



Connaître la LOLF

1. Une réforme de la gestion publique

La LOLF, loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, redéfinit en profondeur les règles budgétaires et comptables de l'Etat établies par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Elle associe, dans son principe, une plus grande liberté de gestion à un renforcement de la responsabilité des gestionnaires, visant à passer, au sein de la fonction publique, d'une « culture de moyens » à une « culture de résultats ». Elle a donc vocation à initier une réforme de l'Etat dont les effets excéderaient les seules pratiques budgétaires et comptables.

2. De nouveaux outils de pilotage des finances publiques

Une architecture budgétaire structurée en missions et programmes :

- Les missions sont les grandes unités de politique publique. Elles peuvent être interministérielles.
- Les programmes en constituent l'unité de base. Ils sont pilotés par un haut fonctionnaire, responsable identifié qui doit rendre compte de sa gestion.
- Les programmes sont déclinés en budgets opérationnels de programme (BOP), également dotés de responsables identifiés, et en unités opérationnelles (UO).

Une comptabilité fondée sur la conjugaison des trois types de pratiques :

- une comptabilité budgétaire, telle que celle traditionnellement pratiquée dans l'administration publique, permettant de suivre l'état de disponibilité des crédits ;
- une comptabilité d'exercice, sur la base de normes comptables inspirées de celles des entreprises, qui prend désormais en compte la situation patrimoniale de l'Etat ;
- une comptabilité analytique, enfin, afin d'avoir une plus grande visibilité du coût des actions.

Un principe de fongibilité qui permet une souplesse nouvelle dans l'utilisation des crédits. L'enveloppe budgétaire est globalisée : au sein de chaque programme, le gestionnaire est libre de l'affectation de ses crédits et peut revenir sur ce qui aura été établi de manière prévisionnelle. Cependant, ce principe de fongibilité est dit « asymétrique », car s'il est possible d'affecter à d'autres emplois les crédits prévus pour les dépenses de personnel, l'inverse n'est pas autorisé.

3. Une démarche d'évaluation de la performance

La généralisation du contrôle de gestion : à chaque programme sont associés des objectifs et des indicateurs de résultats, de façon à pouvoir en suivre la mise en oeuvre et, le cas échéant, à mettre en place les correctifs nécessaires (boucle de rétroaction). Les dotations ne se font plus par simple reconduction annuelle des crédits mais en fonction d'indicateurs d'activité, selon une logique de justification des moyens.

Les modalités de gestion du personnel sont également réformées dans leurs aspects aussi bien comptables (l'adoption systématique du calcul en « équivalent temps plein travaillé »), que managériaux. Ainsi, l'évaluation individuelle constitue le prolongement de l'évaluation collective, avec l'idée sous-jacente d'une gratification des personnels selon le mérite. Les directeurs de grands établissements, notamment, verront, à compter de 2009, leurs traitements indexés sur le contrat de performance.

Le contrôle politique est dévolu au Parlement qui se voit dès lors octroyé une possibilité d'évaluation des résultats de l'action administrative, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement. Les parlementaires peuvent proposer de changer certains objectifs ou certains programmes, d'en augmenter ou d'en réduire les crédits, voire de les supprimer ou de les créer.

Des critiques surgissent toutefois dans la mesure où l'impact de ces outils de pilotage semble conditionné par la valeur des indicateurs employés. Si ceux-ci s'avèrent inopérants ou sont délibérément choisis pour orienter l'évaluation, c'est l'ensemble du dispositif qui se trouve instrumentalisé. Ce qui aura relancé le débat concernant la mise en oeuvre de modalités pluralistes d'évaluation, considérées comme seules garantes d'une modernisation effective de la gestion publique et d'un renouvellement du débat démocratique.



Par ailleurs, c'est l'introduction même d'une exigence de performance dans la conduite de l'action publique, qui aura fait l'objet de vives polémiques, considérant que certaines missions de l'Etat à l'impact difficilement quantifiable, ne sauraient être soumises à ce seul impératif. Enfin, est avancée l'idée que, sous couvert de performance, ne serait mise en œuvre, par l'instauration de plafonnements de la masse salariale et d'ajustements budgétaires, qu'une simple politique de rigueur.

Liens	<div data-bbox="320 445 494 477">Bibliographie</div> <div data-bbox="320 524 496 555"><u>Texte législatif</u></div> <div data-bbox="320 568 1399 663"><p>Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances [en ligne]. <i>Journal Officiel</i> du 02 août 2001, p. 12480-12489. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/> [Consulté le 15 février 2008].</p></div> <div data-bbox="320 710 493 741"><u>Monographies</u></div> <div data-bbox="320 754 1399 815"><p>BARILARI, André, BOUVIER, Michel. <i>La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État</i>. Paris : LGDJ, 2007.</p></div> <div data-bbox="320 831 1399 891"><p>FLAHAULT-DOMERGUE, Isabelle. <i>LOLF : le bilan</i>. Paris : La Documentation française, 2007.</p></div> <div data-bbox="320 907 1399 967"><p>MIGNAN, Aline. <i>Comprendre et mettre en oeuvre la LOLF dans les académies et les établissements scolaires</i>. Paris : Hachette éducation, 2007.</p></div> <div data-bbox="320 1014 426 1046"><u>Revue,</u></div> <div data-bbox="320 1061 1399 1122"><p>« La LOLF : une révolution silencieuse ». <i>La Revue du Trésor</i>, 86° année, n° 7, juillet 2006.</p></div> <div data-bbox="320 1137 1399 1232"><p>« Réformes budgétaires et réformes de l'Etat ». <i>Revue française d'administration publique</i> [en ligne], 2006, t.1, n° 117. Disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique.htm> [Consulté le 15 février 2008].</p></div> <div data-bbox="320 1276 399 1308"><u>Article</u></div> <div data-bbox="320 1323 1399 1417"><p>COLAS, Alain. « Bibliothèques universitaires : L'enquête statistique annuelle à l'épreuve du changement », <i>Bulletin des Bibliothèques de France</i> [en ligne], 2006, t.51, n° 6, p. 60-65. Disponible sur : <http://bbf.enssib.fr/> [Consulté le 15 février 2008]</p></div> <div data-bbox="320 1462 491 1494">Webographie</div> <div data-bbox="320 1541 1139 1572"><p>Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique :</p></div> <div data-bbox="320 1572 762 1603"><p><i>Le forum de la performance publique</i></p></div> <div data-bbox="320 1603 956 1632"><p>http://www.performance-publique.gouv.fr/accueil.html</p></div> <div data-bbox="320 1648 671 1680"><p>La Documentation française :</p></div> <div data-bbox="320 1680 963 1711"><p><i>LOLF : une nouvelle constitution financière pour l'Etat</i></p></div> <div data-bbox="320 1711 1078 1740"><p>http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/lolf/index.shtml</p></div> <div data-bbox="320 1756 1101 1787"><p>Association <i>Pénombres</i>, <i>l'usage du nombre dans le débat public</i> :</p></div> <div data-bbox="320 1787 632 1816"><p>http://www.penombre.org/</p></div>
--------------	---

Fiche réalisée par : René Phalippou
Créée le : 15 février 2008