INSP
Institut national
du service public

De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Bernard Perret

Dans Revue française d'administration publique 2006/1 n^o117 , pages 31 à 41
Éditions Institut national du service public

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.117.0031

Date de mise en ligne : 01/11/2006

Article disponible en ligne à l'adresse

https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-31?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

DE L'ÉCHEC DE LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES (RCB) À LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

M. Bernard PERRET

Membre du Conseil général des ponts et chaussées

Les sceptiques ont beau jeu d'observer que la LOLF fait suite à plusieurs tentatives de réformes du pilotage de la dépense publique qui n'ont pas produit les effets escomptés par leurs promoteurs. La nouvelle loi budgétaire a toutefois une portée institutionnelle que n'avait pas la rationalisation des choix budgétaires (RCB) et qu'ont encore moins eu les tentatives d'organiser l'évaluation des politiques publiques qui se sont succédées depuis une vingtaine d'années. Une autre nouveauté de la LOLF par rapport aux diverses initiatives qu'on va évoquer est qu'elle repose sur un consensus sans précédent. Consensus entre les grands partis, d'une part, mais aussi et surtout consensus entre un noyau actif de parlementaires et les élites administratives. C'est, peut-on l'espérer, la garantie d'une continuité dont n'ont pas bénéficié d'autres réformes, abandonnées dans l'indifférence générale sans qu'un véritable bilan en ait été tiré.

Bien qu'elle constitue, au premier chef, une réforme à caractère technique visant à améliorer la lisibilité du budget et à faciliter une meilleure gestion de la dépense, la LOLF n'aura atteint ses objectifs que si elle débouche effectivement sur le développement d'une culture du résultat dans l'administration. Bien que la LOLF n'implique pas une véritable évaluation des programmes, il y est clairement fait allusion à l'évaluation de leur résultat [1], ce qui justifie un rapprochement avec d'autres procédures et dispositifs d'évaluation. C'est toutefois le parallèle entre la LOLF et la RCB qui semble le plus pertinent, compte tenu de leurs nombreuses similitudes.

Un regard sur le passé permet de prendre la mesure du manque de continuité et de volonté politique qui a plombé jusqu'ici toutes les tentatives de réformes allant dans le sens d'une gestion par les résultats. Au regard de ces différents échecs, la LOLF semble avoir de meilleures chances de marquer durablement le paysage politique et administratif français. Le consensus qui s'est réalisé autour de sa mise en œuvre se paye toutefois d'un

1. « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » (article 7).

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

certain flou sur ses implications. Elle ne paraît pas s'inscrire dans une stratégie d'ensemble de maîtrise des dépenses, et son impact sur le fonctionnement des administrations est, pour l'instant, très faible. Elle n'est que l'amorce timide d'une grande réforme de l'État sans laquelle la volonté de gérer plus démocratiquement et rationnellement l'argent des contribuables n'aboutira pas.

LA RCB, UNE TENTATIVE DE MODERNISATION AVORTÉE

L'expérience de la rationalisation des choix budgétaires a commencé en 1970 et s'est achevée en 1985. Il s'agissait en fait de l'importation du *PPBS* (*Planning Programing Budgeting System*) américain, au moment même où celui-ci était abandonné. La RCB visait à développer la planification budgétaire (les budgets de programme) et l'évaluation (essentiellement *ex ante*) dans le cadre d'une politique de modernisation de l'État. Il s'agissait avant tout de restructurer le budget sous forme d'un ensemble de programmes d'action (en complément de l'approche traditionnelle par nature de dépense) et de fonder les décisions de dépense sur une prévision de leurs impacts socio-économiques. La RCB s'inscrit dans un contexte fort différent du contexte de celui de la nouvelle réforme budgétaire. À l'époque, on croyait encore à la possibilité de rationaliser la décision publique. La maîtrise des dépenses n'était pas dissociable de la planification et du développement d'outils de connaissance tels que la comptabilité nationale et les indicateurs sociaux.

La RCB a été officiellement abandonnée en 1984 en tant que procédure formalisée. Après des débuts prometteurs, elle avait perdu toute influence sur la décision budgétaire. On examine ci-dessous les raisons de cet échec. Les cellules RCB mises en place dans les ministères techniques n'en ont pas moins continué à fonctionner et à produire des études (dont un certain nombre d'évaluations *ex-post*) à la demande des administrations [2]. Comme le remarque Jacques Toulemonde, les conditions dans lesquelles la France a tourné le dos à la RCB (par pure et simple suppression de la procédure en 1984) a eu des conséquences négatives pour le développement ultérieur de l'évaluation : « on a jeté le bébé avec l'eau du bain, au point que l'évaluation a perdu tout soutien significatif à l'échelon gouvernemental pendant près de dix ans »[3]. Dans d'autres pays, la transition vers l'évaluation *ex-post* s'est faite dans de meilleures conditions.

Budgets de programme, études d'évaluation et modernisation administrative

La RCB comprenait trois volets : les études RCB proprement dites ; les budgets de programme ; la modernisation de la gestion du secteur public.

L'ensemble de l'opération était coordonnée par le ministère de finances (direction de la prévision et direction du budget), les études elles-mêmes étant réalisées par des « cellules RCB » crées dans chaque ministère. L'idée générale de la réforme était d'inscrire la décision budgétaire dans un cycle vertueux évaluation *ex-ante* – décision – suivi – nouvelles évaluations – nouvelles décisions.

1°) Les études RCB

Les études RCB devaient préparer les décisions, c'est-à-dire identifier les problèmes, faire l'inventaire des enjeux, des possibilités d'action, des risques encourus. La moderni-

2. Perret (B.) dir., *Outils, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques*, La Documentation française, 1991.

3. Conseil national de l'évaluation, *Une évaluation au service de l'avenir*, 2000, p. 94.

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

sation des méthodes de gestion devait ensuite assurer que les décisions soient correctement mises en œuvre ; elle impliquait en particulier des outils de suivi et de contrôle générant des informations nouvelles susceptibles d'alimenter de nouvelles études. Compte tenu de la longueur du processus pour certaines décisions, par exemple les investissements publics, il était prévu de pouvoir sortir du cadre budgétaire annuel par le moyen de budgets de programme à durée pluri-annuelle.

2°) Les budgets de programme

La budgétisation par programme revêtait deux aspects distincts : les programmes prioritaires d'exécution intégrés au plan (exemple, le programme d'humanisation des hôpitaux) et, d'autre part, les budgets de programme proprement dits. Ces derniers ne sont qu'une simple reconfiguration de la présentation du budget. Transposée du contexte américain au contexte français, la notion de programme a perdu une partie de sa pureté. Comme l'indique Robert Poinsard [4], qui fut l'un des maîtres d'œuvre de la procédure, « la notion de programme a pris deux acceptions sensiblement différentes selon qu'elle a été mise en œuvre dans le cadre du plan de développement ou pour les budgets de programme. Dans le premier cas, elle est restée proche de la notion d'origine : une action finalisée et limitée dans le temps ; dans le deuxième, elle est plutôt devenue un ensemble d'activités dont les origines lointaines peuvent tenir lieu de justification et dont la poursuite est acquise ». En fait, on s'est contenté de réorganiser superficiellement l'information disponible pour répondre à une commande perçue comme bureaucratique. Au total, toutefois, « c'est bien la mécanique interne du programme qui est mise en valeur plutôt que la mission qu'il a à remplir au sein de la collectivité. Ceci est d'ailleurs confirmé par le fait que la notion d'objectif est à peu près inemployée dans ces documents, en tout cas sous forme de but précis –quantifié– à atteindre dans un délai donné ». L'approche budget de programme devait constituer en elle-même un outil de modernisation de la gestion publique, en particulier dans le cadre de la discussion budgétaire. Force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint : « les budgets de programmes n'ont pas modifié substantiellement les conditions de préparation du budget des ministères », ceux-ci étant toujours préparés et discutés par nature de dépense.

3°) La modernisation administrative

Parallèlement à la réforme budgétaire et au développement des études, les ministères ont été encouragés à se lancer dans des opérations de modernisation de leur gestion (informatisation, mise en place de nouveaux systèmes d'information, réformes organisationnelles, déconcentration, plans de formation, *etc*.).

Une ambition excessive qui ne pouvait qu'être déçue

La RCB avait une ambition forte. Dans l'esprit de ses initiateurs, il s'agissait de se donner les moyens d'optimiser l'allocation des ressources entre les différents programmes et même, si l'on en croit le directeur du budget de l'époque (Renaud de la Génière), entre

4. Les citations qui suivent sont issues d'un bilan établi par Robert Poinsard en 1986 (note interne à la direction de la prévision).

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

les différents domaines de l'action publique : « La répartition globale des moyens entre les différents objectifs généraux du gouvernement, puis entre les objectifs particuliers de chaque administration, est à effectuer de manière la plus efficace possible. Si les études permettent de prendre de meilleures décisions dans un secteur donné, elles doivent également aider à une meilleure allocation intersectorielle ».

La RCB a suscité au sein de l'administration un développement important des études et recherches sur tous les domaines de l'action publique (social, santé, transports, environnement, aides aux entreprises, etc.). Environ 500 études ont été mises en chantier au cours de la période considérée, dont 40 études lourdes à caractère interministériel. À titre d'exemples, ont été effectuées « des études assez complètes sur une bonne partie du système d'aides publiques (aides à l'innovation, aides aux zones de montagne, aides à l'emploi, aides aux chômeurs, prêts bonifiés, réductions tarifaires, aides au logement, aides à l'élevage bovin)[5] ». L'une des plus belles réussites est l'étude sur la périnatalité dont les conclusions suivies d'effet ont sans doute contribué à la diminution de la mortalité infantile dans les années soixante-dix. En 1981, on peut considérer que l'équivalent de cent chargés d'études à temps plein travaillaient pour les études RCB auxquels s'ajoutaient plus de 10 millions de francs de crédits d'étude.

Certaines de ces études ont eu une réelle influence, mais la désillusion est venue très vite, dès le milieu des années soixante-dix. La principale déception a été la faiblesse de l'impact des études sur la décision budgétaires. L'objectif de modifier structurellement les conditions de préparation et d'exécution du budget de l'État n'a pas été atteint. Pour autant, le bilan n'est pas entièrement négatif. La RCB a puissamment contribué au développement des services d'étude internes à l'administration.

Les causes de l'échec

Celles-ci sont à la fois structurelles et conjoncturelles. Premièrement, le lien entre études, programmes et décision n'a pas été trouvé. La logique programmatique n'a été que superficiellement prise en compte dans la préparation du budget de l'État. La RCB reposait sur une vision naïve du rapport entre expertise et décision. Elle ambitionnait de présenter clef en main au décideurs des éléments de choix sans tenir suffisamment compte du contexte politique et des conditions concrètes d'une réappropriation de l'expertise dans les processus décisionnels. Deuxièmement, les relations entre le ministère des finances et les ministères dépensiers sont restées marquées par l'opacité et la défiance. Le processus de préparation budgétaire est un processus conflictuel marqué par la recherche de rapports de force politiques. Troisièmement, enfin, les ruptures macroéconomiques de 1975, puis de 1982, ont contribué à désorganiser la procédure et à lui faire perdre toute crédibilité. La prégnance des contraintes conjoncturelles et l'instabilité qui en est résultée pour l'orientation de la politique budgétaire ont rendu impossible une planification rationnelle des dépenses. On a vu se multiplier les « régulations budgétaires » en cours d'exercice, qui désorganisèrent la gestion.

Il est intéressant d'observer qu'une des conclusions tirées de cet échec a été la nécessité de développer l'évaluation *ex-post* des actions publiques. Cette orientation était probablement la bonne. On peut seulement regretter rétrospectivement que l'évaluation ait été présentée comme une alternative à la RCB plutôt qu'un complément. La décision prise à la fin des années quatre-vingt de rattacher l'évaluation au plan plutôt qu'au ministère des

5. Perret (B.) dir., *Outils, pratiques et institutions, op. cit.*

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

finances (cf. *infra*) n'était pas sans justification ; mais elle a eu pour inconvénient d'instituer un divorce entre une évaluation principalement vouée à l'aide au pilotage administratif des politiques et, d'autre part, la préparation des décisions budgétaires.

DE LA RCB À LA LOLF, L'ÉCHEC DE L'ÉVALUATION

À la suite de l'échec de la RCB, différentes tentatives ont été menées pour améliorer la préparation et le suivi des décisions publiques. Contrairement à la LOLF, ces initiatives ont été prises séparément par l'exécutif et le Parlement.

L'évaluation des politiques publiques et le « renouveau du service public »

À partir du milieu des années quatre-vingt, la réflexion de la haute administration s'oriente vers l'évaluation *ex post*. La question de l'évaluation dépasse la seule question de la préparation du budget. Les évaluations de politiques publiques ont en effet des finalités plus larges de compte-rendu, de management, de modernisation et d'aide à la réflexion stratégique. Il existe toutefois une continuité évidente entre la RCB et l'évaluation.

Suite au colloque fondateur de 1984 [6], plusieurs rapports ont été rédigés sur ce sujet au Commissariat général du plan. Le rapport du groupe Deleau (1986) était centré sur le développement des méthodes quantitatives tandis que le rapport Viveret (1988), demandé par le Premier ministre Michel Rocard, mettait l'accent sur les enjeux institutionnels et sur l'apport de l'évaluation à l'enrichissement du débat démocratique. La préoccupation du gouvernement Rocard pour l'évaluation s'inscrivait alors dans un vaste projet de modernisation de l'État, dit « Politique de renouveau du service publique ». Les quatres orientations principales de cette politique, formulées dans une circulaire du 23 février 1989, étaient les suivantes : « une politique de relations du travail rénovée ; une politique de développement des responsabilités ; un devoir d'évaluation des politiques publiques ; une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers »[7].

Cette conception de la modernisation de l'État est assez différente de celle mise en œuvre au même moment au Royaume-Uni, dans un tout autre contexte idéologique, avec des préoccupations plus strictement gestionnaires. Le renouveau du service public, et notamment l'évaluation, cherchait à mobiliser les fonctionnaires et visait tout autant à « relégitimer » l'État qu'à le rendre plus performant. La préoccupation de rationaliser l'allocation des ressources publiques n'était certes pas absente, mais elle n'était pas mise en avant. Dans cette perspective, l'évaluation n'était pas seulement un outil d'optimisation de la dépense. Elle participait plus globalement d'une démarche de transparence, de responsabilisation et de management. L'évaluation dite « pluraliste », reposant sur une diversité de points de vue et d'apports cognitifs, était adaptée à ces finalités. Cette conception de l'évaluation s'est traduite par la mise en place systématique d'« instances d'évaluation » composées à parité d'acteurs administratifs et d'autres « porteurs d'enjeux ».

6. Nioche (J.-P.) et Poinsard (R.), *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, 1984.

7. Circulaire ministérielle du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, *JORF*, 24 février 1989.

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

Le dispositif interministériel d'évaluation (1990-2002)

Ce dispositif a connu deux versions successives : celle du décret du 22 janvier 1990 (Conseil scientifique de l'évaluation) et celle du décret du 18 novembre 1998 (Conseil national de l'évaluation)[8].

Le décret de 1990 s'inspirait directement des recommandations du rapport Viveret. Un Comité interministériel de l'évaluation (CIME) présidé par le Premier ministre était chargé de « coordonner les initiatives gouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques ». À ce titre, il avait notamment pour prérogative de choisir les projets d'évaluation pouvant bénéficier du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE). Une fois connu le résultat des évaluations, il était censé délibérer des suites qu'il convenait de leur donner. Parallèlement au CIME, le Conseil économique et social pouvait faire appel au concours du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) dans la limite du cinquième de sa dotation. Le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) était le garant de l'objectivité des méthodes et de la valeur scientifique des résultats des évaluations. En toute indépendance par rapport au gouvernement, il émettait deux types d'avis sur chaque évaluation financée par le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) : le premier avis, préalable au choix définitif des projets par le CIME, portait sur les méthodes et conditions de réalisation des évaluations ; le second avis, portait sur la « qualité des travaux effectués », au moment de la remise des conclusions par l'évaluateur. Cet avis était rendu public en même temps que ces conclusions elles-mêmes. Le Conseil scientifique de l'évaluation était composé de onze membres nommés pour six ans par le Président de la République pour leur compétence en matière d'évaluation ou dans le domaine des sciences économiques, sociales ou administratives. En plus de ses avis, le Conseil scientifique de l'évaluation était chargé d'une mission générale de rassemblement et de diffusion de l'information relative à l'évaluation des politiques publiques. Le Commissariat général du plan assurait le soutien administratif du dispositif (préparation des délibérations du Comité interministériel de l'évaluation, mise en œuvre des décisions prises et à la publication des résultats des travaux d'évaluation, gestion du fonds de développement de l'évaluation).

Le décret du 18 novembre 1998 a réformé ce dispositif dans le but de le simplifier. Le Conseil scientifique de l'évaluation a été remplacé par un Conseil national de l'évaluation composé de 14 membres, avec un poids plus importants des fonctionnaires et des élus et une représentation moins importante des experts. Les attributions du Conseil national de l'évaluation (CNE) étaient analogues à celles de l'ancien Conseil scientifique de l'évaluation. Toutefois, le premier avis était supprimé. Le rôle du Conseil national de l'évaluation dans le choix des évaluations était en revanche plus important que celui du Conseil scientifique de l'évaluation. C'est lui qui proposait chaque année au Premier ministre un programme annuel d'évaluation (ce qui était auparavant la fonction du Comité interministériel de l'évaluation).

8. Respectivement décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *JORF*, 24 janvier 1990 et décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *JORF*, 20 novembre 1998 page 17531.

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

Bilan des deux dispositifs [9]

Le Comité national de l'évaluation a *de facto* cessé de fonctionner en 2001, lorsque le mandat de ses membres arrivant à expiration n'a pas été renouvelé. Le décret du 18 novembre 1998 n'a jamais été abrogé et aucune explication officielle n'a jamais été donnée à la suppression du dispositif. Les principales critiques portaient sur la lourdeur des évaluations (malgré les efforts faits pour réduire leur durée par rapport au premier dispositif). Cette lourdeur est la conséquence presque inévitable du choix fait de constituer des instances pluralistes pour conduire les évaluations.

Le bilan de l'évaluation interministérielle est toutefois loin d'être négligeable. Dans le cadre de la procédure du décret de 1990, dix-huit évaluations de grande ampleur ont été menées à bien de 1990 à 1998 (parmi lesquelles la politique de maîtrise de l'énergie, les actions en faveur des jeunes en difficulté, l'aménagement des rythmes de vie des enfants, la politique d'informatisation de l'administration, la réhabilitation du logement social, etc.). Dans le cadre du décret de 1998, douze évaluations ont été menées (préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine, programmes nouveaux services-emploi jeunes, aides aux emplois du secteur non marchand, lutte contre le sida, sécurité routière, développement rural, formation professionnelle continue des agents de l'État...).

Toutes ces évaluations ont donné lieu à des rapports publiés aux éditions de la Documentation française. Leurs suites politiques directes ont été faibles, ce qui n'a pas empêché les administrations concernées d'appliquer au moins partiellement leurs recommandations. Comme on l'a observé plus haut, ces évaluations ont surtout servi aux administrations. Elles ont, dans certains cas, contribué utilement à l'amélioration du pilotage des politiques. En revanche, elles n'ont pratiquement pas servi à éclairer la décision budgétaire (le ministère des finances s'est d'ailleurs peu impliqué dans le fonctionnement du dispositif, ce qui a certainement fragilisé celui-ci).

Autres initiatives d'institutionnalisation de l'évaluation à l'initiative de l'administration et des collectivités

Parallèlement ou consécutivement à la mise en place du dispositif interministériel, d'autres initiatives ont été prises au sein de l'État et des collectivités pour institutionnaliser l'évaluation. On peut citer les travaux de la commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion (1989 – 1992), la création d'un comité national d'évaluation de la recherche, la création à partir de 1993 de comités régionaux d'évaluation pour évaluer les programmes des contrats de plan État – région et les programmes financés par les fonds structurels européens. En outre, la plupart des ministères ont développé leurs propres structures d'évaluation (éducation nationale, travail et emploi, équipement, affaires étrangères, agriculture...).

Les initiatives parlementaires

Le Parlement n'a pas attendu la LOLF pour se doter de nouveaux outils de contrôle et d'évaluation de la dépense publique. Les étapes les plus marquantes dans ce processus sont la création des deux offices parlementaires d'évaluation des politiques et des lois

9. Pour un bilan plus complet du développement de l'évaluation en France, voir Perret (B.), *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, 2001.

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

(1997), l'institutionnalisation de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale et du comité d'évaluation des politiques publiques au Sénat (2000). En outre, on a vu se multiplier les dispositions législatives prévoyant qu'un rapport d'évaluation des lois concernées soit transmis au Parlement.

Le bilan de ces organismes reste toutefois modeste. On peut se ranger ici aux conclusion du rapport de la Délégation pour la planification du Sénat de juillet 2004 [10] : « La création d'un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, bicaméral, n'a pas réussi à institutionnaliser l'évaluation par le Parlement. Les solutions qui lui ont succédé, la Mission d'évaluation et de contrôle, à l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation des politiques publiques, au Sénat, représentent mieux que des « solutions de repli », mais sans avoir encore entièrement permis de consacrer l'évaluation dans l'activité parlementaire courante. Le Parlement semble n'avoir pas encore pris la mesure des moyens qu'imposerait un développement satisfaisant de sa mission d'évaluation. »

Les auteurs du rapport soulignent en outre que « un pan entier de l'évaluation des politiques publiques a été placé hors de portée du Parlement. La participation du Parlement aux procédures d'évaluation pluraliste et indépendante a été écartée. »

FORCES ET LIMITES DE LA LOLF

Une nouvelle RCB ?

Il existe un certain nombre de similitudes entre la LOLF et la RCB. La plus significative est sans conteste l'introduction des programmes comme mode de structuration du budget de l'État. Toutefois, une première différence apparaît immédiatement : contrairement à la RCB, la LOLF supprime l'ancienne présentation par nature de dépense. Les missions, programmes et actions constituent désormais le seul cadre d'autorisation et de gestion des dépenses. Dans le cas de la RCB, seuls les programmes prioritaires d'exécution avaient une réelle portée décisionnelle. Comme la RCB, la LOLF veut développer une culture des objectifs et des résultats. Les programmes sont assortis d'indicateurs qui sont censés servir de base à l'appréciation portée sur la réussite des programmes et le bien-fondé des dépenses.

Les différences entre les deux réformes l'emportent toutefois nettement sur leurs ressemblances. Comme on l'a signalé dès l'introduction de ce texte, l'une des grandes nouveautés de la LOLF est qu'elle est soutenue à la fois par l'administration et par le Parlement (toutes tendances politiques confondues). C'est incontestablement un gage de continuité et de succès. La RCB était une initiative essentiellement technocratique à laquelle le Parlement ne s'est jamais senti lié. On peut penser que les choses se passeront différemment avec la LOLF. Il est encore trop tôt pour mesurer son impact sur la qualité du débat parlementaire. Il faudra attendre l'an prochain pour voir si les résultats des programmes mesurés par les indicateurs suscitent un nouveau type de discussion. Selon certaines indications, la LOLF se serait traduite par une augmentation du nombre de questions posées par le Parlement aux administrations, ce qui constitue l'indice d'une plus grande curiosité. Il est logique de penser que le changement de présentation des dépenses suscitera par lui-même de nouvelles interrogations.

10. Délégation pour la planification du Sénat, *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État*, rapport n° 392, juillet 2004.

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

La LOLF a un impact direct sur la gestion des dépenses, ce qui n'était pas le cas de la RCB (hormis pour les programmes prioritaires d'exécution). Les directeurs de programme ont vocation à utiliser les nouvelles libertés dont ils disposent (la fameuse « fongibilité asymétrique ») pour optimiser l'utilisation de leurs crédits. La manière dont ils assumeront ou non cette nouvelle responsabilité dépendra notamment de la volonté des ministres et du Parlement de leur demander des comptes sur la qualité de leur gestion.

Plus ambitieuse que la RCB à certains points de vue, la LOLF l'est moins à d'autres. La LOLF ne donne aucun rôle aux études comme moyen d'éclairage de la décision budgétaire. Aucun mécanisme d'évaluation *ex ante* n'est prévu à l'appui des prévisions fournies dans les projets annuels de performance (il est significatif que la LOLF ne fasse aucune mention de la procédure des études d'impact censées venir à l'appui des principaux projets de loi ou de décret). Quand à l'évaluation *ex post*, elle se limite aux indicateurs. Or, comme on le verra plus loin, les indicateurs de résultats ne sauraient tenir lieu d'évaluations approfondies. Il faut espérer que ce manque sera comblé dans les années qui viennent, faute de quoi les fonctionnaires ne verront aucun lien entre leur travail quotidien et les indicateurs de résultats figurant dans les documents budgétaires.

L'objectif d'optimiser la dépense publique est certes mentionné dans les rapports préparatoires [11], mais il ne figure pas en tant que tel dans l'exposé des motifs de la loi (ce qui s'explique sans doute par le fait qu'il s'agit d'une loi organique). Quoi qu'il en soit, aucune méthode n'est prévue pour comparer l'utilité des dépenses affectées à différents programmes.

Une réforme qui ne prendra tout son sens que mise au service d'une politique de réforme de l'État

La RCB tentait d'établir un lien entre la réforme de la présentation du budget, l'évaluation de l'efficacité des dépenses et la réforme de l'administration. Qu'elle ait finalement peu contribué à améliorer l'efficacité de l'administration n'enlève rien à la pertinence de cette démarche d'ensemble. Dans les pays où les réformes ont eu des effets tangibles sur la gestion publique, l'introduction de nouveaux cadres de compte-rendu et de gestion s'est toujours inscrite dans une stratégie de réforme clairement assumée par le pouvoir politique. L'absence durable de consensus sur la maîtrise des dépenses publiques et la réforme de l'État réduirait la LOLF à une coquille vide. Or, c'est bien la situation qui prévaut actuellement. Il faut espérer qu'elle n'est pas définitive. Si l'on veut que la réforme produise tous ses effets, un certain nombre de problèmes clefs devront être tôt ou tard affrontés. On en trouvera ci-après une liste non limitative [12].

1°) LOLF et management

La LOLF est assortie d'un système de compte rendu et de suivi de la performance qui a vocation à influer sur le management interne des administrations (rapports annuels de performance, déconcentration du dialogue de gestion dans le cadre des budgets opérationnels de programme). Toutefois, la gestion par les résultats ne pourra devenir effective sans

11. Cf. Rapport n° 343 de M. Alain Lambert.

12. Je renvoie à l'article de Sylvie Trosa, publié dans ce numéro, qui développe d'autres points dans une perspective voisine. Cf. également Perret (B.) et Trosa (S.), « Vers une nouvelle gouvernance publique ? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles », *Esprit*, février 2005.

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

heurter de front les pratiques actuelles de gestion de la fonction publique. Telle qu'elle est pratiquée actuellement, la gestion par corps est difficilement compatible avec une gestion de la ressource humaine qui tienne compte des objectifs et des résultats obtenus. C'est sur ce terrain que se jouera dans les années qui viennent la réussite de la réforme. La LOLF ne suppose pas nécessairement de sortir du statut de la fonction publique – c'est-à-dire d'un recrutement et de promotions au mérite et non discrétionnaires –, mais elle impose de tenir davantage compte du mérite et des efforts individuels. On ne voit pas comment y parvenir sans remettre en cause le droit à la carrière garanti par la réussite à un concours. Cela vaut particulièrement, faut-il le souligner, pour l'accès aux postes de responsabilité. Il ne servirait à rien de mettre en avant le management par les résultats si ceux-ci ne sont pas pris en compte de manière objective et transparente comme critères de choix des directeurs d'administration centrale ou d'établissements publics. À terme, la LOLF n'aura de sens que si elle s'accompagne d'un rééquilibrage entre les droits des individus (et la logique des rapports d'influence entre corps de fonctionnaires), d'une part, et les nécessités du service d'autre part. Cela veut notamment dire qu'il faudra se donner les moyens d'opérer des transferts de personnel au profit des services qui en ont vraiment besoin.

2°) LOLF et politiques publiques

La réforme veut clarifier les objectifs de l'action publique, mais il ne suffit pas d'un cadre formel pour y parvenir. Une grande partie des programmes, regroupant des actions hétérogènes et sans management unifié, n'ont de programme que le nom. La vision programmatique de l'action publique qu'essaie de promouvoir la LOLF demeure encore toute théorique. Elle est largement déconnectée des processus de prise de décision et de mise en forme des politiques publiques. La réforme budgétaire prendra tout son sens lorsque les décisions gouvernementales s'articuleront de manière cohérente avec les objectifs formulés dans le cadre budgétaire. On en est loin actuellement. Se rapprocher de cet objectif suppose une autre conception de l'action publique, fondée sur la reconnaissance d'une plus grande autonomie des politiques publiques par rapport à l'activité politicienne du gouvernement et des élus.

3°) LOLF, audit et évaluation

On ne peut qu'approuver le rôle dévolu aux indicateurs comme critère d'évaluation du résultat des programmes. Toutefois, l'évaluation ne peut être purement quantitative. De plus, il est bien connu que les indicateurs ont des effets pervers quand on leur accorde trop d'importance : le risque existe de les transformer en objectifs exclusifs de l'action. « Vous obtenez ce que vous mesurez » disent les anglo-saxons. Or, toute action répond à une pluralité d'objectifs dont l'importance relative varie en fonction des circonstances. De plus, un indicateur ne peut mesurer à la fois l'impact final d'une action sur la société (par exemple l'évolution du chômage) et le résultat direct de l'action des services [13]. L'évaluation est le seul moyen de rendre visible la « chaîne des résultats » qui va du management des services aux impacts socio-économiques en passant par différents résultats intermédiaires. Les indicateurs ne dispensent donc pas de démarches plus approfondies d'étude, d'analyse et de mise en débat de l'action publique. La réforme n'atteindra son but que si les nouveaux outils et procédures de compte rendu liés au vote du budget suscitent

13. Cf. Le texte de Jean-René Brunetière dans ce numéro.

Institut national du service public | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://droit.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

de nouvelles interrogations sur les « théories d'action » qui sous-tendent les décisions publiques, lesquelles déboucheront logiquement sur des audits du fonctionnement des services et des évaluations de politiques publiques.

L'évaluation ne s'oppose ni à la modernisation budgétaire et comptable ni aux indicateurs de performance ; mais elle vise à apprécier les résultats des politiques en termes d'effets réels sur le citoyen, la société et l'économie. L'un de ses intérêts majeurs est de produire une meilleure intelligibilité de ce qui se passe réellement lorsqu'une politique est mise en œuvre. Parce qu'elle mise sur l'intelligence des fonctionnaires et sur leur sens des responsabilités, l'évaluation correspond mieux que les seuls indicateurs à la conception française du travail administratif. Sans nier l'obligation de rendre des comptes à l'aide de données quantifiées, elle permet aux acteurs de l'action publique d'en comprendre la raison d'être et les mécanismes. Ce sens de l'autonomie ou, pour mieux dire, cette « logique de l'honneur [14] », ne doit pas être découragée par un carcan bureaucratique sans pertinence pour les agents confrontés à la réalité quotidienne des problèmes sociaux. Plutôt que de les enfermer dans un formalisme qui ne leur permet pas de voir comment il pourrait contribuer à rendre leur travail plus efficace, elle leur permet d'être les acteurs d'un processus d'apprentissage collectif, développant ainsi leur compétence, leur créativité et leur sens des responsabilités. Les pays dans lesquels a été développée une gestion par programme sont, en général, ceux où l'évaluation de l'action publique est plus développée.

L'absence de lien actuel entre la LOLF et l'évaluation n'est pas définitive. Au Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) comme dans certains ministères, on réfléchit déjà à l'étape suivante qui serait une véritable évaluation des programmes. L'une des évolutions possibles de la LOLF serait de systématiser les évaluations comme matériau de base des rapports annuels de performance (RAP).

4°) LOLF et parlement

Beaucoup dépendra finalement de la volonté réelle des parlementaires de mettre à profit la réforme pour examiner plus au fond les problèmes d'organisation et d'efficacité de l'organisation administrative, et du lien qu'ils voudront établir entre la discussion du budget et l'ensemble de leur activité de production législative. Comme on l'a indiqué plus haut, il est encore trop tôt pour se prononcer sur ce point. On peut s'attendre à ce que le nouveau cadre budgétaire, plus « parlant » suscite par lui-même une curiosité accrue de la part des parlementaires. Toutefois, pour qu'une discussion approfondie sur l'efficacité des dépenses publiques prenne corps à l'occasion du débat budgétaire, il faudrait que les fonctionnaires eux-mêmes soient autorisés à venir dialoguer avec les parlementaires, comme c'est le cas dans certains pays.

14. En référence à Iribarne (P. d'), *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Le Seuil, 1989.