, et s'est contentée de choisir elle-même ses propres indicateurs de performance, sans concertation organisée. Elle s'est de ce fait contentée de publier avec le budget des « avant-projets annuels de performance », qui ne concernaient que trois ministères : le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Justice et le ministère de l'Economie et des Finances. De ce fait, les parlementaires ont été placés en quelque sorte devant le fait accompli, dans l'incapacité de se prononcer sur le cadre d'appréciation financier de l'action publique menée par l'Etat, alors même que ce cadre devait conditionner l'exercice de leur fonction de contrôle.

Cette présentation partielle faisait état de trente-neuf indicateurs pour les Affaires étrangères, soixante-six pour la Justice, et trente-neuf pour l'Economie et les Finances. Malgré son caractère limité, elle a tout de même permis la formulation d'un certain nombre de remarques significatives concernant la mesure dans laquelle ces administrations sont disposées à se réformer. Malheureusement, ces remarques n'ont pas réellement été prises en compte dans la perspective de la préparation du budget 2006, malgré la volonté de dialogue affichée par le ministère des Finances<sup>14</sup>...

---

<sup>12</sup> Voir Jean ARTHUIS et Philippe MARINI, *Mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances*, Rapport d'information n° 292, *op. cit.*

<sup>13</sup> Annonce au Sénat du 29 avril 2004.

<sup>14</sup> Voir par exemple *PLF 2006 – Guide pratique de la gestion par la performance*, proposé par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie dans son dossier d'accompagnement du projet de loi de finances pour 2006, p. 2 : « L'élaboration des stratégies, des objectifs et des indicateurs : un dialogue constant entre les ministères et le Parlement ».

Deux exemples vont permettre de prendre la mesure des problèmes soulevés par le choix de ces critères de performance, en gardant à l'esprit qu'ils sont loin d'être isolés.

Le premier exemple représentatif des problèmes soulevés par la détermination de « critères de performance » pertinents, concerne les critères d'appréciation de l'activité du ministère des Affaires étrangères. Ce ministère est responsable de deux missions, comprenant elles-mêmes quatre programmes<sup>15</sup>. Un certain nombre des indicateurs de performance retenus dans ce cadre concernent directement l'action diplomatique<sup>16</sup>, mais d'autres concernent des éléments sur lesquels nos diplomates n'ont en définitive qu'une influence limitée<sup>17</sup>, ou d'ordre « qualitatif » et non quantitatif<sup>18</sup>. Ce qui

---

<sup>15</sup> Mission « Action extérieure de l'Etat », comprenant les programmes « Action de la France en Europe et dans le monde », « Rayonnement culturel et scientifique », « Français à l'étranger et étrangers en France », et Mission « Aide publique au développement », comprenant le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

<sup>16</sup> Ainsi des délais moyens concernant l'accomplissement d'un certain nombre de formalités, comme le traitement des demandes d'asile ou la délivrance des passeports...

<sup>17</sup> On peut citer en ce sens : le nombre d'articles publiés par des scientifiques français dans des revues scientifiques internationales – qui dépend largement des disciplines concernées et du degré de maîtrise des langues étrangères par les chercheurs en question..., le nombre de partenariats recherche/entreprises avec des étrangers – qui relève largement d'incitations sur lesquelles le ministère des Affaires étrangères n'exerce pas une influence prépondérante (les initiatives européennes par exemple), le pourcentage de pages d'Internet en français – là encore, malgré les efforts de certains, la publication de pages sur internet reste une activité très largement privée, et volontaire, et la probabilité d'une influence tangible du ministère est limitée..., l'audience de TV 5 et RFI – qui dépend en partie de la qualité des programmes..., le nombre d'entrées dans les cinémas étrangers pour des films français – là encore un indicateur peu pertinent, qui dépend des hasards de la production cinématographique – facilement atteint l'année de la sortie d'« Amélie Poulain », ou cette année avec « La marche de l'empereur », etc.

<sup>18</sup> On peut citer en ce sens le pourcentage d'initiatives françaises dans le traitement des crises internationales, et le pourcentage de réussite de ces initiatives. Cependant il est aisé de voir que ces critères concernent des domaines dans lesquels la qualité de l'action menée est prépondérante, et relève de la politique diplomatique au sens noble, relevant à ce titre le plus souvent du ministre lui-même, ou encore du président de la République, et



## La VI<sup>ème</sup> République : une nécessité de gestion publique ?

frappe l'observateur est le fait qu'un grand nombre de ces indicateurs ne concernent pas des données financières... Parmi ceux qui relèvent effectivement de la sphère financière<sup>19</sup>, il est assez notable qu'un seul concerne directement le coût de notre diplomatie, au sens le plus concret du terme : c'est le « coût moyen de nos dispositifs de représentation bilatérale et organisation internationale, comparé au coût moyen de nos partenaires » – reformulé dans le cadre de la loi de finances pour 2006<sup>20</sup>. Pour saisir la portée de cet indicateur, il faut savoir que l'un des problèmes majeurs de notre représentation à l'étranger est, de l'aveu des analystes, sa trop grande dispersion<sup>21</sup>. De ce fait, le coût moyen de nos ambassades est relativement bas, ce qui nous permet de nous comparer avantageusement aux pays qui entretiennent beaucoup moins d'ambassades, mais la pertinence de ce critère est discutable, parce que les ambassades entretenues par ces autres pays sont en moyenne plus importantes... Il s'agit bien d'un choix politique concernant l'orientation et la répartition de nos efforts de représentation à l'étranger, mais il est « déguisé » sur le plan budgétaire par le choix de cet indicateur. Pour comparer notre situation avec celle d'autres pays, on peut citer un autre indicateur, choisi par les Britanniques pour évaluer leur diplomatie : pour eux, la productivité de leur diplomatie doit s'accroître de 2,5 % par an – c'est-à-dire que ses effectifs doivent baisser de 2,5 % par an. Ce choix a contraint le *Foreign Office* à une révolution – dont l'impact positif doit peut-être être nuancé pour l'instant –, mais il a surtout permis aux Britanniques de s'attaquer à un problème cardinal de la gestion publique en période de ressources budgétaires limitées : celui de l'allocation optimale des ressources. Ce problème, la France semble choisir de l'ignorer, ou de tenter de le minimiser, pour des raisons liées à la fois à sa politique intérieure et aux pesanteurs de son appareil administratif.

---

non de son administration...

<sup>19</sup> Par exemple le coût moyen des dossiers instruits par l'administration, le nombre d'élèves fréquentant les établissements français à l'étranger, etc.

<sup>20</sup> Remplacé dans la formulation du PLF 2006 par un « coefficient de gestion » (Coût des fonctions support (rémunérations + fonctionnement) / Coût global (rémunérations fonctionnement) du MAE, et un indicateur de « dispersion immobilière » (nombre de locations et propriétés du MAE comparé aux autres ministères français), nouveautés qui ne résolvent pas le problème.

<sup>21</sup> La France a en effet plus d'ambassadeurs et de représentants dans des organisations internationales que n'importe quel autre pays...

Un autre exemple peut également être cité dans le même sens, sans entrer dans les détails : celui des difficultés qui ont accompagné le choix des indicateurs de performance relatifs à l'activité du ministère de la Culture. Comme le relève le Sénat dans un de ses avis sur le projet de loi de finances pour 2006, ces difficultés « s'expliquent d'une part, par la complexité de l'évaluation et de la mesure des politiques culturelles par essence, d'autre part, par l'absence de culture de gestion au ministère de la Culture et enfin par le fait que le ministère de la Culture n'est jamais un opérateur direct pour la plupart de ses actions »<sup>22</sup>; cette situation rend la collecte des données et leur analyse particulièrement délicate, compte tenu du fait qu'aucun historique chiffré ne permet pour l'instant de les mettre en perspective...

Bien sûr, ce constat somme toute pessimiste doit être relativisé... Ainsi, plusieurs enquêtes de l'OCDE, menées ces dernières années<sup>23</sup>, montrent que la culture de résultats et la gestion par la performance peinent partout à s'imposer, même dans les pays qui se proclament les plus ouverts à la réforme. Bien que la majorité des pays concernés aient désormais adopté la pratique des objectifs et des critères de performance, peu d'entre eux en tirent vraiment les conséquences : les mesures et évaluations réalisées ne débouchent pas souvent sur des conséquences concrètes, ou seulement dans des domaines bien délimités (comme la santé ou l'enseignement supérieur...)<sup>24</sup>. Ce n'est cependant pas une raison suffisante pour éviter de tirer les pleines conséquences de la LOLF en France...

## **II – Les conditions concrètes de mise en œuvre de la réforme**

Concernant les conditions concrètes de la mise en œuvre de la réforme, deux problèmes principaux apparaissent : d'abord la manière dont les pouvoirs publics sont associés à ce mouvement (A), et ensuite la manière dont la réforme est perçue au sein même de l'administration (B).

---

<sup>22</sup> Avis n°100 présenté au nom de la commission des Affaires culturelles du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2006, tome III, p. 9.

<sup>23</sup> Cf. OECD/World Bank Budget Practices and Procedures Database. [www.oecd.org/gov/budget](http://www.oecd.org/gov/budget).

<sup>24</sup> C'est le cas par exemple au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, où la gestion par la performance est le principal mode de calcul du financement de l'enseignement supérieur. Voir en ce sens T. CURRISTINE, « Government performance : Lessons and challenges », *OECD Journal on Budgeting* 2005, vol. 5 n° 1, p. 135.

## La VI<sup>ème</sup> République : une nécessité de gestion publique ?

### *A – L'implication des pouvoirs publics dans la réforme financière de l'Etat*

Toute réforme efficace de la gestion publique réclame une vraie collaboration du législatif et de l'exécutif –c'est un élément essentiel, qui conditionne la réussite des réformes, en matière financière, mais pas seulement. Ceci implique que le Parlement soit un partenaire actif du gouvernement, et réinvestisse le domaine de l'action publique, qui a trop tendance à devenir l'apanage de techniciens. Il s'agit donc ici de discuter de la manière dont les pouvoirs publics que sont le Parlement et l'exécutif se sont impliqués dans la réforme financière de l'Etat en France. Cette implication peut se discuter à plusieurs niveaux : celui de l'élaboration même de la LOLF, et celui de sa mise en œuvre.

Les circonstances de l'élaboration de la LOLF sont bien connues et ont déjà amplement été analysées. Elle a été initiée par un groupe de députés réunis en 1998 par Laurent Fabius, à l'époque président de l'Assemblée nationale, à partir d'un constat : le Parlement français ne remplit pas un de ses rôles premiers et primordiaux<sup>25</sup>, celui du contrôle de la dépense publique, alors que certains Parlements étrangers le font efficacement<sup>26</sup>. Il en a été conclu qu'une réforme de notre législation budgétaire était nécessaire. Celle-ci fut votée en 2001 par la majorité socialiste et l'opposition, au terme d'un processus caractérisé par le consensus qui s'est établi : consensus entre les forces politiques « de gouvernement » (ainsi deux parlementaires, le sénateur Alain Lambert (UMP) et le député Didier Migaud (Parti socialiste) ont-ils collaboré autour de la LOLF<sup>27</sup>), mais aussi consensus

---

<sup>25</sup> Faut-il rappeler que l'origine même du Parlement britannique tient à des désaccords entre le roi d'Angleterre et les « contribuables » britanniques (membres de la noblesse puis de la bourgeoisie), qui ont débouché sur la création du *Magnum Concilium*, ancêtre de la Chambre des Lords (*Magna Carta* de 1215), puis sur celle du « Grand Conseil », ancêtre de la Chambre des communes (1297).

<sup>26</sup> Pour ne pas parler du rôle actif joué en matière financière par le Congrès dans le régime présidentiel américain...

<sup>27</sup> Auteurs ou co-auteurs de plusieurs interventions et rapports antérieurs ou consécutifs à l'élaboration de la LOLF, ils ont également été chargés de la rédaction d'un rapport au gouvernement sur *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances - Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, publié à La Documentation française en 2005.

entre l'exécutif et le législatif, qui ont collaboré pendant toute la procédure d'élaboration, puis d'adoption, de la LOLF.

Cette loi organique était initialement destinée à redonner au Parlement français les moyens de contrôler efficacement la dépense publique, mais il faut voir ce qui reste de cet objectif au moment de sa mise en œuvre. Pour être efficace, cette dernière doit aller plus loin : elle suppose une véritable coopération à part entière des deux pôles du pouvoir, et donc une revalorisation sensible du rôle du Parlement... Dès lors on s'aperçoit que beaucoup d'efforts restent à fournir pour que cette revalorisation se manifeste.

Tout d'abord, la lecture de la LOLF montre vite que les principaux progrès qu'elle prévoit concernent l'information du Parlement. Celle-ci est désormais beaucoup plus complète qu'elle l'était auparavant... au point que les parlementaires peuvent avoir l'impression d'être ensevelis sous les rapports tout au long de l'année budgétaire ! Cette avancée est d'autant plus satisfaisante que, par bonheur, la LOLF oblige l'exécutif à normaliser et uniformiser quelque peu ses rapports financiers et les indicateurs sur lesquels ils s'appuient : c'est le principe de « permanence des méthodes »<sup>28</sup>...

En revanche, concernant la capacité du Parlement d'influencer les choix financiers du gouvernement, peu de progrès ont été faits. Par exemple, le débat d'orientation budgétaire<sup>29</sup> n'est toujours sanctionné par aucun vote, et sa pratique actuelle n'a rien d'encourageant<sup>30</sup>.

Plus grave, l'unité de vote du budget est désormais la mission. Ce principe est au premier abord à la fois logique et séduisant. Ce nouvel outil participe du souci d'améliorer la lisibilité des lois de finances : c'est un moyen de s'affranchir des découpages administratifs hérités de la tradition, en regroupant dans une même unité de vote des

---

<sup>28</sup> C'est l'une des conséquences de l'affirmation du principe de sincérité dans la LOLF, qui entraîne, entre autres, des obligations précises à la charge des administrations financières. Ainsi, ces dernières avaient tendance à s'abriter derrière l'évolution rapide des phénomènes économiques dans le monde actuel, pour justifier un manque certain d'unification dans la présentation de l'impact financier des différents projets de loi, ou des rapports sur la situation économique et financière du pays. Pour éviter cela, la LOLF, dans son art. 51, 2<sup>o</sup>, prévoit que cette instabilité inévitable dans les présentations doit être compensée par l'adjonction d'une annexe recensant les modifications de présentation budgétaire intervenues pour le projet de loi concerné.

<sup>29</sup> Débat d'orientation budgétaire qui accompagne chaque printemps l'élaboration du projet de loi de finances.

<sup>30</sup> Tenu à des heures indues, il a trop peu de succès...

## La VI<sup>ème</sup> République : une nécessité de gestion publique ?

programmes qui concourent à une même politique publique, même s'ils sont sur le plan organique rattachés à des ministères différents. On peut ainsi présenter, non seulement le coût complet d'un volet de l'action de l'État, mais également les crédits spécifiques des ministères concernés, en utilisant une nomenclature, des objectifs et des indicateurs harmonisés. La définition des missions devait de ce fait aboutir à une « remise à plat » du budget, en repérant les structures administratives redondantes, et mettre fin à l'éparpillement qui caractérise jusqu'ici l'imputation de certaines interventions de l'État. En pratique cependant, les observateurs s'accordent à reconnaître que les missions effectivement définies sont encore trop souvent le simple habillage de programmes assis sur les structures administratives pré-existantes. En témoigne le nombre encore (trop) faible de missions interministérielles.

Au-delà de ces considérations techniques, et d'une manière plus générale, c'est un profond travail de rééducation qui devrait être entrepris à destination des parlementaires, dans le but de transformer la perception que la plupart d'entre eux ont des finances publiques. En effet, la sphère financière a été désinvestie par le politique, notamment du fait d'une rationalisation du parlementarisme particulièrement sévère...

Comme le relève le rapport Pébereau de 2005 sur la gestion de la dette publique<sup>31</sup>, pour remplir pleinement ses nouvelles missions en matière budgétaire, et s'adapter aux nouvelles possibilités qui lui sont offertes par la LOLF, « le Parlement devrait jouer un rôle important dans cette démarche de réorientation des dépenses. Cela supposerait qu'il consacre désormais deux fois plus de temps au contrôle des dépenses qu'au vote du budget »<sup>32</sup>. C'est donc bien à l'implication des parlementaires dans ce nouveau schéma que se mesurera la revalorisation du rôle du Parlement dans le domaine financier.

Aller plus loin dans ce travail de revalorisation du Parlement impliquerait cependant une réforme des institutions politiques que la LOLF n'a pas vocation à initier<sup>33</sup>. En l'état actuel des choses, et au-delà

---

<sup>31</sup> Michel PEBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique – Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Rapport officiel au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation Française, Paris, 2005, 189 p.

<sup>32</sup> *Rapport Pébereau, op. cit.*, p. 19.

<sup>33</sup> Ainsi Didier Migaud, auteur de la proposition de loi organique et rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, affirmait-il au mois de janvier 2001, quelques mois avant l'adoption

des évolutions juridiques, il s'agit donc avant tout pour les parlementaires de prendre conscience que leur rôle consiste bien plus à contrôler des résultats et des orientations budgétaires qu'à discuter des prévisions budgétaires.

Ce rôle nouveau et spécifique du Parlement est en quelque sorte à mi-chemin entre le rôle d'interlocuteur à part entière de l'exécutif, qui n'est plus le sien depuis environ trois-quarts de siècle, et le rôle de simple « chambre d'enregistrement » au service de l'exécutif, qu'il avait adopté depuis les débuts de la V<sup>ème</sup> République... Il s'agit d'une collaboration raisonnée, dirigée par l'exécutif, mais où le Parlement doit occuper une place importante et relativement autonome, mise au service des intérêts supérieurs du pays...

*B – L'implication de l'administration dans la réforme financière de l'Etat*

S'est d'abord posé un problème d'identification claire des responsabilités dans la mise en œuvre de cette réforme.

Certes l'architecture nouvelle du budget en missions, programmes et actions est un premier pas dans ce sens, dans la mesure où l'action de l'Etat est décomposée en éléments dotés de responsables. En effet, normalement, la logique du texte implique qu'à chaque programme corresponde un responsable administratif unique.

Le choix des responsables des cent trente-deux programmes<sup>34</sup> devait être relativement facile : il s'est le plus souvent agi du fonctionnaire du grade le plus élevé parmi ceux qui supervisent un programme, et donc généralement d'un directeur d'administration centrale. Mais si l'on y regarde d'un peu plus près, l'inconvénient de ce critère de choix est évident : on ne peut qu'être un peu déconcerté de constater que plusieurs programmes ont les mêmes responsables... La consultation de l'architecture générale du budget de l'Etat<sup>35</sup> montre

---

définitive de la LOLF, devant la commission spéciale de l'Assemblée, que ce texte « devrait marquer un tournant dans les relations budgétaires entre le gouvernement et le Parlement, même si [sa] volonté n'est pas de remettre en cause cet équilibre –ou ce déséquilibre– établi par la commission de 1958. »

<sup>34</sup> L'on ne parlera ici que des programmes inclus dans le budget de l'Etat.

<sup>35</sup> Telle qu'elle est présentée sur les documents publiés par le Minefi, liste actualisée au 21 septembre 2005.

## La VI<sup>ème</sup> République : une nécessité de gestion publique ?

que, sur les quatre-vingt-un responsables de programmes, vingt-sept sont responsables de plusieurs programmes<sup>36</sup>.

On voit donc que seulement la moitié environ des cent trente-deux programmes du budget général de l'Etat bénéficie d'un responsable exclusif. Or le respect de l'esprit de la LOLF impliquait que chacun des programmes soit pris en charge par un responsable actif chargé de répondre au sens fort de sa gestion. Ceci ne peut être le cas que si l'on évite toute dilution des responsabilités, dilution qui ne peut qu'être facilitée par des responsabilités multiples.

En l'état actuel des choses, le risque est grand de retomber dans les travers des administrations bureaucratiques « traditionnelles », et de contrevenir au principe fondamental de la réforme de l'Etat, selon lequel une véritable efficacité est inséparable d'une responsabilité tangible<sup>37</sup>.

C'est la raison pour laquelle les premières analyses de la manière dont la réforme financière de l'Etat est actuellement mise en œuvre en France insistent sur la nécessité de parvenir à une réorganisation de l'appareil administratif, qui apparaît comme un élément essentiel de cette démarche. Par exemple, le rapport Pébereau suggère que, au niveau central, le nombre de ministères soit réduit et les structures administratives systématiquement simplifiées sur le modèle de la réorganisation de l'architecture budgétaire de l'Etat<sup>38</sup>.

Par ailleurs se posent des problèmes de compréhension d'une réforme qui est souvent perçue comme opaque par les fonctionnaires même qui ont à la mettre en application...

\*  
\* \*

Pour conclure, le passage à une VI<sup>ème</sup> République est-il une nécessité de gestion publique ? Pas nécessairement. Il semble en effet qu'une réponse nuancée s'impose. Théoriquement, les fondations d'une réforme efficace de la gestion publique en France ont déjà été posées ces dernières années – et en premier lieu la « révolution

---

<sup>36</sup> Plus précisément, quatre sont responsables de quatre programmes, six sont responsables de trois programmes, et dix-sept ne sont responsables « que » de deux programmes...

<sup>37</sup> Au sens de la « responsabilité à temps constant », de l'« accountability » déjà évoquée au cours de cette journée.

<sup>38</sup> Michel PEBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, *op. cit.*, p. 19.

financière », qui a eu lieu en 2001 et commence à développer ses pleins effets cette année.

Dans ces conditions, quel pourrait être l'intérêt d'un changement de régime ? En fait il ne s'avèrerait utile que si la réforme s'enlisait dans les marécages de sa mise en œuvre concrète par les services administratifs. Dans une telle éventualité, le passage à une VI<sup>ème</sup> République pourrait faire figure d' « électrochoc », et témoigner d'une réelle volonté politique de changer, non seulement les institutions politiques, mais aussi la manière dont l'exercice du pouvoir en France est conçu.

Dans tous les cas, pour que la mutation institutionnelle qui est aujourd'hui engagée ait des conséquences tangibles en matière de gestion publique, quelques conditions devront être remplies. En premier lieu, sur le plan de l'architecture des institutions politiques, une réelle revalorisation du rôle du pouvoir législatif semble un pré-requis, car seul un véritable dialogue politique au sommet de l'Etat peut garantir un exercice équilibré du pouvoir, par les contrôles qu'il implique. En second lieu, sur le plan du fonctionnement des institutions administratives, une réorganisation semble s'imposer, sur la base d'une « remise à plat » des missions de l'Etat, et contre l'inertie naturelle des structures administratives qui les pousse à la sédimentation plus qu'à une saine évolution.