

Actes de la Conférence

« DIX ANS APRÈS LA LOLF :
OÙ EN EST LA RÉFORME
BUDGÉTAIRE ? »



Jean-Paul DELEVOYE
Président du Conseil
économique, social et
environnemental (CESE)



Discours inaugural

“

Jean-Paul DELEVOYE : Je vous souhaite la bienvenue au Conseil économique, social et environnemental (CESE). Je salue et remercie la société KPMG qui avait participé au colloque Vivre Ensemble au cours duquel nous lui avons demandé de réaliser une étude sur l'état de la société. Je veux saluer les nombreuses nationalités ici présentes : italienne, suédoise, mais aussi mes amis irlandais.

Le sujet d'aujourd'hui nous intéresse tout particulièrement. Le CESE rassemble les forces vives de la Nation (syndicats, salariés, patronat, associations, environnementalistes, jeunes). Je crois que nous avons inscrit le CESE dans la notion du temps long.

J'en profite pour saluer la personne qui représente le Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF), car je crois que nous sommes confrontés en même temps à un risque politique majeur qui est d'avoir des discours politiques trop comptables faisant perdre le sens de

la compétitivité, et à la conscience qu'il est nécessaire de maîtriser son intendance pour gagner une guerre. Il convient donc de mobiliser celles et ceux qui utilisent l'argent public.

Je voudrais dire aussi à quel point il existe des éléments tout à fait intéressants dans votre approche. J'observais que vous cherchiez à analyser la dimension européenne, à mesurer les effets positifs et négatifs de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) dix ans après son entrée en vigueur.

J'étais de ceux qui, avec **Philippe Séguin**, déploraient l'absence de la notion d'actif, de passif et de comptes consolidés dans les bilans des collectivités locales.

Aujourd'hui, lorsque l'on réalise le bilan d'un élu, nous pouvons obtenir un bilan d'apparence avec un actif net qui s'est considérablement dégradé faute de s'être occupé du patrimoine. Au contraire, un élu qui aura beaucoup investi dans la conservation de son patrimoine disposerait d'un actif net augmenté.

Je crois à l'État capitaliste et pas au capitalisme d'État. La France a beaucoup de dettes (à hauteur de 2 000 milliards d'euros), mais elle a aussi un patrimoine extrêmement riche de 16 000 milliards d'euros. Nous nous apercevons que l'une des mesures permettant d'optimiser la croissance est de responsabiliser les élus et de mieux gérer un patrimoine en utilisant de meilleurs outils comptables.

Très souvent, la puissance publique n'a ni la culture, ni la conscience ni même la capacité d'imaginer qu'elle puisse adopter une démarche capitaliste. Je suis donc extrêmement intéressé par vos travaux.

Cela étant, jusqu'où faut-il imposer le diktat de la norme comptable ? Un certain nombre de collectivités locales et d'États considèrent que leur politique est responsable dès lors qu'une notation AAA est obtenue. Beaucoup de Présidents de région ne veulent pas être critiqués sous prétexte qu'ils détiennent le fameux AAA.

La vraie question n'est pas de savoir si la gestion est bien menée, ce qui paraît être un impératif essentiel. Le vrai enjeu est plutôt de savoir si la politique est pertinente. Je ne voudrais donc pas que l'on dépasse le débat démocratique en se posant une mauvaise question. La gestion est une obligation. La pertinence d'une politique est une preuve d'intelligence. Je pense donc qu'il vaut mieux mener une politique pertinente et mal gérée, qu'une politique non pertinente et bien gérée.

Bons débats à tous.

”



Jean-Luc DECORNOY
Président de KPMG

Discours d'introduction

“

Jean-Luc DECORNOY : Monsieur le Ministre, Monsieur le Président du Conseil économique, social et environnemental, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, Chers amis,

Dix ans après son adoption, cinq ans après son application à toute l'administration française, la LOLF a profondément modifié l'appréhension que les acteurs publics ont de leur environnement budgétaire.

La LOLF a introduit des notions telles que la performance et l'efficacité, qui, même si elles n'étaient pas inconnues de la sphère publique, n'avaient pas jusqu'à ce jour la place prépondérante qu'elles occupent aujourd'hui.

Jusqu'aux années 1970, la croissance économique permettait d'assurer pleinement le financement des politiques publiques. Or, depuis le début des années 1980, ce financement se perd via un recours croissant à l'endettement ainsi que par l'augmentation du niveau des prélèvements obligatoires.

On observe aisément la contrainte se profiler : ni l'endettement ni les prélèvements obligatoires ne sont extensibles à l'infini. Leurs niveaux en France sont déjà très élevés par rapport à ceux d'autres pays de l'Union européenne.

En outre, le niveau actuel de la croissance économique, faible, ne permet pas l'amortissement en capital de la dette. Tout éventuel surplus est immédiatement alloué au financement de la charge d'intérêt ou de nouvelles dépenses, principalement des transferts sociaux.

Il ne reste comme option que d'accroître l'efficacité de ce qui peut être entrepris par l'État, avec une enveloppe budgétaire fixe. En d'autres termes, il s'agit de faire davantage et mieux avec moins.

Ce constat constitue le quotidien des entreprises privées. L'État s'en inspire désormais car les entreprises disposent depuis toujours par définition de moyens limités et contraints.

Il n'est plus question aujourd'hui de faire marcher la planche à billets, ni de continuer à creuser le déficit. En conséquence, l'État adopte ce qu'il se fait de mieux au sein des entreprises en matière de définition des objectifs et de mise en œuvre des moyens.

L'enjeu est considérable. Chaque État doit se montrer exemplaire dans la conduite des affaires du pays et dans les résultats obtenus en matière de politique publique. Il en résulte une grande partie de sa compétitivité et de son attractivité économique.

Je voudrais dire un mot au sujet de la notation triple A, dont l'importance me semble exacerbée par la période que nous traversons actuellement.

Pour cela, j'aimerais partager mon expérience de praticien de la comptabilité et de l'audit, et établir un lien avec les grandes entreprises cotées. Celles-ci sont soumises chaque jour au joug tenu par les agences de notation. Je ne remets évidemment pas en cause le travail réalisé par les agences de notation, ni la teneur des avis qu'elles rendent. Une chose est sûre : leurs avis, conjugués aux caractéristiques du référentiel comptable international, encouragent la gestion à court terme. Le caractère instantané et saccadé d'une part de la représentation comptable des entreprises et d'autre part des avis émis par les agences est à l'origine de ce phénomène.

En d'autres termes, si l'on accorde une importance trop grande à la notation de l'État français, nonobstant son impact évident sur le niveau de la charge financière liée à son endettement, ne risque-t-on pas de se concentrer encore davantage sur le court terme, alors même que l'État est le premier acteur économique qui doit, par construction et par essence, élaborer des stratégies sur le long voire le très long terme ?

Par ailleurs, la qualité de la gestion des entreprises, et a fortiori de la gestion de l'État, ne saurait s'évaluer de manière vespérale, mais au terme d'une période de durée raisonnablement et suffisamment longue. A ce sujet, sans remettre en cause la qualité des analyses produites par les agences de notation, il ne faudrait pas continuer de donner à ces analyses une portée qu'elles n'ont pas. Ces analyses ont vocation à apprécier la solvabilité, et non pas la qualité de la gestion. Certes, les deux sont liées, et résultent l'une de l'autre. On a cependant souvent tendance à confondre ces deux notions qui sont bien distinctes. J'encourage donc à prendre du recul par rapport à la notation de l'État.

J'aimerais enfin partager avec vous les motivations de notre cabinet à co-organiser la manifestation d'aujourd'hui. Depuis 90 ans, notre cabinet est fidèle à son choix d'origine : accompagner l'ensemble du tissu économique de notre pays. Parmi les 80 000 clients que nous comptons aujourd'hui se trouvent, certes, 90 % des entreprises du CAC et 70 % de celles du SBF250, mais également environ 30 000 PME et micro-entreprises, 40 000 professions libérales et nombre d'entités du secteur public ou du secteur non marchand.

Ce choix et la pérennité de ce choix nous distinguent. Nous avons développé un maillage dans plus de 200 bureaux sur l'ensemble du territoire avec pour ambition d'être au plus près de nos clients.

Nous ne servons pas tous nos clients à partir de Paris ou des grandes métropoles, mais au sein même de chacune des villes, via des professionnels qui y sont attachés, qui les connaissent et qui comprennent bien leurs caractéristiques et leur fonctionnement.

Ceci nous place dans une position privilégiée d'observateur de la vie économique de notre pays. Si nous avons à cœur de synthétiser nos observations, c'est avec l'ambition de partager nos constats.

Parallèlement, depuis de nombreuses années, KPMG s'engage auprès des acteurs du secteur public. Cet engagement figure d'ailleurs parmi les sept priorités stratégiques de notre réseau mondial. En France, il s'agit d'une priorité d'autant plus justifiée que le secteur public a entrepris de s'inspirer des meilleures pratiques du secteur privé, que nous connaissons bien.

Résolument enraciné dans le tissu économique français, notre cabinet peut tirer parti de cette expérience accumulée et la mettre au service de l'État tout en s'adaptant aux besoins des missions régaliennes et du service public.

Parce qu'elle pose la question de la place de l'État dans la société et dans l'économie française, la LOLF nous concerne donc tous.

En tant que citoyen, notre cabinet se mobilise dans trois directions. Il s'agit en premier de mieux accompagner les acteurs publics dans la mise en application du nouveau cadre budgétaire et organisationnel dessiné par la LOLF. Il s'agit ensuite de contribuer indirectement à l'assainissement des finances publiques, en participant humblement et à la hauteur de notre compétence au processus de modernisation de l'État. Enfin, nous certifions les comptes publics. En effet, l'État a engagé un processus de modernisation de la gouvernance et de la certification des comptes en soumettant successivement à l'audit externe non seulement ses propres comptes, mais également ceux de certaines entités publiques. C'est ainsi que nous sommes devenus auditeurs d'un certain nombre d'hôpitaux et d'universités.

C'est en raison de son engagement au service de l'enrichissement mutuel du public et du privé que KPMG a saisi l'opportunité d'organiser cette manifestation en partenariat avec le Club des amis de la LOLF et le Conseil économique, social et environnemental, que je remercie.

Nous avons ainsi voulu rassembler des personnalités politiques européennes, des représentants des institutions administratives ainsi que des experts de la gestion publique pour établir un état des lieux de la réforme budgétaire et tracer des perspectives pour les années à venir.

Je vous remercie pour votre attention et vous souhaite une excellente conférence.

”



Alain LAMBERT,
ancien Ministre du Budget

LOLF et Gouvernance économique et financière européenne

Franco BASSANINI, Président de Cassa di Depositi e Prestiti

Philippe DE FONTAINEVIVE, vice-Président de la Banque Européenne d'Investissement (BEI)

Knut REXED, ancien secrétaire d'État et ancien directeur de Staskontoret

Stéphanie RISO, Chef d'unité de la politique fiscale et surveillance à la Direction des Affaires économiques et financières, Commission Européenne

La table ronde est animée par **Jean-Paul BETBEZE**, Chef économiste et directeur des études économiques, Crédit Agricole SA, et présidée par **Christophe FRANKEL**, Directeur adjoint du Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF).

Les deux fondateurs et secrétaires perpétuels de ce club sont **Didier Migaud**, l'auteur de cette réforme budgétaire, et son inséparable complice, votre serviteur.

Merci à **Jean-Paul Delevoye**, président du CESE, auquel un long compagnonnage sénatorial et gouvernemental me lie. Merci à **KPMG** et à vous, **Monsieur le Président du directoire**, pour la part prépondérante qui a été prise par votre cabinet dans l'organisation de cette conférence.

Cet événement est né de la volonté de **Pierre-Mathieu Duhamel**, président du comité stratégique de KPMG. Nous avons beaucoup travaillé ensemble. Il m'autorisera à dire que c'est nous qui avons imposé la norme zéro valeur sur les dépenses de l'État.

Que vous soyez ménages ou entreprises, que vous apparteniez au secteur privé ou au secteur public, vous devez avoir clairement conscience que la gouvernance et la gestion des finances publiques, à défaut d'être une fin en soi, est une condition essentielle de la liberté et de la prospérité des peuples.

La crise qui frappe les pays développés et l'Union européenne vient nous rappeler ce qui avait été oublié : la nécessité de finances saines, d'administrations performantes et de politiques responsables pour

préservé la compétitivité de pays qui doivent faire face désormais à une concurrence effrénée, dans le contexte de la mondialisation.

Trop souvent, le monde de l'entreprise pense que la gestion de la sphère publique ne relève pas de son domaine, investi qu'il est dans ses propres contraintes. Rien ne serait plus grave et plus dangereux.

Au cours des cinq dernières années, la sphère publique a, par l'accroissement de ses dépenses toutes administrations confondues, consommé plus que la richesse produite par les Français sur la même période. Cela signifie que la vitesse de progression des dépenses publiques a été plus grande que la vitesse de la progression du PIB. Cela nous rend co-responsables d'une société qui peine à se moderniser et qui se crispe face à la crise, au lieu de saisir les opportunités pour mettre en œuvre les grandes réformes qui, malheureusement, n'interviennent qu'à l'issue des grands chocs.

Je vous invite donc à beaucoup d'audace tout au long de ce colloque. Ce moment constitue un instant de vérité au cours duquel nous avons le devoir moral de regarder la vérité ensemble, d'apprécier les pistes de progrès qu'il nous faut bien vite emprunter et de nous serrer les coudes pour trouver l'énergie de relever les défis qui nous sont lancés.

Le **Président Decornoy** nous a dit combien son cabinet était un observateur avisé de la mutation de la sphère privée et publique.

Ma conviction, **Monsieur le Président**, est la suivante. Si nous appartenons à la sphère privée et que nous ne sommes pas compétitifs, nous perdons nos clients et disparaissions. Dans la sphère publique, si les politiques publiques et les administrations publiques n'offrent pas au peuple une efficacité qui soit au niveau de son espoir, alors les facteurs de production de richesse les plus performants se déplaceront. Ces peuples verront leur pays décliner.

C'est pourquoi nous sommes face à un immense défi. Nous n'en sommes plus à nous regarder, mais nous sommes ensemble face à un défi de civilisation. Le continent sur lequel la plupart d'entre nous a eu la chance de naître est menacé dans son avenir si ceux qui le peuplent aujourd'hui ne se ressaisissent pas. Le monde a changé, et il ne nous attendra pas.



Alain LAMBERT : Mesdames et Messieurs, je voudrais vous présenter le **Club des amis de la LOLF**. Il s'agit d'un regroupement informel qui rassemble tous ceux qui croient à l'urgente et impérieuse idée de modernisation de l'action publique, qui sont prêts à y consacrer du temps et de l'expérience, et à nourrir le réseau de tous les acteurs de cette réforme.





Jean-Paul BETBEZE
CRÉDIT AGRICOLE

Jean-Paul BETBEZE,
Chef économiste et directeur
des études économiques,
Crédit Agricole S.A.

“

Jean-Paul BETBEZE : Merci Mesdames et Messieurs.

Monsieur Lambert vient de parler des grandes réformes qui suivent les grands chocs. Une chose est certaine : nous sommes dans une période de grand choc.

Cela fait dix ans que la LOLF est arrivée en France. Il s'agissait d'un outil techniquement nouveau, et politiquement encore plus novateur. Je pense que la conscience de certains qu'il fallait anticiper et assumer ce grand choc est à l'origine de la LOLF.

Aujourd'hui, nous sommes au moment du premier bilan. Les grands chocs n'ont pas diminué en intensité. La situation française s'inscrit dans un contexte européen complexe. C'est pour cette raison que la discussion de ce matin est non seulement française, mais également européenne.

Ma responsabilité est de gérer le temps de parole. Dans l'ordre qui a été négocié, **Christophe Frankel** nous parlera du budget de chaque État. **Stéphanie Riso** poursuivra en nous expliquant quelle est la stratégie de consolidation budgétaire en Europe. **Christophe Frankel** reprendra la parole pour clore ce qui constituera notre introduction. Ensuite, **Franco Bassanini** nous parlera de la situation de la réforme de l'État italien. **Monsieur de Fontaine Vive** abordera le rôle de la Banque Européenne d'Investissement. Enfin, **Monsieur Raxed**, qui a travaillé sur le cas suédois, partagera ses expériences avec nous.

”

“

Merci.

Je vais avant tout essayer de préciser le rôle et les fonctions du FESF, et de le mettre en perspective avec les réformes au niveau national. A mon sens, la parole doit ensuite très vite passer au niveau européen, dans la mesure où les réformes les plus structurantes sont décidées à ce niveau.

Le FESF a été créé en mai 2010 pour une durée de trois ans. Il s'agit de l'une des trois composantes de ce qui a été appelé le package de stabilité financière. Le FESF opère en coopération avec l'Union européenne et le FMI, ce dernier s'étant engagé à prêter jusqu'à 50 % de ce que l'Europe allait financer.

La mission initiale du FESF est de se financer sur les marchés, puis de re-prêter ces fonds à des pays en difficultés, à condition qu'ils en fassent la demande et que cette dernière soit acceptée.

En contrepartie, ces pays s'engagent dans un programme de réforme structurelle. Ces programmes sont suivis par la troïka (la Banque centrale européenne, la Commission européenne et le FMI), qui produit des rapports trimestriels. Les tranches suivantes de prêt sont déboursées uniquement dans le cas où les rapports trimestriels sont positifs.

Le FESF est doté d'un capital de 30 millions d'euros, détenu par les 17 États européens membres de la zone euro. Le FESF n'est donc pas un fonds. La dénomination anglaise est une facilité.

Aujourd'hui, le FESF dispose de deux clients qui sont le Portugal et l'Irlande. Il s'est engagé à leur prêter 44 milliards d'euros entre 2011 et 2014, sur une durée moyenne de 15 ans. Ces prêts sont dorénavant dispensés sans marge par rapport aux propres coûts de financement du FESF.

Pour lever ces fonds, le FESF émet des titres obligataires qui sont garantis à hauteur de 726 milliards d'euros par l'ensemble des pays de la zone euro, à l'exception de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal.

Cependant, pour emprunter aux meilleures conditions, le FESF recherche une notation AAA. Sa capacité réelle de prêt est ainsi de 440 milliards d'euros, ce montant correspondant au total des garanties apportées par les six pays bénéficiant du triple AAA au sein de la zone euro. A ce jour, cinq opérations ont été réalisées pour un montant total de 18 milliards d'euros.

Christophe FRANKEL,
Directeur adjoint du Fonds
Européen de Stabilité
Financière (FESF)

Depuis octobre 2011, les missions du FESF ont été étendues du simple prêt aux États aux achats d'obligations des États, soit sur le marché primaire soit sur le marché secondaire. Le FESF peut également participer à des programmes de précaution, ou bien financer la recapitalisation d'institutions financières.

Ces instruments ne peuvent être mis en œuvre que sous certaines conditions auxquelles doivent se conformer les États qui pourraient en bénéficier. Ces conditions sont suivies par la troïka. Il est également envisagé que le FESF finance la Grèce à partir de 2012. Il s'agit d'un sujet en cours de négociation.

Le FESF est ainsi un outil de financement. Autrement dit, le FESF est un moyen donné à l'État de gagner le temps nécessaire pour mettre en œuvre des réformes ayant pour objectif d'améliorer sa compétitivité.

Les indicateurs des deux pays soutenus par le FESF sont en nette amélioration, ce qui prouve que la démarche est vertueuse. La balance des comptes courants présente une amélioration constante, l'Irlande prévoyant même un excédent positif en 2012. Les déficits fiscaux se résorbent et la compétitivité de chacun des pays soutenus, mesurée par le coût unitaire du travail par rapport à l'Allemagne, s'améliore significativement. Je pense que ces éléments ne sont pas suffisamment reconnus.

En revanche, le FESF n'est pas le remède à la crise. Il fournit une aide financière à des États qui se réforment individuellement. Son action est nécessaire, mais loin d'être suffisante. De nombreuses réformes ont lieu au niveau européen, c'est pourquoi je cède la parole à **Stéphanie**.

”



Knut REXED

Christophe FRANKEL
FONDS EUROPÉEN
DE STABILITÉ FINANCIÈRE



Stéphanie RISO,
Chef d'unité de
la politique fiscale
et surveillance à la
Direction des Affaires
économiques et financières,
Commission Européenne

“

Stéphanie RISO : Quelle est la situation aujourd'hui ? Entre 2007 et 2012, la crise aura provoqué une hausse de l'endettement de 25 points de PIB en moyenne au sein de l'Union européenne.

Trois facteurs peuvent expliquer cette hausse. Tout d'abord, il s'agit du soutien au système bancaire, suite à la crise bancaire initiée dans la foulée de la faillite de Lehman Brothers. Le deuxième élément explicatif est représenté par l'ensemble des plans de relance. Enfin, la récession et la faible croissance ont entraîné une hausse des dépenses et une baisse des revenus.

Les origines de cet endettement font débat : surendettement public, surendettement privé, déséquilibre macroéconomique profond, etc. Les origines sont discutables. Quoi qu'il en soit, la situation exige une réponse forte et coordonnée.

C'est la décision prise par l'Union européenne depuis la fin de l'année 2009, par la mise en place d'une politique de fiscalité, ou de sortie de crise budgétaire, basée sur trois principes.

Tout d'abord, la consolidation budgétaire doit être différenciée selon la situation des pays. Les pays les plus fragiles n'ont d'autre choix que de se réformer, quelle que soit la situation de croissance dans laquelle ils évoluent. Quand nous ne disposons pas de marge de manœuvre budgétaire, il faut s'inscrire dans une logique de consolidation budgétaire. D'autres pays disposant de davantage de marge de manœuvre peuvent adapter

leur rythme de consolidation budgétaire à la situation macroéconomique qu'ils connaissent.

Aujourd'hui, nous constatons que cette stratégie de consolidation budgétaire décidée fin 2009 est extrêmement difficile, d'autant plus au vu de la situation économique actuelle de l'Union européenne. Les perspectives de croissance sont en effet très faibles, nos dernières prévisions anticipant une quasi-stagnation pour 2012.

Doit-on poursuivre cette stratégie ? C'est la question qui se pose aujourd'hui. Des voix se font entendre pour alerter du danger de la somme des plans d'austérité mis en œuvre en Europe. Ce constat est vrai à court terme, dans la mesure où la consolidation budgétaire déprime la demande à brève échéance. L'objectif est qu'à moyen terme, cet impact négatif sur la croissance s'estompe via un effet de confiance.

La vraie question est de savoir s'il existe une alternative à cette stratégie de consolidation budgétaire. Pourrait-on penser à d'autres options ? Quels sont les pays qui pourraient se le permettre ? La liste est courte, et se réduit de mois en mois. Il est tout à fait notable d'observer les problèmes de l'Allemagne pour placer sa dette obligataire, alors même que ce pays est l'un des plus solides de l'Union européenne. Des doutes ont été émis sur la solidité de son système bancaire, et son exposition aux pays les plus vulnérables lui a été reprochée.

L'autre question est de savoir si ces pays auraient la capacité de soutenir la croissance en zone euro. Auraient-ils la capacité de faire de soutenir suffisamment leur demande interne pour que se produisent des effets d'entraînement sur l'ensemble de la zone euro ? Il est difficile d'envisager un cas pareil.

La réponse des Ministres de l'Union européenne est de poursuivre la consolidation budgétaire, en essayant de la réaliser de manière intelligente. Il s'agit de consolider en préservant les dépenses d'investissement, d'identifier les dépenses essentielles et de réduire les autres dépenses.

Cela nécessite de réformer les systèmes de taxation afin de favoriser au maximum l'activité, et de s'attaquer aux réformes structurelles qui ont été trop longtemps repoussées. Ces réformes doivent permettre de relancer l'activité vers une croissance plus forte, plus durable et plus riche en emplois.

Nous savons tous que ces réformes structurelles prennent du temps. Les effets positifs ne seront pas visibles à court terme. Il n'en demeure pas moins que ces réformes sont essentielles.

Pour accompagner ces consolidations budgétaires, l'Union européenne a mis en œuvre une réforme profonde de la surveillance des budgets européens. Il y a un an, la Commission européenne proposait un nouveau cadre de coordination des politiques économiques et budgétaires avec quatre points forts. Tout d'abord, il s'agissait de renforcer la coopération en amont, avec notamment l'instauration d'une nouvelle règle des dépenses à laquelle **Monsieur Lambert** faisait allusion tout à l'heure. Cette nouvelle règle exige que la croissance des dépenses ne dépasse pas la croissance du PIB. Une autre nouvelle règle concerne la réduction de la dette, dont la décroissance devra être de 5 % par an au minimum. Le renforcement des outils de mise en œuvre a été mis en place, accompagné d'un système de sanctions financières progressives. Un renforcement de la cohérence entre les cadres budgétaires nationaux et les règles européennes a également été proposé par la mise en place d'un minimum de standards communs. Sur le plan macroéconomique, de nouvelles règles de surveillance et de correction des déséquilibres macroéconomiques ont été écrites.

Cet ensemble de nouveaux textes législatifs est connu sous le nom de 6-pack, étant constitué de six textes de loi. Ces textes sont entrés en vigueur le 13 décembre 2011. Nous sommes donc désormais équipés de ces nouveaux outils de suivi de la performance budgétaire, afin de permettre d'éviter les situations de fragilité budgétaire que nous avons connues avant la crise.

Il est évident que l'approfondissement de la crise de la dette souveraine a mis en exergue un élément fondamental. Les pays de la zone euro partagent

des responsabilités croisées en termes de politique budgétaire. La coordination en zone euro est une nécessité absolue qui doit être renforcée.

C'est pour cette raison que le 23 novembre dernier la Commission a proposé de nouvelles règles spécifiques à la zone euro. Le 6-pack est en effet applicable à l'ensemble des pays de l'Union européenne indifféremment. Nous avons ainsi proposé un renforcement des règles pour les pays de la zone euro, ces États étant dotés d'une responsabilité particulière. Nous voulons donner la possibilité à la Commission d'avoir un droit de regard sur les projets de lois de finances au moment où ils sont débattus dans les Parlements nationaux. Nous souhaitons également donner à la Commission la possibilité de demander que l'on change un projet de loi de finances qui violerait de manière aggravée les règles européennes.

Vous l'avez vu comme moi le week-end dernier, les chefs d'État de l'Union européenne ont confirmé la nécessité de renforcer la coordination des politiques budgétaires. Ils se sont mis d'accord sur la mise en œuvre d'un nouveau pacte budgétaire qui prône l'équilibre des budgets.

Si aujourd'hui le débat se focalise sur l'écriture de ce nouveau traité, il ne faut pas perdre de vue que toutes ces propositions vont dans un même sens. Il s'agit de renforcer la surveillance budgétaire en amont sur les procédures nationales portant sur l'adoption des budgets, et en aval avec un système plus crédible de mise en œuvre de ces budgets.

”

Jean-Paul BETBEZE : Merci beaucoup. **Christophe Frankel**, quelles sont les interactions entre le FESF et la Commission ? Il me semble en effet qu'il existe des problèmes de coordination importants.

Christophe FRANKEL : Je crois que les deux sujets sont relativement distincts. Le FESF et la Commission sont chargés de mettre en place des financements pour les États. Ces financements ne sont mis en place qu'une fois les demandes acceptées, à la suite d'un diagnostic et d'une proposition de réforme qui est analysée.

Il existe donc une répartition des tâches et des responsabilités, qui est principalement la conséquence d'une répartition des compétences. Le FESF est avant tout compétent sur tous les aspects liés au financement, tandis que Bruxelles est aussi responsable des thématiques de diagnostic économique.

Jean-Paul BETBEZE : Monsieur **Bassanini** va maintenant nous parler de la situation italienne.



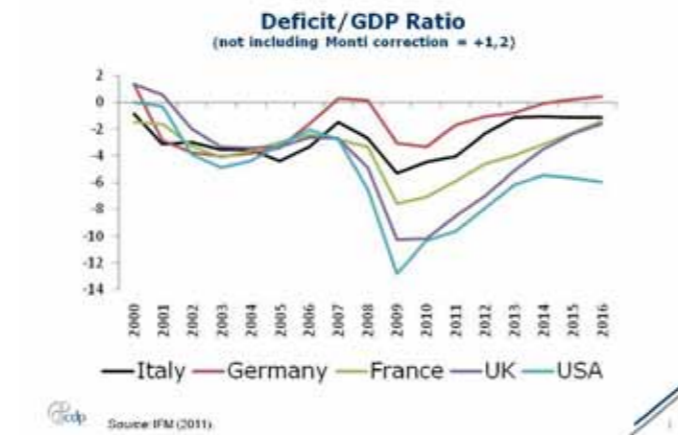
Franco BASSANINI, Président de Cassa di Depositi e Prestiti

“

Franco BASSANINI : Hier, le Sénat italien a approuvé la réforme constitutionnelle qui établit la règle de l'équilibre du budget, par 250 sénateurs pour et 14 contre. Il y a quinze jours, la réforme avait été adoptée par la Chambre des députés avec la même majorité.

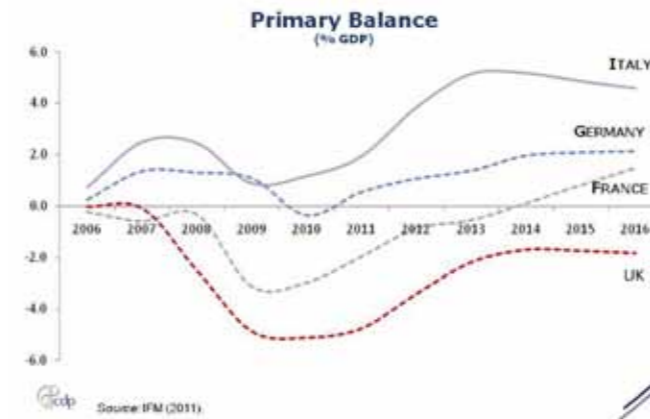
La réforme établit la règle du déficit zéro ajusté par rapport au cycle économique à partir de 2014, y compris le déficit des collectivités territoriales et de tout autre établissement public. La réforme italienne est donc plus rapide et plus sévère que la réforme espagnole et allemande, et même que la règle établie par le Conseil européen la semaine dernière. Cette réforme constitutionnelle est presque achevée (personne ne doute quelle sera approuvée en deuxième lecture avec la même large majorité). Elle doit évidemment encore produire ses effets. Peut-on pour autant considérer que l'Italie a rempli son devoir ? J'ai préparé quelques slides pour vous donner une réponse fiable.

Nous observons sur la première *slide* le rapport entre le déficit et le GDP avant les corrections du gouvernement Monti, qui sont déjà en vigueur. Il convient donc de



corriger ces chiffres en retranchant 1,2 % de dépenses à partir de 2012. Avec ces nouvelles corrections, l'équilibre du budget sera atteint en 2013, soit une année avant l'objectif fixé par la règle constitutionnelle, et même en cas de cycle économique modérément négatif.

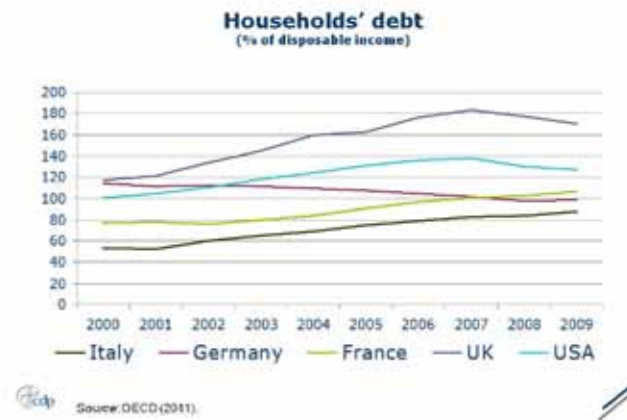
La *slide* suivante présente la balance primaire du budget. Nous observons que l'Italie a déjà une bonne avance par rapport au Royaume-Uni, à la France et même à l'Allemagne, et va l'augmenter dans les prochaines années.



La dette publique italienne par rapport au GDP est plus élevée que celle des autres pays européens. Notons cependant que l'écart se maintient, voire se réduit. Les estimations pour les prochaines années montrent que l'écart se réduira encore plus. Elles montrent aussi que la dette des Etats-Unis par rapport au GDP dépassera avant 2020 la dette italienne. Si nous appliquons les définitions d'Eurostat à la dette publique américaine, alors nous observerions que la dette publique des Etats-Unis est d'ores et déjà au-dessus de celle de l'Italie.

Depuis 1994, des avances primaires remarquables ont contribué à la réduction de la dette italienne qui avait surmonté le 120 % du GDP. Les séries historiques des taux d'intérêt sur la dette publique montrent que l'Italie a bien surmonté une longue période où les taux étaient proches de 10 %. La crise a fait remonter la dette publique italienne au niveau de la moitié des années 1990. Mais avec des avances primaires élevées cette dette peut être maîtrisée. En plus, il s'agit d'une dette qui est maintenant pour 61 % dans les mains des ménages et des institutions italiennes.

La dette des ménages en Italie comme le montre la *slide* suivante est beaucoup moins élevée que la dette des familles des Etats-Unis et du Royaume-Uni, et un peu moins élevée de la dette des ménages allemands. Si nous cumulons la dette publique, la dette des ménages et la dette des institutions financières, l'Allemagne et la France sont mieux positionnées que l'Italie, mais l'écart est faible. Cependant, l'Italie est bien mieux placée que les Etats-Unis et que le Royaume-Uni.



En ce qui concerne la richesse des ménages, *slide* suivante, les Italiens sont les plus riches d'Europe.



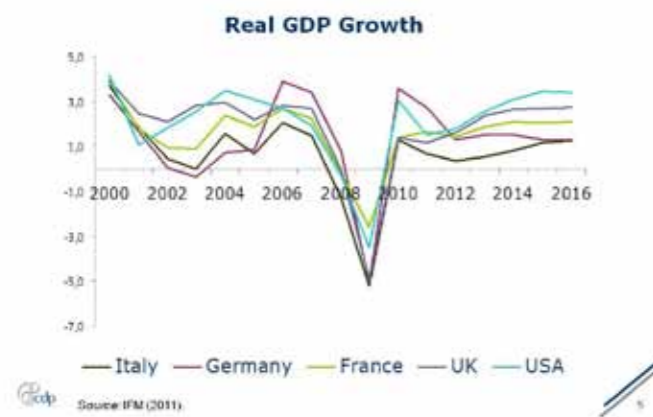
Les exportations italiennes, ont été sévèrement affectées par la crise, de même que les exportations des autres pays étudiés, sauf l'Allemagne. Mais, cette année la reprise des exportations italiennes a été brillante.

Il n'existe pas, en Italie, de bulle immobilière, à l'inverse de l'Espagne.

Pendant la crise et jusqu'à maintenant, les banques italiennes n'ont pas eu besoin de soutien public. Les mesures de soutien à l'économie pendant la crise ont été très faibles. Seuls les derniers décrets du Gouvernement Monti, à côté des réductions des dépenses publiques et augmentation des recettes fiscales, visent à la croissance économique.

Nous constatons donc que l'Italie a fait ses devoirs, a bien réalisé ce à quoi elle s'était engagée, a bien rempli ses obligations en termes de finance publique et de budget. Pourquoi donc le *spread* de la dette souveraine italienne est-il encore de 500 points au-dessus de celui de la dette de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des Etats-Unis ?

La réponse est – à mon avis – assez simple. La slide suivante montre que le taux de croissance de l'Italie est bien au-dessous de celui des autres pays de la comparaison, de même que la productivité du travail. L'épargne des familles est en train de se réduire depuis 2010.



Jean-Paul BETBEZE : Merci Franco. Nous avons analysé avec vous les problèmes d'excès de règles, et de règles qui provoquent la crise.

Vous avez parlé indirectement du paradoxe de la situation italienne, avec des ménages qui ont de l'argent, des entreprises qui vont bien et des banques sous pression.

Il existe effectivement de nouvelles règles de l'OBA qui sont des règles pro-cycliques, qui font se détériorer la situation lorsque les crises se présentent. Je pense comme vous qu'une réflexion sur les règles est essentielle.

L'autre élément que vous soulignez est que l'Italie a fait son devoir.

Franco BASSANINI : Elle a fait son devoir en retard.

Jean-Paul BETBEZE : L'enjeu est donc de consolider et d'homogénéiser les pratiques.

Je passe la parole à **Monsieur de Fontaine Vive**.



”

Le véritable problème de l'Italie n'est donc plus la dette publique, c'est la croissance économique et la compétitivité. Hier, le centre d'études économiques du Medef italien a prévu une récession de 1,6 % en 2012.

Qu'est-ce qu'on devrait donc faire ? Tout d'abord, je pense qu'il ne faut pas imposer à l'Italie une règle budgétaire plus sévère de celle qui a été établie par le Conseil européen pour tous les pays de l'Eurozone. En fait, on demande maintenant à l'Italie d'aller au-delà de cette règle, avec des mesures pro-cycliques qui risquent de déclencher une spirale de récession.

Ensuite, il convient de réfléchir au sujet des règles qui pénalisent la croissance de l'Italie, mais aussi celle de l'Europe entière. Je pense à Solvabilité II, à Bâle III, à certaines règles de la nouvelle Autorité bancaire européenne et à certaines règles comptables. La stabilité financière est une condition sine qua non de la croissance ; mais une croissance soutenue est la condition d'une stabilité financière durable et soutenable à moyen terme. Il convient donc de chercher des règles capables de défendre la stabilité financière sans pénaliser la croissance.

Enfin, nous devrions réfléchir au rôle de la BCE. L'une des raisons de la crise de l'Euro est l'absence d'une Banque Centrale Européenne qui puisse jouer le même rôle que la Banque d'Angleterre ou la Federal Reserve.

En conclusion, il me paraît essentiel de ne pas tuer le malade lorsqu'il a fait son devoir.



Philippe DE FONTAINE VIVE,
Vice-Président de la Banque
Européenne d'Investissement
(BEI)

“

Philippe DE FONTAINE VIVE : Je précise que mon discours ne constituera pas une publicité pour la Banque Européenne d'Investissement. Si vous souhaitez connaître les activités de la BEI, je vous invite à consulter nos brochures et notre site Internet, et je suis à votre disposition pour en discuter. Il me paraît plus intéressant de croiser ce regard européen avec l'état des lieux français.

Je ne dirai donc qu'un mot de la BEI. Il s'agit de la Caisse des Dépôts des Européens. Nous n'avons ni monopole de dépôt, ni monopole de livret. En se gérant bien, sans monopole, il est possible de financer l'économie européenne. A travers notre activité, nous pouvons avoir un regard sur cette décennie de LOLF.

Comme Alain Lambert et Jean-Paul Delevoye, je ne peux que me féliciter des efforts mis en œuvre depuis une dizaine d'années pour rationaliser et mettre en perspective la question budgétaire.

Je me pose cependant la question de savoir si nous sommes arrivés à adopter une démarche de qualité, et non pas seulement de régularité, de la dépense publique. Cette question me semble au cœur de votre séminaire. Je suis très heureux et très surpris de démarrer ce colloque par un éclairage européen.

Le premier éclairage européen qui me vient à l'esprit est que les dix ans de la LOLF correspondent aux dix ans de l'euro. Autant pour l'euro, il s'agit d'une décennie gagnée, autant pour les procédures budgétaires françaises, je me demande si la dernière décennie n'est pas perdue. C'est de cette question dont j'aimerais parler à travers les éclairages de la Banque Européenne d'Investissement.

Tous les efforts réalisés grâce à la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) sont mieux connus de vous que de moi. Je n'entrerai pas dans le détail.

Si j'observe le tableau de bord de l'emploi public réalisé par le Centre d'Analyse Stratégique en 2010, je constate que la France se situe dans une position moyenne-haute pour son taux d'administration. Nous comptons en France 90 emplois publics pour 1 000 habitants. En Allemagne, ce chiffre est de 50. Dans l'OCDE, l'emploi public est en moyenne de 15 %, là où la France est à 22 %. Seuls les pays nordiques sont comparables (Finlande, Danemark, Suède et Norvège). Nous sommes confrontés à une exception française dans le paysage de l'Europe continentale qu'il est intéressant d'analyser.

Je ne reviens pas sur l'incitation du dernier Conseil européen à regarder ces questions budgétaires de près, Stéphanie Riso l'ayant souligné dans son intervention.



Je pense que nous sommes amenés à nous poser les questions qui n'ont pas toujours eu la plus grande acuité ces dix dernières années. Je vais donner trois exemples à partir de l'expérience de la Banque Européenne d'Investissement, dans des secteurs distincts.

Mon premier exemple remonte à 2002, à l'époque de mon arrivée à la BEI. J'ai constaté avec le Ministre en charge de la Santé qu'il existait un immense retard d'investissement public dans le domaine des hôpitaux, la contrainte budgétaire portant très fortement sur le secteur hospitalier. Nous avons contribué au financement du plan Hôpital 2012, qui s'inscrivait dans une logique très keynésienne d'investissement massif pour rattraper le retard accumulé.

Au total, nous avons prêté 1,95 milliard d'euros aux hôpitaux français pendant ces dernières années. C'est utile, mais cela n'a résolu en rien le dysfonctionnement du financement public des hôpitaux en France. C'est pour cette raison que nous avons arrêté ces financements. La réforme de la dépense publique dans ce secteur a en effet été trop lente et trop tardive. L'effort d'investissement, s'il n'est pas accompagné d'un effort de bonne gestion, aboutit à un gaspillage qu'il vaut mieux arrêter.

Le deuxième outil que je prends en exemple est le Partenariat Public Privé (PPP). La France a longtemps eu un grand retard dans les PPP. Je me souviens avoir été invité ici même pour le centenaire du Conseil général des Ponts, et leur dire qu'ils avaient tort de résister aux contrats de partenariat public privé au motif qu'ils étaient les pères des concessions il y a plusieurs siècles de cela. Le gouvernement français nous a consultés, étant reconnu comme étant le centre européen d'expertise européen sur les PPP. Nous avons ainsi pu lancer cette action de modernisation de la dépense publique en ayant recours aux PPP pour mieux répartir les risques.

Le résultat est qu'en 2011, la France est largement en tête dans le nombre de projets concrets de PPP mis en place, avec notamment le TGV Sud Europe Atlantique, le TGV Bretagne Pays de Loire et la nouvelle tranche du TGV Est.

J'en tire une conclusion qui est que si l'on modernise effectivement l'outil de gestion publique, il est possible de faire du rattrapage sans charger les dépenses budgétaires immédiates. Au contraire, cela permet de répartir la charge budgétaire sur la durée de vie économique de l'actif.

En tant que banque publique, nous n'avons absolument pas à nous substituer aux États membres, d'autant

plus que ce sont nos actionnaires. Mon message est ici d'affirmer qu'il ne faut pas adopter une discipline budgétaire unique. Il convient de financer l'économie réelle et de le faire en symbiose avec la dynamique européenne.

J'en viens à présent à mon troisième exemple. Je regrette que lorsque le grand emprunt a été lancé, aucune conjonction n'ait été pensée avec l'Europe. C'est seulement deux ans plus tard que nous observons les pôles de compétitivité et les pôles universitaires venir nous demander des financements. Nous finançons ces projets dans le reste de l'Europe depuis de nombreuses années. J'ai choisi ce troisième exemple pour illustrer que c'est en bénéficiant de l'expérience des autres pays européens que l'on peut progresser. Je crois que dans toutes les réformes publiques à entreprendre en France, le volet européen est indispensable.

Enfin, je crois qu'il existe une recherche à effectuer avec KPMG et d'autres sur le concept de mesure de l'efficacité (au-delà de la régularité) des dépenses publiques. Le président Delevoye nous donnait tout à l'heure quelques exemples de réforme de gestion de son institution.

En conclusion, force est de constater que nous n'avons pas la vérité, ni à Bruxelles ni à Luxembourg. Nous avons la lourde tâche de préparer le budget pluriannuel de

2014 à 2020, et une réflexion est en cours sur les fonds structurels. Ces fonds représentent une dépense de 54 milliards d'euros par an. Cette masse n'est pas très importante, certes. Cependant, j'ai toujours été frappé par la notion de crédit budgétaire. Il devrait s'agir de don budgétaire. Dès lors que nous passerons de la logique de dons à la logique de crédits, notre capacité d'intervention dans l'économie réelle sera bien plus importante.

Voilà quelques éléments pour alimenter votre débat.



Jean-Paul BETBEZE : Merci **Monsieur de Fontaine Vive**. Je retiens trois points de votre intervention.

Le premier point est d'investir uniquement en mettant en œuvre des réformes. Le deuxième aspect est de penser les réformes avec l'Europe. Le troisième sujet est de réformer en mesurant les résultats obtenus.

Vous avez fait remarquer, **Monsieur de Fontaine Vive**, que nous avons en France des chiffres d'encadrement pratiquement similaires aux pays nordiques.

Monsieur Rexed, comment avez-vous vécu la crise en Suède, et comment avez-vous fait pour vous en sortir ?



Knut REXED,
ancien secrétaire d'État et
ancien directeur de Staskontoret

“

Knut REXED : Le Staskontoret est une agence d'investigation dépendant du ministère des Finances suédois. C'est une organisation qui travaille exclusivement pour le ministère.

Il convient de réaliser une rétrospective, tant les éléments que nous observons nous donnent un sentiment de déjà-vu. Il y a vingt ans, la Suède entrait dans une période de crise économique et financière très grave, à laquelle a succédé une crise bancaire. Les prévisions des années 1993 et 1994 étaient catastrophiques. Beaucoup d'analystes affirmaient que la Suède était tombée dans une crise d'endettement dont il serait impossible de sortir.

En septembre 1994 avait lieu une élection parlementaire. Un mois avant l'élection, le parti social démocrate a publié son manifeste politique, qui détaillait un programme de stabilisation quadriennal. Nous demandions un mandat sans limite qui nous autoriserait à prendre toute mesure qui serait nécessaire. Nous avons perdu des voix pendant l'élection, mais avons été élus avec 45 % des suffrages.

Pendant l'automne, nous nous sommes lancés dans un dialogue avec les organisations syndicales et politiques, avant l'adoption formelle du programme en janvier 1995. Dans nos discussions avec les syndicats, nous avons répété deux messages centraux. L'un d'eux était « Si vous êtes endetté, vous n'êtes pas libres ». Les syndicats étaient en accord avec ce message, et les discussions portaient davantage sur le contenu du programme.

Un des éléments importants du programme de stabilisation consistait en une augmentation d'impôts en même temps qu'une réduction des dépenses. Chaque citoyen devait contribuer.

Nous ne disposions pas d'une majorité propre au sein du Parlement, dans la mesure où le gouvernement avait été élu grâce au soutien de l'ancien parti communiste. Son soutien au programme de stabilisation n'était pas totalement garanti. En janvier 1995, un accord a donc été conclu avec le parti du Centre (parti d'opposition), de manière à assurer une majorité quadriennale pour le programme de stabilisation.

Une réforme du système budgétaire suédois était au cœur du programme de stabilisation. Nous avons ainsi renversé le processus budgétaire : au lieu d'agréger des demandes détaillées, le nouveau système partageait une enveloppe pré-établie entre différents programmes et agences. Ce renversement renforça le pilotage et la maîtrise des finances publiques.

Deuxièmement, nous avons réformé la procédure parlementaire. Le Parlement ne votait plus ligne par ligne, mais sur une proposition intégrale du comité des finances. Cela a renforcé la position du gouvernement, et a donné beaucoup de pouvoir au comité des finances dont le président est devenu quasiment aussi important que le Ministre du Budget.

Troisièmement, nous avons déjà décentralisé toutes les décisions concernant les ressources humaines aux agences. Nous avons à ce moment dépolitisé les politiques de ressources humaines.

Le programme de stabilisation était soutenu par une réforme du système de retraites. Cette réforme était basée sur un accord entre l'ensemble des partis représentés au Parlement, à l'exception de l'extrême gauche et de l'extrême droite. Dans le nouveau système, la somme de tous les paiements était déterminée par la somme de toutes les contributions. Le déficit du système de retraite n'était en effet plus soutenable. Cette réforme envoyait un signal fort aux institutions financières, et montrait que le système politique suédois était capable de contrôler les finances publiques.

Le fil rouge de mon récit réside dans le besoin de restaurer la confiance dans la gouvernance économique et financière. Le problème du déficit n'est pas au cœur de la crise actuelle : au contraire, il s'agit du manque de confiance des prêteurs dans le contrôle des finances publiques. Le manque de confiance des citoyens, qui refusent d'accepter des programmes de rigueur, est un autre facteur important.

Nous discutons aujourd'hui d'un nouveau mécanisme européen pour assurer une stabilité économique et financière. Ceci n'est pas nouveau pour la Suède. Nous nous sommes imposé ce régime en 1994.

Les critères de Maastricht de l'ancien pacte de stabilité codifiaient à mon avis seulement les exigences des marchés financiers. L'une des causes de l'instabilité vient des erreurs commises par les marchés.

J'aimerais ajouter quelques mots sur le régime monétaire. Nous avons été forcés à abandonner le taux fixe de la Couronne en 1992. Le résultat avait été une dépréciation, qui n'avait cependant pas diminué l'intensité de la crise fiscale. La Suède a par la suite poursuivi une politique de prix stable. La Couronne a été renforcée durant le programme de stabilisation.

Il est à mon avis faux de faire porter sur l'euro la responsabilité de la situation économique des pays de la zone euro. Le véritable problème est que les pays n'ont pas mené une politique fiscale assez active et adaptée.

Pour conclure, l'existence d'un système budgétaire approprié est un élément impératif pour réussir à contrôler les finances publiques. Il s'agit d'une condition nécessaire, mais non suffisante.

Jean-Paul BETBEZE : Knut, vous apportez deux éléments nouveaux au débat.

Les relations avec les syndicats, notamment, n'ont pas été abordées jusqu'à présent. Le sujet de la cohésion

sociale et de son maintien dans un contexte de crise économique était le deuxième point marquant de votre intervention.

Mesdames et Messieurs, nous avons droit à deux questions.

Question de la salle : Bonjour. Je suis élu local et chef d'entreprise.

Nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il faut réduire les déficits publics, et rendre l'administration plus efficace. Se contenter de ces objectifs risque à mes yeux d'amener des questions plus profondes.

Comment se fait-il qu'avec les efforts qu'elle fait, le spread de l'Italie ait 500 points d'écart avec l'Angleterre ou les États-Unis ? La question est simple. Il suffit d'observer les chiffres de masse monétaire. Depuis trois ans, la masse monétaire M3 est stable en zone euro. Pendant plus de dix ans, elle a cru de 8 %. Si l'on compare cette croissance de la masse monétaire à la croissance économique, il existe un écart de quatre points que je suis incapable d'expliquer. Nous sommes très certainement confrontés à un problème de masse monétaire en zone euro.

Les chiffres que j'ai pris viennent de la Banque centrale européenne. Personne ne parle de ce sujet. Tout le monde réagit à votre manière, en osant à peine affirmer que la BCE doit devenir une vraie banque centrale, par peur de froisser. Je pense qu'il s'agit d'être davantage moderniste sur les phénomènes monétaires, sans quoi nous serons en face d'un véritable problème.

Question de la salle : Bonjour, je travaille au ministère du Budget.

Je souhaitais revenir sur les Partenariats Public Privé évoqués par **Philippe de Fontaine Vive**. Je suis assez surpris que vous encouragiez le recours aux PPP, dans la mesure où la comparaison du coût d'un bien financé par PPP et de sa valeur montre que les financements par partenariat public privé vont à l'encontre de la volonté de discipline budgétaire.

Jean-Paul BETBEZE : Merci **Madame**, vous avez sans doute analysé le travail de la Cour des comptes. Cependant, la Cour a commis une erreur. Elle a en effet oublié que les fonctionnaires restaient, tandis que les PPP ne duraient pas.

Nous avons deux interrogations : la première sur la monnaie, et la deuxième sur les PPP. Je vous propose que chacun prenne la parole et intervienne.

”

“

Franco BASSANINI : Je n'ai pas dit qu'il n'existait pas de raison à la crise italienne. J'ai simplement expliqué que pour l'Italie, le problème vient de la croissance et de la compétitivité qui est cruciale pour la consolidation fiscale de long terme. Il convient donc de chercher à adopter des règles qui soient favorables à la croissance et à la compétitivité.

Je partage l'opinion qui a été présentée, mais je crois que le principal problème est de demander davantage à l'Italie qu'aux autres pays européens en termes de politique budgétaire. L'Europe demande plus, plus vite à l'Italie.

Nous sommes également confrontés à des règles qui n'ont jamais cherché à harmoniser les exigences financières et les exigences des investissements de long terme.

Enfin, le troisième problème provient effectivement de la politique de la Banque centrale européenne. Pour le résoudre, il convient de convaincre certains gouvernements européens qui ont une véritable terreur de l'inflation.

Concernant les PPP, je crois que Philippe a tout à fait raison. L'un des moyens de donner de la croissance à l'économie compte tenu des budgets publics en berne est d'augmenter la place du PPP. Cela demande d'attirer des capitaux privés dans les investissements de long terme.

Stéphanie RISO : Le rôle de la Banque centrale européenne (BCE) est très débattu en Europe, et particulièrement en France. La BCE est une institution indépendante, qui dispose de ses objectifs définis par le traité de Lisbonne. Sa première mission est de garantir la stabilité des prix, comme Monsieur Trichet l'a répété à maintes reprises. Est-ce suffisant ? Cela exigerait un débat institutionnel à l'échelle européenne.

Ceci dit, le rôle du prêteur en dernier ressort est le sujet que vous soulevez. La BCE n'est pas la FED. Le devrait-elle ? Institutionnellement, la réponse est non. Concrètement, il convient de reconnaître que la BCE a joué son rôle pendant la crise. Elle a permis le maintien du système bancaire. Elle n'a en revanche pas joué son rôle de prêteur en dernier ressort avec l'ampleur que l'on

aurait pu attendre, principalement car nous avons vécu un problème de confiance dans la capacité des États membres à mettre en œuvre une consolidation budgétaire.

Le problème est simple : lorsque nous ne disposons pas de prêteur en dernier ressort, nous obtenons des équilibres multiples en termes de taux. C'est la situation qui se produit aujourd'hui en Italie. Nous savons tous que les taux sont une fonction décroissante de la quantité. La consolidation budgétaire vise à raréfier la quantité. Sans prêteur en dernier ressort, nous ne savons donc pas si la demande s'installe au bon niveau, ce qui a pour conséquence l'obtention de taux (spreads) injustifiés par les fondamentaux économiques.

Je pense que la discussion qui a lieu sur le nouveau pacte budgétaire pourrait permettre une liberté d'action plus importante pour la Banque centrale.

Philippe DE FONTAINE VIVE : Je vais me limiter à répondre à la contradiction sur les PPP. Ce type de partenariat a été lancé en Grande-Bretagne en premier. A l'occasion de plusieurs changements de gouvernements et de remises en cause, des évaluations contradictoires ont été menées.

Si vous me le permettez, ce que vous avancez est faux. Il n'existe pas de démonstration au niveau européen qui prouve que les PPP sont plus coûteux qu'un financement public traditionnel. Les situations doivent être analysées au cas par cas. Nous finançons les deux formes, et n'avons aucun intérêt de chiffre d'affaires à appeler à financer d'une manière plutôt que d'une autre.

En tout état de cause, il existe un besoin de révision des modes de gestion. La France est dans ce cas particulier de ne pas accepter le passage aux PPP autrement que par nécessité budgétaire.

Nous sommes dans une situation étonnante où la France devient le premier utilisateur de PPP, alors même que l'administration française y reste globalement hostile. Le dispositif administratif est ainsi d'une complexité unique en Europe. Nous comptons plusieurs ministères, plusieurs missions et plusieurs contradicteurs travaillant sur les PPP. La décision finale est politique et vient en opposition de ce que réclament les fonctionnaires.

Nous sommes par ailleurs confrontés à un enjeu d'efficacité de la gestion publique. Il serait positif d'écouter les politiques et de se conformer à leurs orientations générales. Nous ne pouvons pas annoncer vouloir investir pour relancer la croissance et ne pas analyser comment les PPP peuvent y aider.

Par exemple, la France est en retard d'une dizaine d'années dans l'éolien offshore. Nous avons financé l'ensemble du déploiement de l'éolien offshore en Grande-Bretagne, en Allemagne et en mer Baltique. La France commence seulement maintenant à s'intéresser à ce secteur, majoritairement à travers un financement public. Tout l'avantage financier que nous aurions pu apporter à ces projets est perdu. J'espère que dans le cadre de la deuxième génération de programmes d'éolien, la France aura le réflexe de demander à l'Europe.

Knut REXED : Je suis d'accord avec **Monsieur Bassanini**.

L'enjeu le plus important en Italie est de restaurer la confiance dans le système politique.

Je pense par ailleurs que l'Union européenne réalise maintenant ce qu'elle aurait dû s'atteler à faire il y a quinze ans. C'est faire preuve de naïveté de la part du Conseil européen que de sous-estimer le risque souverain, en pensant que le risque monétaire était écarté.

Christophe FRANKEL : Je pense qu'il faut se méfier des fausses causes de la crise, des faux baromètres de mesures ainsi que des fausses bonnes solutions.

Nous avons observé que l'Italie a déjà survécu à des périodes où elle empruntait à des taux largement supérieurs à 10 %. Pourquoi, aujourd'hui, alors que les taux sont à 6 %, la situation poserait-elle un problème particulier ?

La dévaluation a été donnée comme solution. Force est de constater qu'il ne s'agit pas d'un remède miracle. Le rôle de la BCE doit être pensé, sans qu'il s'agisse à mon sens d'une solution de long terme. Cela ne veut pas dire

qu'il ne faut pas proposer des solutions exceptionnelles de court terme pour surmonter une situation très tendue.

Pour conclure, Stéphanie Riso a été très politiquement correcte. Lorsque l'on se trouve en France, l'usage de l'anglais est quelque peu prohibé. Des mesures tout à fait essentielles au niveau européen ont cependant été abordées, à l'image du 6-pack, la réforme du Stability and Growth Pact, du European Systemic Risk Board, la mise en œuvre du European Semester, du Euro Plus Pact. Il est important selon moi de trouver des mots simples (et en français) pour expliquer ce que sont ces réformes. Il s'agit d'une liste impressionnante de projets qui va complètement changer la gouvernance européenne, et dont nous devons mesurer l'importance.

Tous les pays européens sont en train de se réformer, y compris la France. La réponse temporelle n'est pas la même au niveau macroéconomique et au niveau des marchés. Ces derniers attendraient des résultats quasiment quotidiens, tandis que les résultats macroéconomiques ne se font ressentir qu'après plusieurs mois. Le FESF joue un rôle dans ces situations d'incompatibilité temporelle et ces circonstances exceptionnelles.

Je signale enfin que le FESF sera prochainement remplacé par un mécanisme permanent, le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), doté de 80 milliards d'euros de capital. Je pense que la zone euro a désormais tous les moyens pour prévenir et combattre les crises.

Jean-Paul BETBEZE : Merci Mesdames et Messieurs, merci à tous.

Nous avons bien analysé que dans ce contexte de crise, de nombreuses interrogations restaient en suspens. Il nous faut à la fois la LOLF et une croissance économique forte le plus tôt possible.

Merci à tous.

”





Michel BOUVIER,
Directeur de la Revue Française
de Finances Publiques

LOLF et gestion publique. Où en est le mouvement de rénovation de la gestion de l'État initié par la LOLF ?

Henri-Michel COMET, ancien Secrétaire général du ministère de l'Intérieur, Préfet de la région Midi-Pyrénées
Jean-Denis COMBREXELLE, Directeur Général du Travail
Jérôme FOURNEL, Directeur général des Douanes et Droits indirects

La table ronde est animée par **Michel BOUVIER**, Directeur de la Revue Française de Finances Publiques, et présidée par **Pierre-Mathieu DUHAMEL**, Président du Comité stratégique de KPMG.

“

Michel BOUVIER : Je tiens à remercier les organisateurs de ce débat.

Cette table ronde est consacrée à la LOLF et à la gestion publique. Un certain nombre d'autres thématiques peut être décliné à partir de ce sujet concernant les acteurs et les structures.

Ce n'est pas un hasard si la question de la nouvelle gestion publique n'est en réalité pas totalement nouvelle pour la fonction publique. Je pense qu'il faut réintégrer la LOLF dans un processus général de modernisation de la gestion des administrations publiques, aussi bien pour les collectivités locales que pour l'État.

Je me rappelle avoir organisé en 1985 un colloque qui portait sur la gestion des collectivités territoriales. La question était de savoir si une commune peut être gérée comme une entreprise. Nous nous trouvons aux prémices de l'adaptation des méthodes de gestion du secteur privé au secteur public. Cette évolution a permis de moderniser nos finances publiques qui étaient auparavant très orientées sur les moyens et sur le contrôle de régularité.

Nous observons deux logiques qui s'articulent. Une logique juridique demeure, ce qui est tout à fait normal. L'autre logique est la logique de gestion, qui est nouvelle

et qui transforme considérablement notre État. La LOLF est porteuse de cette logique et de bien d'autres éléments qui ne figurent pas nécessairement dans la loi organique.

Nous ne sommes pas non plus dans un phénomène purement national. Il s'agit d'une logique internationale qui, sur le fond, présente de nombreuses similitudes. Nous sommes confrontés à des modèles de gestion qui se ressemblent beaucoup de pays à pays. Le souci est toujours de maîtriser les dépenses publiques, de réaliser des économies et d'assurer un niveau optimal de service public pour les usagers.

Les conséquences de ces deux logiques intégrées se matérialisent dès lors qu'il s'agit des gestionnaires publics en tant qu'acteurs. Notons cependant que les structures administratives sont également bouleversées. Enfin, la manière de piloter les finances publiques a grandement évolué.

Ces trois grands axes constituent le support d'une réforme profonde de l'État. L'on pourrait croire que notre État n'a pas changé depuis plusieurs années. En réalité, si l'on y regarde de beaucoup plus près, nous constatons que notre État se transforme de l'intérieur.

Je souhaiterais que soit d'abord abordée la question du gestionnaire public. Le gestionnaire public a-t-il vraiment changé aujourd'hui ? Nous rapprochons-nous d'une gestion inspirée de celle du monde de l'entreprise ?

Je lisais récemment une étude réalisée en Australie qui montrait que les gestionnaires publics locaux avaient complètement intégré la logique d'entreprise. Estimez-vous que ce soit le cas en France ?

”



Jérôme FOURNEL,
Directeur général des
Douanes et Droits indirects

“

Jean-Denis COMBEXELLE : Pour ma part, je ne sais pas si je suis un manager. J'ai essayé d'utiliser la LOLF pour entrer dans une logique de management. Au début des années 2000, notre culture était très juridique et littéraire. La LOLF m'a donné la possibilité de moderniser la direction et de faire rentrer le chiffre dans le droit, comme j'aime à le dire.

Au sein du ministère du Travail, tout a été bâti au début des années 2000 au moment où nous avons réussi à mettre en œuvre ce programme. La réforme a permis de transformer une direction très administrative en une entité opérationnelle, qui est devenue l'autorité centrale de la Direction du Travail. Cette transition a été possible grâce à la LOLF, qui a été un instrument vis-à-vis du niveau central et des services déconcentrés.

Sommes-nous des managers pour autant ? J'ai toujours des scrupules à me calquer sur les organisations des entreprises. Nous entendons souvent parler de DRH dans la fonction publique : je ne suis pas convaincu que la fonction de DRH dans la fonction publique présente beaucoup de similitudes avec le poste de DRH en entreprise. Par exemple, lorsque des objectifs sont fixés en matière de santé au travail, l'État n'est pas le seul partenaire. Les partenaires sociaux sont également au cœur des négociations.

L'une des questions posées est de savoir comment, dans un contexte économique tendu, se joue la négociation collective. Autrement dit, la crise impose-t-elle une intervention quasi exclusive de l'État, ou bien essaie-t-on de trouver des systèmes où l'État et la négociation collective contribuent ?

Michel BOUVIER : Voulez-vous dire qu'il est nécessaire d'adopter un esprit voire une culture d'entreprise, mais que l'adaptation des moyens est difficile ?

Jean-Denis COMBEXELLE : Le chef d'entreprise est dans une situation très différente de celle du manager public. Par ailleurs, l'État n'est pas toujours dans une situation de monopole. Le terme de manager ne s'applique donc pas parfaitement au secteur social à mes yeux.

Jean-Denis COMBEXELLE,
Directeur Général du Travail

Il ne faudrait pas que l'administration copie l'entreprise avec retard. Par exemple, les entreprises commencent à se rendre compte des défauts d'un reporting excessif. J'ai la sensation que l'État est en train de dresser ce constat en retard par rapport au secteur privé.

Michel BOUVIER : Merci beaucoup. **Jérôme Fournel** souhaite réagir.

Jérôme FOURNEL : Il existe en effet des fonctions distinctes. Cependant, le fait d'adopter une logique de responsabilisation, d'autonomie de gestion et de fixation d'objectifs de performance est extrêmement vertueux. Cette démarche modifie en profondeur la façon dont nous travaillons.

Michel BOUVIER : Puisque nous abordons les outils de gestion, pouvez-vous me préciser si vous utilisez la fongibilité des crédits ?

Jérôme FOURNEL : La fongibilité est utilisée dès lors qu'il est possible de le faire. Le principal poste exclu concerne de fait la masse salariale.

Michel BOUVIER : **Henri-Michel Comet**, vous avez été secrétaire général du ministère de l'Intérieur et Préfet. Comment analysez-vous ces questions ?

“

Jérôme FOURNEL : Bonjour à tous. Merci beaucoup.

Nous nous trouvons aujourd'hui dans une logique où les gestionnaires de programme se considèrent avant tout comme des managers publics. Nous observons une évolution de la manière d'aborder les sujets. Cette évolution n'a cependant pas été instantanée. Par exemple, cela fait une année seulement que je dispose de tous mes crédits dans un même programme. Auparavant, une partie de mes crédits était gérée par quelqu'un d'autre.

S'il n'existe pas d'alignement des ressources humaines avec les ressources financières, alors le gestionnaire public ne dispose pas de toute la marge de manœuvre nécessaire.

Knut Rexed décrivait la logique d'agences mise en place en Suède pour faire évoluer la gestion publique. La LOLF n'entre pas dans cette logique d'agence. Toutefois, la responsabilisation imposée par la LOLF correspond tout de même au modèle suédois.

Michel BOUVIER : N'avez-vous pas le sentiment d'être votre propre chef d'entreprise ?

Jérôme FOURNEL : Tout à fait. Nous sommes un pays d'entrepreneurs, et nous retrouvons dans la fonction de manager public des réflexes d'entrepreneur. Il s'agit d'agir et de se fixer des objectifs à partir d'une situation financière contrainte. C'est une logique de stratégie à définir, de projet à développer, de service à fournir auprès d'utilisateurs qui se considèrent de plus en plus comme des clients.

Toutefois, nous observons la concrétisation de logiques de mutualisation des fonctions, notamment dans le

cadre des RGPP. Les centres de services partagés en sont une illustration. Au fur et à mesure qu'apparaissent ces structures transversales, la question qui se pose au gestionnaire est de savoir s'il dispose de tous les leviers pour mener à bien ses projets.

Je pense qu'il faut être attentif à ce point, sans quoi nous obtiendrons des responsables publics qui pourront agir sur leur métier mais qui seront bornés par des contraintes transversales.

Une centaine de structures ont par exemple été fermées au sein de la Direction générale des Douanes au cours des deux dernières années. Si lorsque je ferme des structures, je dois demander l'autorisation à un service support qui me l'interdit, alors la situation n'est plus optimale.

Michel BOUVIER : Etes-vous en train de dire que vous n'êtes pas face à des prestataires de service ?

Jérôme FOURNEL : Tout à fait. Cette logique de mutualisation ne coïncide pas aujourd'hui avec une logique de prestataire. Les fonctions supports devraient pouvoir agir en tant que prestataires pour le compte de diverses administrations mais en se comportant comme tels.

Or ces structures ont une autonomie et parfois une « indifférence » aux administrations clientes qui va à l'opposé de l'effort visant à maîtriser la dépense et à renforcer la responsabilisation des managers publics.

Michel BOUVIER : Ce que vous dites est important. Il convient que les responsables de programme puissent agir comme des chefs d'entreprises à leur niveau.

”

”





Henri-Michel COMET, ancien Secrétaire général du ministère de l'Intérieur, Préfet de la région Midi-Pyrénées

“

Henri-Michel COMET : J'observe le problème du côté de la clientèle, si je puis dire, plutôt que du côté du gestionnaire. Sur le territoire, nos interlocuteurs s'adressent à l'État. L'État est une notion qui s'affirme au fil des décennies. Cette unité territoriale est donc un axe majeur.

Une fois ceci dit, il existe une possibilité de trouver un meilleur équilibre entre la gestion faite par les responsables de programmes au niveau central et la gestion territoriale.

Je rebondis sur un exemple dans le secteur immobilier. Pour un gestionnaire de programme, disposer de la gestion complète de son parc immobilier est crucial. Il est tout aussi certain qu'il existe une contrainte complémentaire pour l'État, qui consiste à mutualiser les fonctions support au niveau régional. Le choix de l'échelle de la région me paraît être le plus légitime.

Pour l'État, nonobstant les différents métiers des uns et des autres, cela permettrait de réaliser énormément d'économies par le rapprochement des unités de métier.

Nous ne sommes pas confrontés à un problème juridique qui bloquerait la mise en place d'un nouveau système de gestion. Au contraire, la maturité des gestionnaires centraux n'est aujourd'hui pas suffisante pour comprendre qu'en matière de fonctions supports, faire confiance aux personnes nommées au niveau régional est une source d'économie.

Par ailleurs, les outils de comptabilité analytique et de reporting n'existent pas tous. Un effort est à réaliser afin d'offrir de meilleures synthèses de nos travaux au Parlement.

Le principal effort porte sur la maturité des gestionnaires centraux. Ces derniers doivent comprendre qu'il n'existe pas d'incompatibilité à travailler au contact de fonctions mutualisées. Nous nous trouvons encore dans une situation de complexité organique du système. Des progrès sont à réaliser sur ce sujet également.

L'essentiel est donc de faire comprendre aux responsables de programmes parisiens que nos interlocuteurs en région ne connaissent que l'État, et que la déconcentration des services support est source d'économies.

”

Michel BOUVIER : La question de la maturité est une question de fond. J'aimerais savoir si **Jean-Denis Combrexelle** partage ce point de vue.

Jean-Denis COMBREXELLE : Le risque serait que la responsabilisation des services déconcentrés provoque un afflux de reporting auprès des fonctions centrales. L'un des enjeux de la réforme de l'État est de se doter d'objectifs clairs.

Au niveau local, l'État est attendu. L'utilisateur, l'entreprise et les salariés ne comprennent absolument pas le compartimentage de l'administration. C'est ici toute l'ambiguïté de la LOLF.

La LOLF veut en effet faire remonter toute l'information auprès de chefs de programme au niveau central, alors qu'en réalité, l'efficacité de l'État suppose soit de la déconcentration, soit de la décentralisation.

Michel BOUVIER : Estimez-vous que nous sommes suffisamment mûrs au niveau local ?

Jean-Denis COMBREXELLE : La situation n'est pas simple. Les cultures sont différentes au niveau local. Il ne suffit pas d'écrire des organigrammes et de publier des décrets.

Je pense que la formation des hauts fonctionnaires va devenir cruciale pour répondre aux enjeux de management d'équipes. Le haut fonctionnaire ne sera plus uniquement un technicien. J'ai le sentiment qu'il existe un retard en France à cet égard. La formation de nos hauts fonctionnaires doit aller au-delà de l'aspect technique.

Henri-Michel COMET : Je ne crois pas qu'il existe une contradiction entre la LOLF et la responsabilité déconcentrée au niveau régional. Pour preuve, un statut a été inventé en matière de ressources humaines pour favoriser la fluidité. Ce statut n'est pas utilisé. Nous montons des budgets interministériels de fonctionnement de services, qui sont malheureusement très partiels.

Je citerai un contre exemple en matière domaniale. Le Préfet de région est responsable du domaine. Pour autant, sa marge de manœuvre est nulle. Pourquoi ?

De la même manière, des entretiens de gestion ont été instaurés entre l'autorité budgétaire centrale et l'autorité déconcentrée. Ces entretiens sont largement artificiels.

Il n'existe donc pas de contradiction en droit, mais il existe un prétexte pour favoriser une gestion encore plus centralisée. Le besoin est évidemment inverse. Il s'agit de déconcentrer la gestion publique.

Michel BOUVIER : Je me retourne vers vous, **Jérôme Fournel**.

Jérôme FOURNEL : Je suis d'accord avec plusieurs points qui ont été abordés.

Tout d'abord, je pense également que la déconcentration est un sujet extrêmement important. La direction

générale des douanes a ainsi organisé des budgets opérationnels de programmes calqués sur des zones géographiques particulières avec des responsables identifiés à leur tête. Ce système fonctionne très bien.

Le deuxième point concerne le management public. Il est essentiel de faire acquérir cette culture à l'ensemble des échelons. Nous avons ainsi développé l'institut du management douanier dans le cadre de la formation pour développer les réflexes de stimulation d'équipes chez nos managers.

La France est un pays dans lequel les dépenses publiques atteignent 56 % du PIB. Cet État ne se résume pas à un seul métier : une grande variété de métiers existe. La demande de l'État est par ailleurs particulièrement forte, comme nous l'avons noté. Je crois donc qu'il est nécessaire de raisonner en termes de métier pour améliorer le service offert aux usagers.





“

Je souhaite également revenir sur mon exemple concernant l'immobilier. Supposons que je dispose d'une centaine de structures chargées du recouvrement sur le territoire français. Chaque structure est localisée au sein d'un immeuble distinct. En termes de processus métier, un regroupement au sein d'une agence centrale aurait du sens afin d'améliorer la productivité et la qualité du processus. Si le responsable de programme n'est pas en mesure de prendre la décision, les responsables locaux risquent de bloquer le regroupement.

Mon exemple est caricatural, mais illustre bien la nécessaire autonomie dont doivent disposer les managers publics.

Michel BOUVIER : Vous avez parlé les uns et les autres de logique de métier. Il est vrai que la LOLF a imposé de former les personnels à de nouveaux métiers.

Vous avez également fait allusion à la formation. Pensez-vous que les structures de formation sont adaptées à la logique de performance de la LOLF ?

Jérôme FOURNEL : A mon avis, une transformation radicale s'est opérée au cours des dernières années. Jusqu'au niveau du manager de proximité, la notion d'indicateur est très présente, parfois même trop. Le changement est donc radical en termes de culture.

Concernant la formation à proprement parler, plus de 10 % de notre masse salariale est dépensée dans la formation de nos personnels. Ce montant est considérable. Je ne suis pas certain que cet effort existe dans tous les services.

Michel BOUVIER : Le contenu de la formation est également important, au-delà de l'aspect quantitatif.

Jérôme FOURNEL : Les métiers évoluent énormément. La Douane est passée d'une logique de contrôle à une logique de partenariat avec les acteurs économiques. Pour exercer mon métier, il me faut acquérir les informations auprès des partenaires suffisamment en amont de la chaîne logistique pour être en mesure de trier les flux.

Il convient d'être en mesure de se projeter sur les évolutions de son propre métier afin d'adapter l'effort de formation.

Henri-Michel COMET : Je partage volontiers l'analyse selon laquelle la formation des fonctionnaires à la performance est assez bien diffusée. Si elle n'est pas partagée par tout le monde, elle est en tout cas comprise et pratiquée.

Sans vouloir tomber dans l'obsessionnel, certains éléments devraient conduire à nous rapprocher les uns des autres. Par exemple, des indicateurs de performance similaires pourraient être adoptés concernant l'accueil des publics au sein des différents ministères. En matière de contrôle entre la gendarmerie et la douane, des indicateurs pourraient également être élaborés en commun.

A partir de ces deux exemples, force est de constater qu'il existe une marge de manœuvre pour affirmer que la performance s'évalue au niveau de l'État. Il ne faudrait pas non plus que cette culture de la performance nous conduise à certains excès d'utilisation abusive d'indicateurs.

Michel BOUVIER : Vous avez parlé des Budgets Opérationnels de Programmes (BOP). Estimez-vous qu'il existe trop de BOP aujourd'hui ?

Henri-Michel COMET : Je pense qu'il existe trop de BOP aujourd'hui. Des progrès ont été réalisés dans la démarche de simplification, même si un certain nombre de BOP sont encore ambigus ou mal positionnés.

Par ailleurs, nous sommes à mon sens trop timides concernant les démarches interministérielles qui sont soit trop faibles, soit marginales. Elles sont marginales en termes d'intervention (une seule mission existe), et faibles en termes de fonctionnement de service.

En conclusion, nous pouvons dire que des progrès réels ont été réalisés, qu'il existe un champ de possibilités à exploiter et des démarches interministérielles à développer.

Michel BOUVIER : Au ministère du Travail, pensez-vous que nous pourrions rationaliser ?

Jean-Denis COMBEXELLE : Du point de vue administratif et budgétaire, des convergences sont à mettre en œuvre entre les services de l'Emploi et du Travail.

La RGPP et la LOLF ont impliqué des réformes très profondes des organisations. La question posée est d'arriver à faire en sorte que la logique des réformes soit communiquée à tous les échelons de l'administration, du préfet à la standardiste.

J'ajoute que l'arrivée d'une nouvelle génération renforce le besoin de communication et de transparence sur les responsabilités des uns et des autres. Je pense par ailleurs qu'en termes de management, il y a bien plus à attendre d'un manager public que d'un manager privé sur toutes ces questions.

Michel BOUVIER : Vous voulez parler des relations entre l'administration et les citoyens, n'est-ce pas ?

Jean-Denis COMBEXELLE : Lorsque l'on décide d'une réforme d'une administration centrale, soyons conscients que l'on modifie potentiellement le travail de la dame qui répond au téléphone ou de celle qui accueille le public à la réception. Si la réforme ne se diffuse pas jusqu'aux échelons les plus bas, le sens de l'État est perdu.

Un grand effort doit être réalisé pour que les réformes mises en place soient intégrées à tous les niveaux hiérarchiques. Ces questions sont essentielles, comme j'avais pu le constater lorsque j'avais été missionné chez France Telecom.

Michel BOUVIER : Cette question se pose de manière récurrente avec la direction générale des finances publiques.

Je crois savoir qu'un grand effort a été réalisé aux Douanes pour assouplir les rapports avec vos usagers, n'est-ce pas ?

Jérôme FOURNEL : Tout à fait. La qualité du rapport et de l'interaction avec les usagers est cruciale, dans la mesure où le comportement de nos personnels reflète l'image de l'État. La logique visant à humaniser la qualité de la relation, à travers la charte Marianne par exemple, est primordiale.

Michel BOUVIER : Avez-vous développé une charte spécifique ?

”



Jérôme FOURNEL : Nous avons en effet développé une charte des contrôles douaniers, afin de pouvoir compter sur une relation apaisée avec nos usagers. Nous avons également travaillé sur le management de la qualité. Notons qu'il s'agit d'un travail permanent.

Michel BOUVIER : Etes-vous informés des démarches vis-à-vis de l'utilisateur qui sont mises en place dans les autres ministères ou services ?

Henri-Michel COMET : Nous avons en effet une information régulière des actions des différents services de l'État. Les démarches internes développées sont également connues de tous à travers une circulation de l'information.

Je précise que la marge de progrès se situe à mon sens dans la standardisation. Le rapprochement des objectifs est un travail à réaliser. Bien évidemment, ce rapprochement doit être réalisé en tenant compte des spécificités des ministères. La création des Agences Régionales de Santé devrait par exemple être associée à une standardisation des procédures et objectifs relatifs à l'accueil des publics.

Par ailleurs, il existe au sein d'une grande partie des collaborateurs une volonté de se rapprocher.

Michel BOUVIER : Le rapport de la Cour des comptes évoquait la mise en place d'un responsable de mission. Qu'en pensez-vous ?

Jérôme FOURNEL : Je ne comprends pas exactement ce que l'on cherche à faire à travers un responsable de la mission.

La mission n'est pas l'outil sur lequel s'exerce la gestion. Derrière chaque mission, des responsabilités politiques sont présentes.

A-t-on vraiment besoin de quelqu'un, et quelles sont les responsabilités qui lui sont assignées ? J'ai un doute sur cette question mais je n'ai pas de jugement définitif à ce sujet.

Jean-Denis COMBEXELLE : Je trouve, en tant que directeur d'administration centrale, qu'il existe trop de services transversaux au sein de l'État. Il serait opportun de n'avoir qu'un seul responsable administratif, responsable devant son ministre. La situation est claire d'une part pour le ministre, et d'autre part pour le responsable.

Pour des raisons diverses, nous avons considéré que la réforme de l'État passait notamment par la mise en place de structures transversales. La conséquence est une dilution des responsabilités. Je ne suis pas convaincu que tout le monde ait conscience de cette problématique.

Henri-Michel COMET : Je serai très prudent sur ce sujet au vu de mes responsabilités actuelles. Je me permets simplement d'apporter un élément. Je prends l'exemple du ministère de l'Intérieur que je connais bien, et dans lequel il existe une mission Sécurité. Je ne discerne pas ce qu'apporterait un responsable de mission Sécurité face au directeur général de programme Police et au directeur général de programme Gendarmerie. Par ailleurs, les Secrétaires généraux transversaux ne peuvent pas être des responsables de mission.

A partir de l'exemple du ministère de l'Intérieur, je ne perçois pas la valeur ajoutée du responsable de mission.

Michel BOUVIER : Je voudrais demander à **Pierre-Mathieu** quelles conclusions il tire de ce qui a été dit jusqu'à présent.



Pierre-Mathieu DUHAMEL,
Président du Comité stratégique
de KPMG

“

Pierre-Mathieu DUHAMEL : Si j'essaie de mettre en relation ce qu'étaient les préoccupations de ceux qui pilotaient le chantier de mise en place de la LOLF et ce que j'ai entendu, j'observe parfaitement les correspondances.

Les risques tels que nous les pressentions étaient tout d'abord l'immutabilité des organisations. Je me souviens d'une formule d'**Alain Lambert** qui précisait qu'il ne fallait pas que les programmes soient l'étui doré dans lequel nous rangeons les organigrammes existants.

Finalement, lorsque j'écoute ce qui m'a été dit, j'observe que ce risque a globalement été évité. Je sais que l'organisation territoriale de l'État a été massivement repensée par rapport à ce qu'elle était auparavant, en tenant compte des nouvelles règles du jeu.

Le deuxième risque pressenti était celui de l'étanchéité entre la profondeur du système et la culture managériale introduite par la LOLF. En écoutant vos témoignages, je n'ai pas l'impression que ces deux aspects soient restés étanches. Les mécaniques, les modes de pensée et de raisonnement ont l'air d'avoir été intégrés au sein des organisations. Les outils de travail et les approches ont évolué. J'ai même compris que la démarche a parfois été poussée trop loin, notamment sur les questions d'indicateurs.

Il existait un autre risque qui était celui de la sophistication excessive. Ce risque n'a pas été totalement évité, d'après vos propos. L'architecture majestueuse qui a été pensée au moment de la LOLF courait le risque d'être trop exigeante en matière de flux

et de remontées d'information. Ce risque est connu par toutes les grandes organisations.

Nous avons par ailleurs bien perçu le risque de reconcentration. Il m'a semblé que ce débat était encore vivant et actif. Cette partie du chemin reste largement à parcourir. Toute organisation disposant d'un réseau se pose par ailleurs cette question.

Un dernier risque était de voir l'administration trop centrée sur elle-même. Je suis sur ce sujet également très rassuré par ce que j'ai entendu. Il m'a semblé que l'utilisateur ou le client n'était pas oublié dans cette réforme.

Enfin, les discussions que j'ai entendues sont typiques de celles d'une grande organisation, quel que soit son objet. Lorsque j'entends la discussion au sujet de la distinction entre les personnels d'un métier et les fonctions support, je n'ai aucun sentiment étrange. Je ne suis pas sûr que j'aurais pu entendre cet échange il y a quelques années. Lorsque j'entends les discussions au sujet de la formation et de son importance sur la performance des personnels, je retrouve certains débats que je peux entendre tous les jours dans l'entreprise.

De ce point de vue, je retire de cet échange le sentiment que la plupart des risques ont été évités. D'autres risques sont tutoyés à certains moments, ce qui me paraît tout à fait normal. J'ai surtout le sentiment que ce mouvement est profond et qu'il est la grande affaire des services de l'État.

J'en retire un sentiment renouvelé d'enthousiasme par rapport à la LOLF.

”



“

Michel BOUVIER : Je voudrais saluer **Didier Migaud** qui vient d'arriver. Nous en venons au sujet des contrôles. Les notions de contrôle de régularité, de contrôle de gestion et de contrôle interne sont en effet au cœur de la LOLF.

Dans vos organisations, des procédures de contrôle interne sont-elles mises en place ?

Jérôme FOURNEL : Un certain nombre de contrôles ont été mis en place au sein de référentiels. En particulier, le contrôle interne comptable a été généralisé afin de garantir le processus de certification des comptes.

Nous sommes sans doute encore assez loin des standards d'entreprise quand il s'agit de comptabilité analytique.

Le point qui demande un éclaircissement est la répartition entre le contrôle interne et le contrôle externe. Un chiffre va peut-être vous étonner. Annuellement, les Douanes sont soumises (de la part de la Cour des comptes, de la Cour des comptes européenne, de l'IGF, etc.) à plus d'une cinquantaine de contrôles externes.

A partir du moment où nous disposons d'outils de contrôle interne satisfaisants, ne faudrait-il pas un rééquilibrage et une diminution du contrôle externe ?

Jean-Denis COMBEXELLE : Je souscris totalement à ce que vient de dire Jérôme. Les administrations disposent toutes de systèmes internes de contrôle. La question posée est bien la part du contrôle externe.

Ces contrôles représentent une énergie très importante, dans un contexte où les administrations centrales sont dans des situations de réduction d'effectifs. Cette question, rarement posée, doit être abordée.

Il ne s'agit pas de nier l'intérêt des contrôles externes. Cependant, nous ne devrions pas nous retrouver dans des situations où sur un même sujet, trois contrôles externes distincts sont réalisés.

Henri-Michel COMET : Je partage l'analyse faite précédemment. Je souhaiterais prolonger la réflexion. L'un des contrôles introduits par la LOLF est celui de la performance.

Il existe certes le risque d'un contrôle interne et d'un nombre d'indicateurs trop important et sans doute trop mouvant. Ce risque est tutoyé. Nous nous astreignons à un travail quotidien pour optimiser nos procédures de contrôle interne.

Par ailleurs, je crois beaucoup à la transparence. Les réseaux de l'État disposant de services déconcentrés sur le territoire devraient pouvoir comparer leurs indicateurs.

Les institutions concernées devraient toutes avoir accès aux systèmes de contrôle et de performance, de manière à pouvoir naturellement se comparer. Cette pratique, mise en place dans certaines administrations uniquement, est d'une efficacité redoutable. Je crois énormément à cette émulation naturelle.

Quant à l'usage du denier public, je voudrais revenir sur un point évoqué par Jérôme Fournel. Nous manquons à mon sens de comptabilité analytique. Cet outil fait cruellement défaut au niveau territorial régional, notamment. Dans la région dans laquelle je me trouve, j'ai engagé un travail pour développer une comptabilité analytique interservices et interministérielle.

Michel BOUVIER : Je voudrais soumettre la même question de l'évaluation au regard de l'entreprise, à présent.

Pierre-Mathieu DUHAMEL : Je sais à quel point le travail de l'auditeur externe est facilité et pertinent s'il est connecté aux indicateurs du contrôle interne, dont il aura pu contrôler la robustesse en amont. Une dynamique existe réellement entre les deux facettes du contrôle.

Au sujet de l'évaluation, je rejoins l'avis d'Henri-Michel. Il convient de se doter d'outils le plus simple et le plus robuste possible. Le niveau excessif de sophistication finit par rendre les systèmes illisibles. Je suis par exemple partisan de la comparabilité entre les différents services. Il serait pertinent d'utiliser des indicateurs similaires au sein de tous les services qui accueillent du public.

Un petit nombre d'indicateurs simples et faciles à suivre est bien souvent un meilleur moteur d'émulation qu'un tableau en trois dimensions.

Michel BOUVIER : Nous n'avons pas encore abordé la restructuration des administrations. Une question discutée est celle de la RGPP : la RGPP est-elle en continuité avec la LOLF ? A-t-elle engendré une dynamique du changement ?

Jérôme FOURNEL : Sans conteste, la RGPP a engendré une dynamique de changement. La contrainte partagée sur les effectifs a joué un rôle de levier et permis de responsabiliser les acteurs.

Notons tout d'abord que la LOLF était basée sur une logique de responsable de programme. De fait, la RGPP1 était pour sa part construite indépendamment des responsables de programmes. La jonction était réalisée en aval. Il s'agissait d'un point de divergence important mais cela a été progressivement corrigé dans les chantiers ultérieurs de la RGPP.

Deuxièmement, la LOLF et les RGPP sont toutes deux des projets de performance sous contrainte budgétaire. En caricaturant et pour prendre une analogie du secteur privé, la LOLF s'inscrit davantage dans une logique de filiales, tandis que la RGPP suit plutôt une logique de restructuration d'usine.

Henri-Michel COMET : Dans les fonctions que j'exerce, un élément important de la RGPP a été la réorganisation des administrations territoriales de l'État. Objectivement, un mouvement considérable a été réalisé. L'essentiel du parcours est franchi.

Je me permets de rappeler que la LOLF et la modernisation de l'État au niveau territorial poursuivent des objectifs très similaires. Il s'agit de l'objectif de performance, de simplification et de responsabilisation. Nous sommes donc au cœur de deux mouvements complémentaires.

Cela étant, le chemin n'est pas totalement parcouru. Je souhaiterais simplement rappeler que la LOLF sert sans doute trop de prétexte aux autorités centrales pour brider l'autonomie de gestion des autorités déconcentrées.

Michel BOUVIER : Quelle réaction avez-vous concernant les élus locaux ?

Henri-Michel COMET : Toute transformation pose des questions. Les élus locaux se saisissent de ces questions en fonction de leur appétence pour le sujet, qui est assez inégale.

De manière générale, les élus locaux affirment qu'ils sont perdus. Par exemple, la DDE s'appelle désormais DDT. Le temps et une bonne information devraient pouvoir corriger ce point.

Par ailleurs, les élus locaux constatent que l'État se retire. Il n'est pas faux que l'État se retire en termes de moyens, ce choix étant totalement assumé. En revanche, l'État ne se retire pas en termes de prestations.

Par exemple, en région Midi-Pyrénées, les élus locaux se plaignent de devoir se rendre à Toulouse pour assister à certaines réunions techniques. Je suis alors dans l'obligation d'expliquer aux élus locaux qu'ils n'ont qu'à s'adresser à leurs préfets de département. Le passage à une organisation en réseau n'est pas intuitif pour eux.

Jean-Denis COMBEXELLE : Il existe deux axes dans la RGPP. Le premier élément est budgétaire. Le deuxième axe est celui de l'efficacité de l'État.

Les responsables sont convaincus par les deux axes. Il est en revanche plus délicat de faire accepter le

second par l'ensemble de nos agents. Il est important de faire savoir que derrière la RGPP ne se cachent pas uniquement les réductions d'effectifs, mais également l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État.

Au sein du ministère du Travail, par exemple, beaucoup d'entreprises considèrent que la RGPP n'a occasionné qu'une réduction des effectifs de l'État. Un vrai travail de pédagogie doit être réalisé.

Henri-Michel COMET : Un simple mot pour préciser que nous parlons de l'État uniquement. N'oublions pas que la RGPP couvre également le réseau consulaire et dans une moindre mesure les collectivités locales.

Nous nous trouvons donc dans une situation de mutation institutionnelle.

Michel BOUVIER : Je voudrais aborder un dernier point. Il s'agit de la question du pilotage stratégique. **Pierre-Mathieu Duhamel**, que pensez-vous de ce sujet, et notamment de la programmation pluriannuelle des dépenses qui a été mise en place ?

Pierre-Mathieu DUHAMEL : L'une des ambitions explicites de la réforme budgétaire consistait à donner aux gestionnaires un minimum de sécurité et de lisibilité. Le fait de fixer les enveloppes budgétaires avec un horizon triennal est un succès.

Je suis par ailleurs extrêmement enthousiasmé par l'expression utilisée tout à l'heure par **Monsieur de Fontaine Vive** qui affirmait qu'il convenait de parler de dons, et non plus de crédits. Enfin, la direction du budget pourrait apparaître pour ce qu'elle est : une collection de personnes généreuses et altruistes qui font des dons.

Le fait de fixer l'horizon budgétaire de manière triennale est un incontestable progrès. La mise en place de la LOLF a cependant été traversée par la période de crise des dettes souveraines.

Je ne cache pas qu'il existe nécessairement une forme de contradiction entre la sécurité que nous voudrions donner aux gestionnaires afin de piloter à moyen et long terme et le fait que nous nous trouvions soumis à une contrainte qui se compte en jours voire en heures.

Michel BOUVIER : Merci **Pierre-Mathieu**. Nous allons céder la place à **Didier Migaud**.

Je voudrais remercier tous les intervenants qui ont participé à ce débat. Je pense que nous pouvons tirer beaucoup d'enseignements de ce qui a été dit.

”



Didier MIGAUD,
Premier président
de la Cour des comptes

Conclusion des travaux de la matinée



Mesdames et Messieurs,

Dix années après l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances, et cinq ans après sa mise en application, il est bienvenu que les Amis de la LOLF prennent l'initiative d'organiser un colloque pour cet anniversaire.

J'ai participé en 2006 à la naissance de ce groupe avec **Alain Lambert**. Nous souhaitons tous les deux apporter à cette occasion notre soutien à ceux qui sont chargés de mettre en œuvre la LOLF au quotidien.

Je suis très heureux de participer à ce colloque, au double titre de mes fonctions de Premier président de la Cour des comptes et de « père », avec **Alain Lambert**, de la LOLF.

Je remercie vivement les deux partenaires des Amis de la LOLF qui sont le Conseil économique, social et environnemental et KPMG. Je salue en particulier **Jean-Luc Decornoy** et **Pierre-Mathieu Duhamel**. Je veux saluer l'ensemble des intervenants et les remercier pour leurs contributions, en particulier le **professeur Bouvier** pour le rôle qu'a été le sien pour faire connaître la LOLF.

Je crois que l'action des Amis de la LOLF, cinq ans après le premier budget en mode LOLF, est toujours utile. Il y a eu la LOLF, l'esprit de la LOLF, l'application qui en a été ou qui en est faite et puis aussi le contexte de son application et la dimension culturelle des sujets qu'elle traite.

La Cour des comptes a pu prendre la mesure de ces enjeux en présentant le mois dernier un rapport public thématique sur le bilan de la LOLF. Je suis heureux de retrouver le président de chambre Alain Pichon, qui a présidé les travaux de ce rapport thématique. Il aura l'occasion de s'exprimer cet après-midi.

L'analyse de la Cour vise à permettre aux pouvoirs publics de donner un nouvel élan à la LOLF en dégagant des orientations pour un approfondissement de la réforme. Je m'appuierai sur les constats et les recommandations de la Cour dans mon propos d'aujourd'hui.

Dans mon esprit comme dans celui d'**Alain Lambert**, la LOLF n'a jamais été un document gravé dans le marbre qui ne devait subir aucune modification dans les quarante années suivant son adoption, comme le fut l'ordonnance organique de 1959 qu'elle a remplacée. Nous étions bien conscients de la nécessité d'en faire un bilan après une première période d'exercice. Je pense que dix ans correspondent à une période propice pour analyser les principes et leur application.

En outre, la situation actuelle des finances publiques montre combien ces dernières doivent répondre à des règles qui en assurent la transparence, la fiabilité et le pilotage par la performance. L'une des demandes essentielles, qu'elle émane des marchés financiers ou des citoyens, est de fournir des comptes fidèles et sincères. La LOLF répond à cette demande de transparence, et elle demeure aujourd'hui un cadre fondamental pour la gestion des finances publiques. Elle est un levier au service de la réforme de l'État.

Pour cela, une réaffirmation du pilotage politique de la LOLF nous a paru nécessaire. L'élément central de cette réaffirmation peut passer par une revue des missions et des programmes. Conduite en association avec le Parlement et la Cour, cette revue pourrait avoir une double utilité. Il s'agirait d'une part de contribuer à améliorer l'architecture des missions et des programmes, et d'autre part de s'interroger sur la pertinence des résultats. Cet exercice ne doit pas être une revue de

nature administrative ou technique, il doit être de nature politique car il conditionne l'identification des politiques publiques, la définition de leurs objectifs et des moyens de les réaliser, les réorganisations administratives qu'elles impliquent, la mesure des résultats et l'analyse de ceux-ci. Une telle revue pourrait être conduite par une structure interministérielle placée sous l'autorité du Premier Ministre. La revue doit concerner l'ensemble des acteurs.

Je ne comprends par ailleurs pas que l'on s'interroge sur la complémentarité de la LOLF et des RGPP. Elles sont indissociables. Ce que l'on peut reprocher à la RGPP est d'être restée confinée au niveau de l'exécutif. L'ensemble des acteurs ne s'est sans doute pas senti suffisamment concerné. Lorsque vous associez toutes les personnes concernées à la recherche de constats partagés, la réforme est bien plus facile à faire adopter.

J'en viens au thème qui vous a occupé cette fin de matinée.

Le partage des expériences des acteurs de la LOLF a permis d'analyser où en est le mouvement de rénovation de la gestion de l'État initié il y a dix années. Sur ce sujet, le constat le plus marquant est d'observer que la liberté de gestion des responsables publics, à tous les niveaux, s'est insuffisamment développée. Cette liberté devait évidemment aller de pair avec l'exercice d'une responsabilité managériale identifiée et aussi d'une mise en jeu possible de cette responsabilité, toutes choses qui n'ont pas davantage trouvé une traduction concrète suffisante. La promesse d'un assouplissement de la gestion n'a ainsi pas été tenue.

Il existe deux raisons à ce constat. D'une part, certaines administrations centrales ont rapidement repris une partie du pouvoir qu'elles avaient délégué, *via* différentes techniques comme la discussion ligne à ligne des crédits avec la direction du budget (reconstituant dans les faits la spécialisation des crédits que la LOLF avait entendu réduire), le fléchage de crédits, la quasi disparition de la fongibilité asymétrique, l'insuffisance du dialogue de gestion (parfois un monologue de gestion). Tout cela montre bien que la culture du contrôle a priori et de la méfiance par rapport aux gestionnaires est encore bien présente. D'autre part, la contrainte et le contexte budgétaire ont joué et renforcé Bercy dans son souhait de vouloir maîtriser l'évolution de la dépense. Il est difficile de reprocher à ce ministère de vouloir maîtriser la dépense publique.

Cela dit, davantage responsabiliser les fonctionnaires était un objectif de la LOLF. La notion de responsabilité est encore loin d'avoir pris tout son sens à tous les échelons de l'administration. Elle devrait être davantage affirmée et articulée. La Cour a formulé un certain nombre d'observations et de recommandations dans ce sens.

Je souhaiterais maintenant revenir sur le thème de la gouvernance financière. Pour répondre au défi que représente le redressement de nos finances publiques, des adaptations sont nécessaires.

Dans le contexte qui appartient à un passé (plus que trentenaire) d'équilibre des finances publiques, le législateur pouvait se satisfaire de lois de finance centrées exclusivement sur le périmètre de l'État, qui représentait 35 % de la dépense publique. Il s'agissait également de respecter l'autonomie des autres acteurs de la dépense publique comme les élus locaux et les partenaires sociaux. De nombreux facteurs rendent cette situation très insatisfaisante aujourd'hui.

Le premier de ces facteurs est notre responsabilité devant nos partenaires européens. Nous sommes les garants de nos équilibres budgétaires. Hier, la France pouvait laisser filer les déficits publics sans courir de risques majeurs, même si la Cour a beaucoup regretté cette politique. Demain, notre pays devra s'engager sur une trajectoire de redressement rapide et contraignante. Des règles peuvent y aider. J'entendais parler du progrès que représentent les lois de programmation : je suis d'accord, à condition que les lois de financement respectent les orientations définies par les lois de programmation.

La meilleure garantie, au-delà des règles qu'il est nécessaire de préciser et de développer, repose sur un engagement politique vigoureux et crédible.

La difficulté que connaît notre pays à redresser ses finances publiques illustre également les limites du fonctionnement par silos entre l'État, la Sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Une autre évolution plaide pour une meilleure coordination. Il s'agit du développement de politiques publiques partagées entre les acteurs publics. Désormais, les politiques qui dépendent exclusivement de l'État sont quasiment introuvables. La logique de la mise en œuvre des politiques publiques est devenue par nature partenariale. Elle suppose l'intervention des collectivités territoriales, des opérateurs voire de la Sécurité sociale.

En conséquence, l'existence d'indicateurs pour le seul État ne suffit plus à mesurer la performance de manière complète ou alors ces objectifs et ces indicateurs font reposer sur le seul État le succès ou l'échec de politiques partagées. La création d'objectifs et d'indicateurs communs décrirait mieux la réalité, permettrait de tirer les conséquences de l'évaluation de la performance et permettrait de mieux évaluer la pertinence d'ensemble de l'action publique concernée.

Ces observations obligent à approfondir la réflexion et pourraient conduire à des adaptations fortes afin d'assurer une meilleure gouvernance des finances publiques. La LOLF fournit un cadre dont elle ne détermine pas le contenu et les orientations.

La Cour recommande une première adaptation qui est la consolidation des comptes. La révision constitutionnelle de 2008 exige que les comptes de toutes les administrations publiques soient réguliers, sincères

et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. Désormais, l'État dispose d'une comptabilité générale en droits constatés, établie grâce aux efforts de l'administration et sous le contrôle externe de la Cour des comptes, par ses travaux de certification. Le franchissement de cette étape s'est fait avec succès. Il nous autorise à aller plus loin et à envisager une consolidation des comptes de l'État, de ses opérateurs et des organismes de Sécurité sociale, avec des critères normalisés.

En effet, les comptes des organismes de Sécurité sociale sont également certifiés par la Cour pour le régime général et par des commissaires aux comptes privés pour les autres régimes. A terme, l'intégration des collectivités territoriales dans le périmètre de consolidation sera possible dès lors que la qualité de leurs comptes aura été améliorée, notamment la comptabilisation de leurs actifs.

Il serait donc bienvenu que soit dès aujourd'hui fixé l'objectif de se doter d'un compte général consolidé des administrations publiques, dont la cohérence avec la comptabilité nationale établie par l'INSEE serait assurée. Un tel effort permettrait au Parlement, aux citoyens et à la Commission européenne de disposer d'une information aussi fiable et sincère que possible sur l'état des finances publiques. Cette démarche autoriserait la mise en place d'une comptabilité analytique selon des méthodes harmonisées permettant de mesurer le coût complet des politiques publiques.

Une seconde évolution concerne l'articulation des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale. La question d'un document unique sur les finances publiques votées par le Parlement peut se poser. Il pourrait offrir une vision d'ensemble et consolidée des comptes publics.

De nombreuses objections sont opposées à l'existence d'un document unique. Alain Lambert et moi-même avons souvent entendu ces objections être formulées. Les dépenses de l'État et de la Sécurité sociale sont de nature différente, nous dit-on. La notion d'équilibre budgétaire n'est pas la même. Il existe un grand nombre d'organismes de Sécurité sociale autonomes et de petites tailles.

Nous constatons que les lois de finances et les lois de Sécurité sociale sont très imbriquées par la multiplication des flux financiers croisés. De nombreuses ressources fiscales sont affectées aux régimes de Sécurité sociale pour faire face à son besoin de financement sans augmenter les cotisations. Ce mouvement de fiscalisation de la protection sociale est appelé à durer et à se renforcer. Il contribue à mettre en place de nombreux flux financiers qui portent atteinte, que nous le voulions ou non, à la lisibilité d'ensemble des finances publiques. Les exemples récents de la réforme des retraites ou des évolutions du financement de la dette sociale l'illustrent.

L'opacité croissante des relations fiscale et budgétaire entre l'État et la sécurité sociale pose un problème de démocratie.

La Cour recommande un examen articulé des deux textes, qui rendrait plus aisé le travail des parlementaires. Il s'agirait d'une discussion générale unique, suivie d'un examen des volets respectifs des deux textes relatifs aux recettes, puis aux dépenses. Cette méthode permettrait une approche plus globale et plus cohérente. Ainsi, des recettes non encore votées en loi de finances ne seraient plus, comme à l'heure actuelle, considérées comme des ressources en loi de financement de la sécurité sociale.

L'article 34 de la constitution limite le contenu des lois de finances aux seules dépenses de l'État. Il n'est pas interdit d'imaginer un élargissement de ce champ, dans le cadre d'une grande LOLF. Il pourrait être intéressant d'étudier les avantages et inconvénients de la création d'un document unique des finances publiques, formé de plusieurs parties. La première partie concernerait l'équilibre global des finances publiques, exprimé en comptabilité générale combinée et en comptabilité nationale. Une autre partie concernerait l'État à travers un article d'équilibre et d'autorisation parlementaire. Enfin, une dernière partie aborderait les recettes, les dépenses et l'endettement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Sans aller jusque-là, la Cour propose une loi de règlement commune à l'État et à la sécurité sociale. En effet, l'une des ambitions de la LOLF était de donner un rôle plus important au débat sur la loi de règlement, destinée à permettre l'analyse de la performance des politiques publiques. Cela ne s'est pas produit. Il convient donc de donner davantage d'importance à l'examen de ce texte en y adjoignant l'examen des comptes et de la performance de la sécurité sociale, qui jusqu'ici avait lieu en octobre.

Une solution consisterait en l'institution d'une loi de résultat unique des finances publiques, débattue en juin. Le débat d'orientation sur les finances publiques aurait lieu quant à lui un peu plus tôt, avant l'envoi à la Commission européenne du programme de stabilité.

Voilà des éléments qui contribueraient à une plus grande clarté de la structure du budget, une meilleure responsabilisation des gestionnaires et une restauration de l'unité du budget de l'État. Ce sont des défis à la hauteur de la LOLF. Ces enjeux peuvent dessiner de nouvelles perspectives d'évolution de la réforme budgétaire et financière de notre pays.

Merci pour votre attention. Je sais que des échanges sont prévus cet après-midi avec le **Président Pichon** et **Alain Lambert**.

Je souhaite qu'ils soient fructueux et que la Cour des comptes puisse contribuer à ce débat de manière à ce que nous disposions de finances publiques aussi efficaces que maîtrisées.



Gérard BONOS, Chroniqueur économique, Public Sénat

La LOLF a rééquilibré les responsabilités financières au sein des pouvoirs publics au profit du Parlement

Gilles CARREZ, Rapporteur général de la Commission des Finances à l'Assemblée nationale

Alain PICHON, Président de chambre à la Cour des comptes

La table ronde est animée par **Gérard BONOS**, Chroniqueur économique, Public Sénat, et présidée par **Alain LAMBERT**, ancien Ministre du Budget.

Gérard BONOS : En quelques mots, pourriez-vous nous préciser ce que vous inspire ce sujet, en tant que créateur de cette loi ?

Alain LAMBERT : Il fallait adopter cette loi organique. Il est vrai que le droit ne transforme pas les mentalités et les cultures en peu de temps. Les dix années passées représentaient probablement le temps nécessaire pour que l'ensemble des parties comprenne l'ambition de cette loi. Mais ce sont les dix années qui viennent qui permettront, je l'espère, de changer fondamentalement la gestion publique.

Pour ne pas être trop long à ce stade et permettre à nos deux prestigieux invités de livrer leurs points de vue, je voudrais simplement rappeler que le Parlement a eu la main dans le processus de mise en place de la LOLF. Je le dis avec amitié à **Gilles Carrez** : je ne suis pas certain qu'il ait entièrement saisi cette opportunité.

Il vaudrait mieux qu'il passe moins de temps à l'examen de la loi de finances initiale qui n'est qu'un acte de prévision et d'autorisation pour se concentrer sur une loi de résultat qui rassemblerait les comptes de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités locales.

Gérard BONOS : Merci Monsieur le président.

Beaucoup d'économistes et d'experts des finances publiques ont salué ce qu'ils considéraient comme le début de la vertu budgétaire. Dix années plus tard, même si la dette a explosé sous l'effet de la crise, les dégâts ont été largement limités.

En guise d'introduction, je voudrais vous demander, **Alain Pichon**, quel est le regard de la Cour des comptes sur la LOLF et son évolution depuis dix ans.

“

Gérard BONOS : Bonjour à tous.

Nous allons cet après-midi discuter de l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs publics. Nous nous questionnerons notamment sur l'évolution du dialogue entre les institutions et le Parlement. Si la LOLF a accentué l'importance des engagements pris par l'exécutif, elle a également renforcé le rôle des institutions chargées du contrôle des finances publiques, en particulier de la Cour des comptes.

Le Parlement s'est-il emparé de toutes les prérogatives nouvelles que la LOLF pouvait lui confier ? La LOLF a-t-elle changé la place des institutions comme la Cour des comptes en leur donnant plus de poids ? Ces questions font partie des sujets que nous allons aborder cet après-midi, à la suite d'un préambule de nos invités. Nous répondrons bien évidemment ensuite à vos questions.

Notre président de séance est **Alain Lambert**. **Alain Lambert**, vous êtes l'ancien Ministre du Budget et le père de cette loi fondatrice. Peut-on affirmer cela ?

Alain LAMBERT : Je suis co-père de cette loi.

”



Alain PICHON, Président de chambre à la Cour des comptes

“

Alain PICHON : Il s'agit d'une vaste question.

Tout d'abord, je parle à la suite de **Didier Migaud**, qui nous a déjà délivré en partie le message que la Cour souhaitait faire passer. Nous avons au cours de l'année écoulée engagé un travail consistant à faire le bilan non pas de dix ans de LOLF, mais de cinq ans d'application. Cinq ans correspondent à la fois à un délai raisonnable et à une période très courte compte tenu de l'ambition et de l'envergure de la réforme.

J'ajouterais que les cinq premières années n'ont pas été un long fleuve tranquille. Dans l'histoire des finances publiques du siècle écoulé, ces années resteront dans les esprits comme ayant été passablement secouées. J'espère que nous en sortirons prochainement.

En 2001, les pères fondateurs ont fait quelque chose d'extraordinaire. Depuis l'ordonnance de 1959, nous vivions avec un texte à bout de souffle. Nous avons dénombré trente-cinq tentatives pour modifier cette ordonnance qui s'étaient soldées par autant d'échecs. La trente-sixième tentative a été la bonne. La présentation du texte devant le Parlement était très subtile. Nous nous félicitons alors de l'aspect consensuel du texte, qui avait été adopté de façon discrète. C'est bien parce que la présentation était consensuelle et discrète que le texte est passé.

Le texte affiche quatre ambitions, qui ont toutes été assez bien comprises et réalisées.

Il s'agit tout d'abord d'une nouvelle maquette budgétaire qui se substitue à la litanie léthargique des articles et des chapitres.

Il s'agissait ensuite d'adopter une logique de résultats, ce qui était tout à fait nouveau à l'époque. Je dois d'ailleurs dire à ce sujet que le titre de cette conférence est « Dix ans après la LOLF, où en est la réforme budgétaire ? », ce qui est réducteur de l'ambition de la loi. **Philippe Séguin** avait dit qu'il s'agissait d'une réforme de l'État par le budget. Je ne suis pas certain que la formule soit tout à fait exacte aujourd'hui. Cependant, l'esprit de cette loi était celui-ci.

La mise en place d'objectifs et d'indicateurs de performance était une pratique relativement nouvelle pour des fonctionnaires qui étaient habitués à dépenser leurs budgets chaque année. A l'époque, dépenser intégralement son budget était le signe d'un bon fonctionnement du service. Il s'agissait de pouvoir justifier de la dépense pour pouvoir prétendre disposer d'un budget plus important l'année suivante.

Gérard BONOS : J'ai fait mon service militaire, et j'avais entendu dire que certains moteurs tournaient dans les garages des casernes. Est-ce véridique ?

Alain PICHON : C'est tout à fait vrai. Je me souviens qu'au mois de décembre, nous faisons tourner nos Engins Blindés de Reconnaissance (EBR) dans les garages pour pouvoir consommer davantage d'essence.

L'autre nouveauté introduite par la LOLF était la comptabilité générale. Les conséquences qui s'y attachent étaient cruciales : il s'agissait de se doter d'un outil de gestion et de contrôle des coûts, afin de mesurer le coût de l'action publique. La logique de certification était liée à ces aspects de la LOLF. J'y reviendrai tout à l'heure.

Enfin, un contrôle accru par le Parlement était amené par la LOLF. Nous pouvions enfin faire jouer la disposition constitutionnelle selon laquelle la Cour des comptes assiste le gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances.

Je formulerai deux remarques :

- D'une part, la LOLF est un texte neutre et un texte de patience. Neutre signifie que le texte n'a pas l'ambition d'asseoir une politique budgétaire d'une nature particulière, qu'il s'agisse du contracyclique ou de l'expansion à tout prix, etc. La LOLF est un outil neutre. Ne lui faisons pas le grief qui consisterait à dire qu'elle a échoué car les déficits se sont creusés et que la dette a atteint un niveau vertigineux. Ce constat n'a rien à voir avec la LOLF. Tirer ce genre de conclusion serait une erreur de jugement à mes yeux.
- D'autre part, la LOLF est une réforme de patience. Cinq ans représentent peu de choses par rapport aux enjeux en termes de budget et de comptabilité. Imaginez le défi que constitue la mise en place d'un système comme Chorus. Si beaucoup de mal a été dit sur Chorus, c'est principalement car ses détracteurs n'imaginaient pas le défi vertigineux que ce programme représentait.

Ces cinq dernières années ont été assez singulières. Il est également vrai que la LOLF n'est pas antinomique de la RGPP. Dans les administrations les plus politiques, la LOLF était considérée comme la petite sœur cadette de la RGPP qui fait de l'ombre à la grande sœur, ce que je ne cautionne pas.

Certains bons esprits considèrent que cinq ans représentent trop peu, et qu'il s'agit d'une réforme qui doit se gérer sur dix, quinze, vingt ou vingt-cinq ans. Il s'agirait d'une affaire de génération compte tenu de l'ampleur de la réforme.

J'ajoute que nous avons été trop ambitieux dans l'application de la réforme. En France, nous aimons

bien créer des jardins à la française, dont Versailles est l'illustration. Les pays anglo-saxons sont plus pragmatiques : ils sont moins dogmatiques et rigoureux. Peut-être avons-nous voulu trop vite faire tout trop bien. Il aurait sans doute été pertinent de se donner davantage de temps. Déjà en 2001, nous avons fait preuve de prudence en fixant la mise en œuvre de la LOLF à 2006, soit cinq années après son entrée en vigueur. Cette période était sage. Dans certains domaines, nous aurions pu aller plus vite, par ailleurs. Dans d'autres domaines, un délai plus long aurait été nécessaire. Cela signifie que nous ne sommes pas au bout du tunnel.

J'aimerais aborder ces points restant à parcourir avant de revenir sur l'élargissement de la passerelle entre le Parlement et la Cour des comptes. Auparavant, les relations entre Parlement et Cour des comptes étaient très ténues. Aujourd'hui, la situation s'est inversée et c'est une véritable autoroute d'informations qui lie la Cour et le Parlement, à tel point que certains dénoncent cet excès. Je n'y reviendrai pas.

Le bilan après cinq années d'application est nuancé. Des succès et des déceptions sont à dénombrer. Certaines réformes sont à poursuivre, tandis que d'autres doivent être lancées. A tort ou à raison, les pères fondateurs s'étaient auto-limités lors du vote de la loi. Nous ne pouvions en effet pas réaliser tout l'effort immédiatement, et il existait des contraintes constitutionnelles qui ont été levées depuis. La LOLF en 2001 ne pouvait donc pas aller aussi loin que l'on pouvait espérer.

Je ne reviens pas sur les missions et sur les programmes, même si nous avons abordé ce matin la question du responsable de mission. Dans les programmes, l'allocation des crédits et des moyens se fait désormais de manière plus cohérente. Il existe sans doute encore un trop grand nombre de programmes support. Globalement, je trouve que la maquette fonctionne bien et mérite seulement d'être améliorée à la marge. L'allocation et l'emploi de l'argent public se conçoivent de manière plus raisonnable dans cette maquette.

La liberté de gestion qui a été proposée aux acteurs déconcentrés est par ailleurs très positive.

Je ne reviens pas sur l'échec de la fongibilité asymétrique. Ceux qui y ont trop cru étaient sans doute naïfs. Les circonstances budgétaires illustrent bien que ce genre de dispositif, s'il n'est pas à ranger au magasin des antiquités, est en tout cas un outil qui n'est plus d'actualité.

Quant à la logique de résultat et de performance, l'administration a fait un effort considérable pour décliner des indicateurs de performance.

”



“

Je n'aime pas particulièrement le terme de performance, dans la mesure où il est à mes yeux associé à une logique sportive de dépassement permanent. La performance consisterait à battre des records constamment. L'administration n'est pas dans une logique de performance au sens du résultat. La performance au sens d'une administration publique s'entend par les gains de productivité et par un meilleur accueil des publics, notamment.

Nous sommes allés trop loin dans la construction des indicateurs de performance. Même si leur nombre a été réduit, il conviendrait de les hiérarchiser. Je suis frappé de constater que l'État se vend très mal. Lorsque vous interrogez une personne sur les finances de l'État, la première réponse concerne le déficit et la dette abyssale. Ce constat est vrai. Cependant, pensons également aux centaines de milliards d'euros dépensés et aux services, qu'ils soient régaliens ou d'intervention, qui sont rendus quotidiennement aux citoyens. L'État est incapable de présenter une liste de cent indicateurs de base établis de manière stable et pérenne et proposés à l'opinion publique. Je pense que cette démarche aiderait à rassurer les contribuables.

Je trouve qu'il existe un défaut de service après vente, si je puis m'exprimer ainsi.

La comparaison avec l'entreprise a par ailleurs ses limites. Notons qu'un chef d'entreprise présente devant son conseil d'administration et son assemblée générale les résultats financiers (chiffre d'affaires, profit) et physiques (gain de parts de marché, partenariat, innovation). L'État, au moment d'établir sa loi de règlement (qui n'est pas une loi de résultat), ne suit pas cette logique : il ne se vend pas et ne rend pas compte de ce qu'il a fait. Je trouve cela dommage. La LOLF aurait pu permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives à cet égard.

Je ne reviens pas sur la gestion déconcentrée et sur les crédits, déjà abordés ce matin.

Concernant la gestion des crédits, nous avons gagné en transparence quant à la quantité et à la qualité de l'information communiquée au Parlement. Que ce soit pour la préparation de la loi de finances ou pour les rapports, ce sont des milliers de pages que les parlementaires consultent chaque année. La commission des finances est l'interlocuteur privilégié de la LOLF. Les autres commissions permanentes peuvent être concernées ponctuellement.

De nombreux succès ont été rencontrés. La justification au premier euro en est un. Les autorisations d'engagement et la suppression des crédits évaluatifs en font également partie. Le ministère de la Justice, qui fonctionnait beaucoup à l'aide de crédits évaluatifs, a découvert que l'enveloppe n'était pas illimitée. Il a découvert les vertus de la concurrence et de la sélection des prestations commandées.

Nous avons également connu des échecs. Le principal échec est le caractère vertigineux de la dépense fiscale, qui n'est pas maîtrisée. Le fléchage des crédits continue également. Les débudgétisations diverses et variées continuent à contourner la LOLF. Les comptes d'affectations spéciales pourraient être davantage limités. La LOLF n'a pas non plus empêché ce que j'appelle les avatars en cours, à savoir les régularisations de crédits, les décrets d'avances, etc.

Nous avons évoqué ce matin la responsabilisation des acteurs, qui est au cœur de la LOLF. Le responsable de programme est en réalité un vrai faux responsable. En effet, il dispose au-dessus de lui d'un secrétaire général et d'un directeur financier, mais également d'un ministre qui est responsable devant le Président de la République

et le Parlement. En France, le ministre est responsable politiquement et médiatiquement. Cependant, les ministres ne sont pas justiciables de la CDBF. L'idée consistait à dire qu'à côté des ministres pourrait exister un poste de secrétaire d'État administratif responsable des différents programmes, voire de la mission, qui assumerait les responsabilités managériales. Il rendrait compte périodiquement de ses résultats et de ses performances devant les Commissions parlementaires.

L'émergence de la comptabilité générale a donné des résultats mitigés. La comptabilité budgétaire demeure. Nous n'avons pas tiré tout le profit que nous aurions pu tirer de la comptabilité générale. Il s'agit en effet d'un travail de longue haleine. Autrement dit, les embryons d'une comptabilité analytique restent encore à développer. Les gestionnaires n'utilisent pas les données et les informations dont ils pourraient disposer à partir de la comptabilité générale afin d'orienter leurs choix. Quant à la certification, elle a donné les résultats que l'on sait. Dès le début, les comptes ont été certifiés par la Cour, ce qui a occasionné un débat très complexe.

”

Gérard BONOS : Le débat était-il complexe ou houleux ?

“

Alain PICHON : Complexe. Vous savez bien que les débats ne sont jamais houleux à la Cour. Certaines personnes doutaient de la valeur des certifications vu le nombre de réserves qui accompagnait le diagnostic. Ces réserves étaient qualifiées de substantielles. Elles étaient au nombre de treize à l'époque, là où l'on n'en dénombre plus que huit ou neuf aujourd'hui. Certains disaient qu'une entreprise privée, avec tant de réserves, n'aurait jamais vu ses comptes certifiés la première année.

Je ne sais pas si les agences de notation ont les yeux rivés sur les certifications des comptes. Elles disposent d'autres moyens pour se livrer à des déclassements. Je n'ai pas la sensation que les agences observaient les certifications comme étant un élément essentiel. Je précise qu'une entreprise privée qui verrait ses comptes certifiés avec autant de réserves se trouverait dans une situation très délicate.

La certification était nécessaire à deux égards. Tout d'abord, il semblait impératif que les comptes soient certifiés compte tenu de la mise en place d'une comptabilité générale visant à se doter d'une gestion fidèle, sincère et conforme. Par ailleurs, l'examineur de gestion que je suis peut extraire beaucoup d'informations des comptes rendus d'audit au sujet des zones de faiblesse des gestionnaires.

Il existe donc une rétroaction entre l'acte de certification et l'acte de contrôle. Certains mauvais esprits considèrent qu'étant deux métiers différents, ils devraient être séparés. Ce constat est vrai dans l'entreprise où le commissaire aux comptes ne s'immisce pas dans la gestion, le contrôleur de gestion ne s'occupant pas des comptes. Disposer à la Cour de personnels qui contrôlent la gestion et de personnels qui certifient les comptes me paraît positif.

Je termine en abordant l'élargissement des relations entre la Cour et le Parlement.

Il se trouve que j'ai 41 ans de vie active à la Cour. Lorsque je suis arrivé à la Cour en tant que jeune auditeur, les relations entre la Cour et le Parlement s'arrêtaient à deux réunions de vingt minutes chaque année. Vingt minutes étaient consacrées à la remise du rapport public annuel, et vingt autres dédiées au rapport sur l'exécution de la loi de finances. En tant que jeunes auditeurs, nous ne connaissions même pas l'existence du Parlement.

J'ai ensuite exercé des fonctions au secrétariat général de la Cour pendant neuf années. J'ai été en contact trois fois avec le Parlement au cours de ce mandat.

Depuis la LOLF, le nombre de contacts, de rapports et d'échanges a été multiplié de façon vertigineuse. L'année dernière, en qualité de président de chambre, je me suis rendu personnellement plus de 25 fois dans les assemblées. La LOLF a enfin mis en application le principe constitutionnel affirmant que la Cour assiste le Parlement dans l'exécution de la loi de finances et qui est décliné par l'article 58 de la LOLF.

Concrètement, je ne vais pas aborder le 58.1 qui ressemble à un trafic de main-d'œuvre. Le 58.2 aborde la possibilité pour les commissions des finances de demander à la Cour de réaliser des rapports dans un délai de huit mois. Nous avons réalisé plus de cent rapports en dix années, avec une moyenne de quatorze à quinze rapport par an. Ce chiffre est très important, voire maximum.

Le rapport 58.3 s'appelle « Situation et perspective des finances publiques ». Je ne sais pas si les rédacteurs de la LOLF avaient imaginé que ce rapport deviendrait l'événement de l'année. Vous pensez bien que dans le contexte de crise budgétaire et financière, réaliser un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques est un document-clef qui va éclairer le débat sur l'orientation budgétaire. La rédaction de ce rapport constituait par ailleurs une nouveauté pour la Cour, qui est une institution de contrôle a posteriori. Dans ce cas précis, nous étions questionnés sur les perspectives budgétaires, c'est-à-dire un travail de perspective, sinon de prospective.

Le rapport abordait notamment la RGPP et la gestion budgétaire. A ce sujet, je rejoins ce qui a été annoncé par Didier Migaud ce matin : nous ne pouvons plus en rester à une simple loi de règlement. Il est nécessaire de réaliser une loi de résultat. Le système français est totalement inversé. Passer plus de temps sur la loi de règlement et moins sur le projet de lois de finances (budget).

Dans cette logique de renvoi devant le Parlement, je signale que sont dorénavant présentés aux assemblées le rapport public annuel, les rapports thématiques, les rapports demandés par la LOLF, les copies des référés avec les réponses, ainsi que nos rapports d'observation. En conclusion, ce sont plusieurs milliers de pages qui sont remises à la Commission des finances.

Je crois que nous avons, à cet égard, assisté à une nouvelle dimension de la vie parlementaire et du rôle de contrôle du Parlement.

”

Gérard BONOS : Merci Monsieur le Président. Gilles Carrez, avez-vous une réaction ?



Gilles CARREZ, Rapporteur général de la Commission des Finances à l'Assemblée nationale

“

Gilles CARREZ : Je partage très largement l'analyse d'Alain Pichon au sujet de la LOLF. Afin de ne pas redire ce qui vient d'être abordé, je souhaite traiter du sujet sous un autre angle.

Nous avons élaboré la LOLF entre 1999 et 2000. Le texte est sorti à l'été 2001. Nous nous trouvions alors dans une situation d'aisance budgétaire absolue. L'objectif était de savoir comment dépenser mieux. Pour dépenser mieux, encore fallait-il mettre en place une meilleure accessibilité des comptes publics.

En effet, les comptes publics étaient à cette époque totalement hermétiques. Je ne suis pas député depuis 41 ans, mais depuis près de 19 ans. Lorsque je suis arrivé à l'Assemblée en 1993, je disposais d'une formation en comptabilité privée. Je me suis alors trouvé dans l'impossibilité de comprendre le budget de l'État. C'était absolument impossible.

Je crois que nous sommes confrontés à une crise de finance publique dont on ne dit pas suffisamment à quel point elle est gravissime. Avec Alain Lambert, cela fait presque dix ans que nous essayons de faire comprendre à nos collègues, aux médias et aux citoyens qu'on ne peut pas constamment dépenser plus que ce que l'on gagne.

Avant la mise en place de la LOLF dans ses aspects de comptabilité, la question de l'écart entre la dépense et la recette n'était pas traitée dans les comptes publics. En 1993, la première question que je me suis posée était de savoir où était traitée la dette. J'avais alors un ami qui venait d'être élu député à qui j'ai demandé de m'expliquer cette situation. Il m'a très vite répondu que la dette ne figurait pas dans les comptes publics. Le remboursement de la dette était traité en opération de trésorerie. Ce n'est qu'à partir de 2002 que nous avons mis en place un tableau d'emploi ressources qui est une annexe relative à la dette.

Or quel est aujourd'hui le problème principal ? Il s'agit de la question de notre besoin de financement. Nous

sommes à l'heure actuelle confrontés à un mur en termes de besoin de financement. Comment voulez-vous convaincre vos collègues du problème de déficit (et donc de dettes), alors même que la question de la dette n'était même pas traitée dans les comptes publics ?

Voilà un exemple de ce que peut apporter la LOLF. Au moins, avec la LOLF, nous « savons ». Est-il suffisant de savoir ?

Malheureusement, pendant trop d'années, la volonté politique n'a pas été assez forte pour résoudre le problème de la dette. Ma conviction aujourd'hui est que la nécessité de rapprocher la dépense et la recette ne pourra pas se faire exclusivement en augmentant la recette. A court terme, augmenter la recette est plus commode, certes. J'observe que l'essentiel des décisions qui ont été prises a porté sur les recettes, par l'invention d'un florilège de taxes nouvelles. Or, nous sommes arrivés aujourd'hui à nos yeux au maximum : on ne pourra plus augmenter les prélèvements obligatoires. Par conséquent, la réponse se trouve dans les milliards d'euros de la dépense publique.

C'est à ce moment que l'instrument qu'est la LOLF peut apporter beaucoup. Nous devons nous poser la question même des missions de l'État. Ce qu'a développé Monsieur Pichon sur les aspects de management de la LOLF est important et va dans le bon sens. Cependant, je pense qu'au vu de ce qui s'est passé dans les pays qui ont connu des crises de finance publique très aiguës, nous allons devoir aller beaucoup plus loin. L'État peut-il continuer à exercer toutes ses missions et toutes les actions au sein d'un programme, sachant le coût que cela représente ? Ce type de questions se situe à une autre échelle que celle des indicateurs de performance.

Nous vivons dans un environnement qui est culturellement inconscient de la situation.

Laissez-moi vous donner un exemple que j'ai vécu la semaine dernière. Nous devons trouver 500 millions d'euros d'économies à réaliser. Sur les 350 milliards d'euros de dépenses de l'État, cette somme aurait dû pouvoir se trouver. Cette annonce a été faite au début du mois de novembre, alors que nous terminions l'examen des missions.

Je suis donc naturellement allé observer ce que mes collègues avaient proposé comme économies. J'en ai trouvé deux, dont une venait de moi. Toutes les autres propositions portaient sur des dépenses supplémentaires, et contournaient l'article 40 interdisant la création de dépenses nouvelles. Elles utilisaient la possibilité d'augmenter le budget d'un programme d'une mission, à condition de réduire le budget d'un autre programme. La dépense réelle est augmentée à tous les coups, là où l'économie est imputée sur des fonctions supports, ce qui la rend totalement virtuelle.

J'ai dû me battre sur l'une des économies. Nous nous sommes alors vu proposer d'engager 2,5 millions d'euros pour réaliser une étude afin de créer un centre national de la musique. Je me méfie des études, et surtout de celles qui s'intitulent « études de faisabilité » ou de « préfiguration ». J'ai parcouru le rapport et ai constaté que ce centre, lorsqu'il serait créé, ne pourrait fonctionner qu'avec 100 millions d'euros de dépenses supplémentaires chaque année.

Evidemment, j'ai souhaité me battre sur ce sujet. Dans l'hémicycle, il faut gagner. Le Ministre était bien sûr opposé à cette économie. Sont arrivés dans l'hémicycle les fameux « cultureux ». Je pense à une personne en particulier qui, dès qu'un sujet de culture est annoncé, débarque à l'Assemblée en quelques minutes.

La LOLF m'a alors été très utile. J'ai pu analyser très rapidement avec mes administrateurs comment avait évolué le budget de la Culture entre 2005 et aujourd'hui. Le constat est vertigineux : nous sommes passés de 3,5 milliards d'euros en 2005, à 5,5 milliards d'euros aujourd'hui. Peut-on continuer ? Je ne le pense pas.

La LOLF nous permet d'obtenir enfin une vision consolidée. A partir de cet exemple, je vais rejoindre différentes observations d'**Alain Pichon**.

Le budget du ministère de la Culture est constitué de crédits budgétaires. Ces crédits budgétaires ont été globalement maîtrisés. Un véritable travail de consolidation consisterait à aller vérifier les dépenses de culture des collectivités locales. Du côté des collectivités, en comptant les communes, les intercommunales, les départements et les régions, chacun se pique de culture. Tous ces budgets s'empilent. La dérive budgétaire au niveau de l'État a été de 3 % par an, ce qui est raisonnable. Cependant, je suis certain qu'en consolidé, les résultats ne sont pas les mêmes. Ce travail devra être réalisé. Il s'agit en effet d'un vrai sujet LOLFique. Si les crédits en apparence n'ont pas beaucoup augmenté, il convient d'aller analyser les dépenses fiscales. Le constat est ahurissant.

Certains pourront affirmer que ces observations illustrent l'échec de la LOLF. Je ferai simplement remarquer que la LOLF a permis de mesurer ces données, ce qui était strictement impossible auparavant.

Je prends un autre exemple. Lorsque vous recevez des invitations magnifiques dans le cadre du mécénat d'entreprise, 85 % du prix est payé par le contribuable. L'entreprise qui dépense 100 impute 85 sur son impôt sur les sociétés. Grâce à la LOLF, nous pouvons commencer à dénoncer ce genre de situation.

Je prends maintenant l'exemple des opérateurs. Les effectifs n'ont certes pas augmenté au sein du ministère. Cependant, si l'on mesure les effectifs des musées, du CNC et des autres structures, le constat est accablant : le budget du ministère est passé de 3,5 milliards d'euros à 5,5 milliards d'euros.

Je reviens maintenant à mes 2,5 millions d'euros d'économies. Je me trouvais dans une situation délicate, le Ministre ayant refusé de suivre mon avis. J'ai alors expliqué la situation comme je viens de vous l'exposer. Je n'ai reçu que trois votes contre ma proposition sur les quarante votants. Je me suis alors dit que les choses commençaient à changer réellement.

J'ai pris ces quelques exemples pour illustrer le fait que sans cet instrument qu'est la LOLF, nous ne pouvons rien mesurer.

La comptabilité analytique n'est par ailleurs pas encore implémentée. Je ferai remarquer à ce sujet qu'il y a une forte dimension temporelle dans la LOLF.

Permettez-moi enfin de faire un peu de politique, pour une fois. Nous sommes au début du printemps 2001. **Alain Lambert** était le pilote au Sénat. A l'Assemblée, les réunions étaient très dures. Les quelques-uns qui croyaient à la LOLF étaient très malmenés. On leur reprochait d'imposer au futur Premier Ministre un brevet de respectabilité financière. Que de fois avons-nous entendu cet argument.

Aujourd'hui le même problème va se poser. Nous allons observer une déclinaison de la LOLF en des lois de finances pluriannuelles. Nous allons être obligés de faire refluer la dépense publique sur une base pluriannuelle. La pluriannualité n'était pas présente au moment de la LOLF. Je me souviens que dès 2004, toi (**Alain Lambert**) et **Didier Migaud** avez plaidé pour introduire la pluriannualité. Elle a été introduite de fait par le début des budgets triennaux. Nous l'avons par la suite intégrée à la Constitution en 2008 grâce aux lois de programmation pluriannuelles.

Le problème de ces lois de programmation pluriannuelles est qu'elles n'ont pas de primauté sur les lois de financement annuelles. Notre ambition est d'affirmer le caractère supérieur de la loi de programmation pluriannuelle. Cela permettra au Conseil constitutionnel d'annuler un projet qui serait en opposition avec la loi de programmation.

La LOLF devient un instrument irremplaçable. Mais ce n'est qu'un instrument, qui a besoin d'être accompagné d'une volonté politique. Si aujourd'hui la volonté politique n'est pas présente, les faits viendront inéluctablement rapprocher les notions de dépense et de recette de l'État.



Alain LAMBERT, ancien Ministre du Budget

Gérard BONOS : Merci Monsieur le député. **Alain Lambert**, quelle est votre réaction à ce qu'**Alain Pichon** et **Gilles Carrez** viennent de dire ?

“

Alain LAMBERT : **Alain Pichon** me permettra de dire que la passion de **Gilles Carrez** me rappelle celle du rapporteur général que j'ai été, quand, en fin de discussion budgétaire, un sentiment de solitude vous domine totalement. Quelques collègues vous accompagnent en fin de nuit, mais vous ne pouvez pas vous empêcher de vous demander si vous n'êtes pas le seul au Parlement à mesurer la situation désastreuse de nos finances publiques.

Je trouve que **Gilles** fait un effort moral, intellectuel et amical en étant présent parmi nous aujourd'hui. Je voudrais l'en remercier.

Je trouve beaucoup de points communs entre les interventions que j'ai entendues.

S'agissant de la politique, le droit ne tient pas lieu de volonté. La LOLF n'a pas eu d'autre ambition que d'être un instrument. Si aucune ambition n'est imprimée, la LOLF ne pourra pas produire de résultats. Le résultat n'est pas une vertu : il s'agit du seul moyen de se sauver du naufrage. Le sauvetage est possible. Il est à notre portée. Ce n'est qu'une question de volonté. Le navire France dispose des outils de pilotage nécessaires.

Je pense qu'il est nécessaire d'aller très vite sur le sujet de la normalisation de la comptabilité de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités locales. **Gilles Carrez** confirmera que les mouvements de dépenses entre les sous-secteurs que sont l'État, la Sécurité sociale et les collectivités locales sont très nombreux, et cachent des réalités gravissimes en termes de finances publiques.

Je pense que comptablement, nous ne sommes pas capables de restituer la situation des finances locales un an après. Nous avons un véritable travail à accomplir sur ce sujet, et la Cour des comptes a élaboré des recommandations qui seront écoutées. Je saisis cet argument car se trouvent à ma gauche le président du comité des finances locales, et à ma droite le président de la commission qui a fait l'analyse de la LOLF.

Alain Pichon précisait qu'en 2001, à l'époque où nous avons adopté la LOLF, la révision constitutionnelle de 2008 n'était bien sûr pas d'actualité. Nous recevions alors des avis du Conseil d'État qui nous mettaient en garde à chaque fois que nos textes abordaient le budget de la Sécurité sociale. Nous avons, grâce aux annexes dont **Alain** se posait la question de leur importance, trouvé le seul moyen d'aborder les comptes publics de manière unifiée.

”

Gilles CARREZ : Cette approche consolidée dont parle **Alain Lambert**, et que j'ai essayé d'illustrer à travers l'exemple du ministère de la Culture, est décisive. Il faudrait qu'à très court terme, sans doute dès l'automne 2012, nous mettions en œuvre une approche consolidée des recettes.

Gérard BONOS : En tant que citoyen, je n'ai donc pas accès à cette information ?

Gilles CARREZ : Je vous donne un exemple qui va vous faire sourire. Il concerne l'affaire de la taxe sur les boissons sucrées.



- Optimisation des finances et comptes
- Evaluation de l'
- Audit et contr
- Organisation d'
- Performan
- systèmes

Question de la salle : Messieurs, vous avez tour à tour parlé de la consolidation des comptes de l'État. Ne pensez-vous pas que la coexistence des systèmes comptables et budgétaires est un frein à cette consolidation des comptes ?

Alain PICHON : Tout d'abord, si l'on fait de la consolidation, ce sera à partir de la comptabilité générale et pas de la comptabilité budgétaire. En ce qui concerne les collectivités locales, la question de la certification de leurs comptes finira par se poser. Actuellement, au sein des collectivités, nous trouvons un compte de gestion tenu par un comptable, et un compte administratif tenu et présenté par l'ordonnateur. Il faudra passer logiquement à un compte unique qui sera tenu par le comptable et présenté par l'ordonnateur.

De plus en plus, le comptable et l'ordonnateur sont amenés à collaborer. Le principe de responsabilité des comptables, qui remonte au XIX^e siècle, est en train d'évoluer. Adoptons au plus vite le compte unique et la certification. Nous aurons dès lors franchi une étape préalable nécessaire à une consolidation.

Gérard BONOS : Pourquoi ne pas établir une version simplifiée à l'usage de l'opinion publique ?

Alain PICHON : Des livres sortent en ce moment sur les cent morceaux de musique classique qu'il faut avoir écoutés, les cent romans qu'il faut avoir lus.

Il faudrait que l'État publie un ouvrage sur les cent indicateurs à connaître sur la gestion publique.

Gérard BONOS : Gilles Carrez, êtes-vous d'accord ? Cela vous aiderait sans doute d'avoir l'opinion publique derrière vous pour faire pression sur certains de vos collègues et certains ministres.

Gilles CARREZ : Nous avons modifié les lois pour rendre les finances publiques plus accessibles au grand public. Par exemple, une loi de 1992 a instauré le débat d'orientation budgétaire et la communication d'un certain nombre de documents financiers s'agissant des collectivités locales.

J'observe que malgré tout, les éléments financiers restent d'un accès très difficile, voire hermétique. La surabondance d'information nuit à l'information.

Gérard BONOS : Monsieur Carrez, pardon de vous interrompre. Pourquoi ne pas réaliser un document

simplifié qui comporterait quelques chiffres clés à l'image de ceux que vous avez utilisés concernant le ministère de la Culture ? Votre exemple était lumineux et a permis d'illustrer votre propos en moins d'une minute.

Gilles CARREZ : Nous essayons en permanence d'expliquer le budget des collectivités et le budget de l'État comme le budget des ménages, avec des dépenses, des recettes et des investissements. Avec ce procédé, nous arrivons à capter l'attention des gens. Mais cette démarche reste très difficile.

Je vais prendre un exemple. Aujourd'hui, nous parlons beaucoup des emprunts toxiques. La population des communes et des collectivités qui ont contracté des emprunts toxiques n'est pas spécialiste et ne pouvait pas anticiper.

La LOLF a beaucoup apporté. Il était impossible de comprendre un budget avant la LOLF. Aujourd'hui, je pense qu'avec un peu de travail, la plupart des collègues peuvent comprendre le budget de l'État.

Alain LAMBERT : Etant moi-même originaire du monde du droit, je suis surpris d'observer que le monde des finances publiques n'apprécie pas la vulgarisation. Le monde des finances publiques considère sans doute que ses discussions doivent être réservées aux experts, le grand public n'y ayant pas sa place.

Lorsque vous avez consacré une partie de votre vie comme notaire à recueillir des consentements de personnes à des contrats écrits certes dans une langue que les signataires ne comprennent pas, vous devez nécessairement éclairer et vulgariser les formulations. Je me permets donc de donner quelques clés. Tous autant que nous sommes, toute la richesse supplémentaire que nous avons produite depuis 2007 a été à 100 % captée par les dépenses publiques. Depuis 2007, toutes les richesses complémentaires que vous avez créées ont été consommées pour l'État ou autres administrations publiques.

Soyons conscients que notre pays est merveilleux et que nous sommes très chanceux d'y vivre. Soyons conscients également que vous en avez pour cinq années de travail pour transmettre à vos enfants un pays qui sorte de l'eau. A l'heure actuelle, nous sommes en apnée. Dans cinq ans, nous pourrions au moins respirer, mais nous resterons dans l'eau jusqu'au cou. Dans dix ans probablement, nous serons en état de nager convenablement.

Si vous partez de l'idée que c'est par la dette qu'il faut régler le problème, vous observerez que les prêteurs sont las. La génération qui nous suit ne remboursera pas.

Fin août 2011, cette taxe est présentée comme un moyen de lutte contre l'obésité des enfants. Sa localisation se trouve donc naturellement dans la loi de financement de la Sécurité sociale. L'ANIA (Association Nationale des Industries Alimentaires) conteste et obtient un arbitrage pour que la taxe soit basculée dans la loi de finances. Dans la loi de finances, il ne sera en effet plus question de santé. Cependant, une taxe inscrite dans la loi de finances devient une taxe de rendement.

Nous avons donc décidé de jouer le jeu : nous n'avons plus parlé d'obésité ni de santé. Cependant, l'ANIA a en réalité fait un très mauvais calcul. En effet, dès lors que nous adoptons une taxe de rendement, il convient que la taxe « rende ». Lors de la commission des finances, nous avons donc essayé d'en augmenter l'assiette et le taux.

Au final, la taxe figure bien dans la loi de finances. Nous avons ensuite créé un tuyau supplémentaire qui renvoie la taxe pour moitié sur la Caisse Nationale d'Assurance Maladie.

Je prends un autre exemple. Nous avons décidé de ne pas indexer le barème de l'impôt sur le revenu. Or le revenu fiscal de référence est utilisé pour déclencher des dégrèvements d'impôts locaux, notamment de taxe d'habitation. Un effet secondaire très important touche ces mécanismes. Nous l'avons découvert a posteriori.

Ces deux exemples, comme tout mon propos, font ressortir le besoin de consolidation des finances publiques.

Alain PICHON : La consolidation des recettes est en effet un travail prioritaire.

En ce qui concerne les dépenses, la situation est légèrement plus compliquée. Je pense que l'État pourrait présenter des comptes consolidés au sens comptable du terme en réunissant les budgets de l'État et de l'ensemble des opérateurs. Cette consolidation ne me semble pas d'une complexité insurmontable.

Concernant la Sécurité sociale, certaines recettes sont d'origine fiscales, tandis que d'autres correspondent aux cotisations sociales. Il n'est pas inconcevable de consolider ces éléments également, même si cela pourrait provoquer des tensions au sein des assemblées. Ce point mériterait également un effort de pédagogie avec les partenaires sociaux.

L'étape supplémentaire consisterait à consolider (pour ne pas dire agréger) les comptes avec les collectivités locales. Hélas, les collectivités locales françaises sont très hétérogènes et vont de quarante à deux millions d'habitants. Il n'est pas question de consolider les comptes des 32 000 communes qui comptent moins de mille habitants. Si l'on réalise la sommation de l'ensemble des collectivités, des communes aux intercommunales, nous dénombrons pas loin de 70 000 entités. Il s'agit d'un luxe démocratique vertigineux.

Gérard BONOS : La France compte un élu pour 104 habitants.

Alain PICHON : La consolidation est un défi pour les dix années qui viennent. Nous pouvons progresser rapidement pour consolider les comptes de l'État et de ses opérateurs, puis y ajouter assez rapidement la Sécurité sociale. Il conviendra ensuite de se doter des moyens nécessaires pour intégrer les collectivités.

Je précise que nous serions un pays extrêmement novateur si nous y arrivions.

Par ailleurs, notons que la comptabilité nationale tenue par l'INSEE, pour laquelle j'ai beaucoup de respect, est tout sauf une comptabilité. Ce sont des données statistiques extrapolées. Il ne s'agit donc pas d'une comptabilité.

Cependant, cette situation n'est pas fatale ! Nous avons tous les deux appartenu à la commission de **Michel Pébereau** qui s'est tenue en 2005. Tout était dit. Depuis, ces résolutions ne se sont pas traduites en actes.

Pour résumer, je pense que nous avons clarifié un certain nombre de choses. Les sous-secteurs « État, Sécurité sociale et collectivités territoriales », sont abordés pour que vous sachiez à quel guichet vous adresser, mais il s'agit bien des mêmes comptes. Demain, il faut impérativement vous habituer à ce que l'on ne dépense pas un euro de plus dans la mesure où nous ne savons pas le financer autrement que par l'emprunt, emprunt que nous ne pourrions plus rembourser.

Gérard BONOS : Alain Pichon, ne pourrait-on pas remonter le contrôle un peu plus en amont afin que le travail de la Cour s'oriente vers une validation plus qu'un contrôle ?

Par ailleurs, vous disiez qu'il s'agit d'une affaire de génération pour que la LOLF prenne sa pleine mesure. Pensez-vous toujours cela malgré tous les outils modernes dont nous avons parlé aujourd'hui ? Ne pourrait-on pas aller plus vite, devant la situation d'urgence dans laquelle nous nous trouvons ?

Alain PICHON : Au sujet du contrôle a priori, je ne crois pas que la Cour des comptes apprécierait d'être impliquée dans ce type d'activité. Je crois que la logique de la confiance et de la responsabilité plaide pour un allègement des contrôles a priori. Je crois que le développement des contrôles a priori constituerait un retour en arrière et une mauvaise opération.

Par ailleurs, la LOLF va beaucoup plus loin qu'une simple nouvelle maquette. La LOLF consiste à mettre en œuvre une nouvelle comptabilité, une mesure des coûts, une logique de performance : il s'agit d'une révolution culturelle.

Lorsque nous avons réalisé le bilan de cette loi à la Cour des comptes, nous avons innové dans la méthode de travail en réalisant un sondage. Nous avons interrogé près de 800 fonctionnaires de catégories A et B, supposés être représentatifs de l'administration. Nous nous sommes aperçus que 70 à 80 % des personnes sondées adhéraient à la logique de la LOLF, mais que les personnes les plus impliquées étaient déçues. Ce degré d'acculturation était variable selon les ministères. Par exemple, la Défense avait une culture LOLF plus marquée. Lorsque nous réalisons une analyse par tranche d'âge, les jeunes fonctionnaires de moins de quarante ans étaient plus réticents à adopter la logique de la LOLF que leurs aînés.

Je pense que dans dix ans, nous réaliserons un sondage qui montrera des résultats très différents.

Gilles CARREZ : Une partie de la déception vient de la dégradation de la situation budgétaire. Beaucoup de fonctionnaires croyaient en la fongibilité des crédits, c'est-à-dire l'idée que la réalisation d'économies sur son budget puisse permettre de libérer des marges de manœuvre.

Par ailleurs, l'autonomie de décision n'a pas abouti. Les lignes hiérarchiques restent trop pesantes.

Nous avons également observé des frustrations dans les administrations déconcentrées. Ces dernières espéraient disposer d'une réelle autonomie. Les bouleversements de la RGPP ont également eu un impact important au niveau local.

Je comprends donc parfaitement cette déception, et elle ne m'étonne pas. Il convient de réfléchir à la manière, malgré les difficultés financières, de surmonter cette étape.

Gérard BONOS : A l'heure où l'on parle de plus en plus d'harmonisation fiscale à l'échelle européenne, quel rôle peut jouer la LOLF ?

Alain LAMBERT : Ce n'est pas son rôle. En revanche, je pense que les rapporteurs généraux et les présidents de commissions des finances peuvent travailler sur l'harmonisation des assiettes. Au final, si les impôts apparaissent comme étant très différents, ils ont des logiques relativement comparables.

Il est donc dommage que les assiettes soient si différentes entre pays.

Derrière les finances publiques, c'est de la démocratie et du contrat social dont il s'agit. Nous cherchons à savoir quel coût représentent les biens et services publics offerts aux populations. Dès lors que les assiettes s'harmonisent, les taux révèlent le niveau de performance des politiques choisies.

Je crois que l'harmonisation des assiettes est le premier sujet à traiter. La question des taux est un sujet secondaire et nettement plus politique.

Gilles CARREZ : Je ne trouve pas qu'il s'agisse du même sujet.

Par ailleurs, je pense que la LOLF va être utile dans la mise en place de la règle d'or. La règle d'or est simple : il s'agit de ne pas dépenser plus que les recettes, afin de réduire le besoin de financement et donc le déficit.

Alain PICHON : La LOLF a permis de mettre à jour et de mieux mesurer les effets vertigineux des niches fiscales. C'est ensuite au Parlement et au gouvernement de faire preuve de responsabilité et de s'attaquer sévèrement à un certain nombre de niches.

Je connais notamment une niche fiscale outre-mer qui conduit à « dépenser dix », là où une dépense budgétaire classique demanderait deux pour être aussi efficace. On est dans le rapport de 1 à 5, c'est considérable !

Gilles CARREZ : C'est justement à ce niveau que se situe le problème. Alain Lambert, Ministre du Budget, avait mis en place une règle très vertueuse selon laquelle on ne devait pas voir la dépense augmenter plus vite que l'inflation : nous appelions cette règle le « zéro volume ».

Or des petits malins ont contourné cette règle en inventant des financements par le biais de la fiscalité. Il existe un ancien Ministre que je ne citerai pas, mais que j'ai suivi depuis 2002. Par exemple, depuis 1977 et la mise en place du prêt d'accession à la propriété (devenu ensuite le prêt à taux zéro) existait une ligne budgétaire dotée de 600 à 700 millions d'euros, et permettant d'abaisser le taux d'intérêt du prêt que le ménage obtenait pour accéder à la propriété. Nous gommions ainsi une partie des intérêts. Quand Monsieur Dupond arrivait avec sa demande de prêt au mois de novembre, alors que les crédits étaient épuisés, on lui demandait de revenir en janvier.

Ce Ministre s'est alors dit qu'il allait transformer cette ligne budgétaire en la supprimant. Il a évidemment été félicité pour avoir réussi à réduire ses dépenses de 600 millions d'euros. Or ce Ministre a fait financer la mesure par un crédit d'impôt sur les sociétés des banques. La banque qui va se financer à 4 % sur le marché va prêter à Monsieur Dupond à zéro pourcent, et imputera la différence en réduction de son impôt sur les sociétés.

En conséquence, Monsieur Dupond peut venir à la banque en décembre et obtenir son prêt à taux zéro. Le résultat est vertigineux : là où l'on dépensait 600 millions d'euros, nous sommes montés à 1,2 milliard d'euros.

Question de la salle : Je voudrais revenir aux collectivités territoriales. Même confrontées à des difficultés d'investissement, les collectivités demandent à porter des investissements afin de soutenir l'emploi et la croissance. Si nous ne soutenons pas l'investissement, les conséquences vont être dramatiques.

Gilles CARREZ : C'est très simple : ce n'est pas parce que l'on utilise le mot d'investissement que la dépense publique est légitime. Je réfute le langage qui consiste à dire que puisqu'il s'agit d'un investissement, il ne faut surtout pas le supprimer.



Ensuite, les collectivités locales devront réduire leurs dépenses. L'idéal est qu'elles réduisent d'abord leurs dépenses de fonctionnement, sous les réserves que j'ai émises concernant l'investissement coûteux en fonctionnement. Je traduis en ce qui concerne ma commune : nous ne réalisons plus que des investissements qui n'entraînent aucune dépense de fonctionnement supplémentaire.

Le ministère du Budget nourrissait le grand rêve de caper et de normer la dépense locale. Même aujourd'hui, nous n'y arrivons pas, et je ne crois pas que nous y arriverons un jour.

La méthode actuelle consiste d'un côté à bloquer les dotations, et de l'autre à enlever le pouvoir de taux sur la fiscalité. Vous êtes donc bien obligé de faire des économies.

Gérard BONOS : Une dernière question à tous les trois. **Alain Pichon**, vous avez réalisé un petit conte sur la LOLF que vous avez présenté à l'Assemblée nationale il y a quelques mois.

LOLF, RGPP, règle d'or : n'est-on pas dans un éternel recommencement ?

Alain PICHON : Je pense que la RGPP a correspondu à un moment précis. Elle était mal partie, mais elle aurait pu être une réforme d'accompagnement de la LOLF. Malheureusement, la RGPP n'a pas aidé la LOLF à bien vivre pendant ses premières années, et à s'installer dans le paysage administratif.

Par ailleurs, j'en ai assez d'entendre parler du train de vie de l'État. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux est un avis d'impuissance flagrant. Il s'agit de la conséquence de la non-volonté politique de s'attaquer aux missions une par une pour analyser les vrais besoins humains. Nous nous apercevons d'ailleurs que le « un sur deux » est appliqué avec beaucoup de nuances d'un service ou d'un ministère à l'autre.

La LOLF ne doit donc pas être jetée avec l'eau du bain : elle possède encore toutes ses vertus, quelle que soit la conjoncture. Je pense que la LOLF sera un outil parfaitement adapté à la gestion de rigueur des prochaines années. La LOLF est loin d'être caduque.

Gilles CARREZ : Je pense exactement comme **Alain Pichon**. Nous allons avoir besoin de la LOLF dans notre combat contre les déficits. A mes yeux, la règle d'or va être constitutionnalisée à brève échéance et va renouveler l'intérêt pour la LOLF.

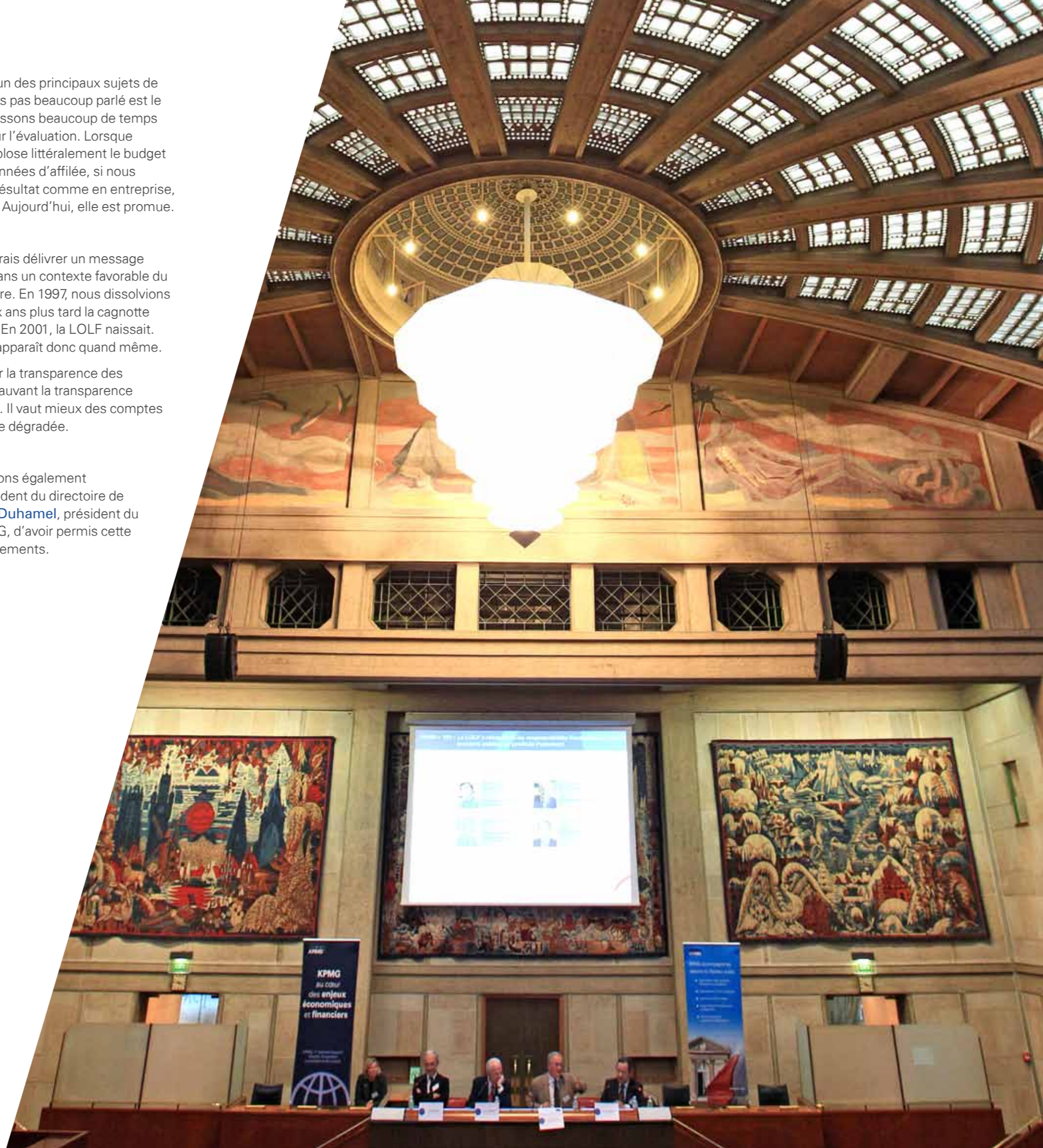
Je signale par ailleurs que l'un des principaux sujets de frustration dont nous n'avons pas beaucoup parlé est le travail d'évaluation. Nous passons beaucoup de temps sur la prévision, mais peu sur l'évaluation. Lorsque j'observe qu'un ministre explose littéralement le budget de dépenses fiscales trois années d'affilée, si nous adoptions une politique de résultat comme en entreprise, la personne serait licenciée. Aujourd'hui, elle est promue.

Alain LAMBERT : Je voudrais délivrer un message d'espoir. La LOLF est née dans un contexte favorable du point de vue de la conjoncture. En 1997, nous dissolvions l'assemblée nationale. Deux ans plus tard la cagnotte budgétaire a été constatée. En 2001, la LOLF naissait. Après le brouillard, le soleil apparaît donc quand même.

Ce qui compte est de sauver la transparence des finances publiques, car en sauvant la transparence nous sauvons la démocratie. Il vaut mieux des comptes dégradés qu'une démocratie dégradée.

Gérard BONOS : Remercions également **Jean-Luc Decornoy**, président du directoire de KPMG, et **Pierre-Mathieu Duhamel**, président du comité stratégique de KPMG, d'avoir permis cette journée très riche d'enseignements.

Merci et bon week-end.



Contact :

KPMG

Pierre-Mathieu Duhamel

E-mail : c.bresson@kpmg.fr

Lieu conférence

Palais d'Éléna
Siège du Conseil économique,
social et environnemental
9, Place d'Éléna
75016 Paris

kpmg.fr

Les informations contenues dans ce document sont d'ordre général et ne sont pas destinées à traiter les particularités d'une personne ou d'une entité. Bien que nous fassions tout notre possible pour fournir des informations exactes et appropriées, nous ne pouvons garantir que ces informations seront toujours exactes à une date ultérieure. Elles ne peuvent ni ne doivent servir de support à des décisions sans validation par les professionnels ad hoc. KPMG S.A. est une société anonyme d'expertise comptable et de commissariat aux comptes à directoire et conseil de surveillance au capital social de 5 497 100 euros. 775 726 417 RCS Nanterre. Siège social : Immeuble Le Palatin, 3 cours du Triangle, 92939 Paris La Défense Cedex. KPMG S.A. est membre du réseau KPMG constitué de cabinets indépendants adhérents de KPMG International Cooperative (« KPMG International »), une entité de droit suisse. KPMG International ne propose pas de services aux clients. Aucun cabinet membre n'a le droit d'engager KPMG International ou les autres cabinets membres vis-à-vis des tiers. KPMG International n'a le droit d'engager aucun cabinet membre.

© 2012 KPMG S.A., société anonyme d'expertise comptable et de commissariat aux comptes, membre français du réseau KPMG constitué de cabinets indépendants adhérents de KPMG International Cooperative, une entité de droit suisse. Tous droits réservés. Le nom KPMG, le logo et « cutting through complexity » sont des marques déposées ou des marques de KPMG International. Imprimé en France. Conception - Réalisation : Direction Communication Corporate - Studio KPMG - Février 2012. Crédit Photos : X. Muiyard.