



Nos experts ont la parole

## **L'Ena hors les murs**

Juin 2009 – Hors série

Pierre-Mathieu Duhamel, Associé KPMG, Président du Comité Stratégique de KPMG

Avec l'aimable autorisation de l'Ena hors les murs :

[www.aaeena.fr](http://www.aaeena.fr)



# La LOLF appelle la RGPP



Par **Pierre-Mathieu Duhamel**,  
*Droits de l'homme 1981*  
ancien Directeur du Budget,  
Président du Comité Stratégique de KPMG

***La modernisation de l'Etat ne date pas d'aujourd'hui et la RGPP s'inscrit dans le long processus des réformes engagées depuis... 1800 ! Il n'empêche, la RGPP, lancée il y a deux ans, marque un tournant : le champ couvert est vaste, toutes les administrations sont concernées, et le mouvement d'ensemble est piloté depuis le sommet de l'Etat. Alors que cette réforme est conduite à un train d'enfer, les interrogations ne manquent pas, dont celle sur la cohérence avec les politiques précédentes. Ainsi, dans cet entretien, Pierre-Mathieu Duhamel décrypte et analyse les liens entre la LOLF et la RGPP.***

**Lancée en janvier 2005, la LOLF à trois objectifs : rendre le budget de l'Etat plus intelligible en décrivant les politiques publiques qu'il soutient, rééquilibrer le pouvoir budgétaire au profit du Parlement et rénover en profondeur la gestion publique. De son côté, la RGPP, mise en place en juin 2007, porte sur le bien fondé de l'action publique et a pour dessein d'améliorer l'efficacité des politiques de l'Etat. Quel est le lien entre ces deux démarches de transformation de l'Etat ? Pouvait-on concevoir la RGPP sans la LOLF ?**

**Pierre-Mathieu Duhamel :** le troisième objectif de la LOLF, c'est en effet de créer les outils qui permettent une rénovation en profondeur de la gestion publique. En introduisant la notion de performance, en définissant les objectifs de chaque politique publique et en créant les indicateurs qui vont permettre de mesurer les résultats, la LOLF est le point de départ d'une nouvelle culture de gestion au sein de l'Etat. Elle consiste, une fois les finalités de l'action publique définies, à mesurer en permanence que les politiques publiques permettent de les atteindre et à corriger, si besoin est, les modes d'action sur la base de l'analyse des résultats obtenus et des coûts. La RGPP pourrait certes se concevoir sans le déploiement préalable des outils de la LOLF, mais sa portée et sa pertinence n'auraient pu être la même si le chantier majeur de rénovation de la gestion publique que constitue la LOLF n'avait été mené à bien. La LOLF appelle donc la RGPP qui a été précédée de plusieurs ballons d'essai. La première génération est due à Francis Mer qui a lancé une série de chantiers de modernisation internes à Bercy, entre 2002 et 2004, dans un esprit d'analyse des missions et de conduite en mode projet qui préfigure la RGPP. Cette esquisse a été suivie des stratégies

ministérielles de modernisation qui élargissent le spectre à l'ensemble de l'Etat, pilotées à partir de 2004 par Eric Woerth alors en charge de la réforme de l'Etat, puis des audits de modernisation initiés par Jean-François Copé, ministre du Budget à partir de 2005.

Ces différentes étapes sont importantes parce qu'elles ont contribué à préparer les esprits au sein des administrations, d'une part en développant la capacité à se remettre en cause, qui n'est naturelle dans aucune organisation et d'autre part, en favorisant l'acceptation du regard extérieur, qui ne va pas de soi au sein des organisations publiques.

La RGPP, initiée à l'été 2007, a pu s'appuyer sur la nouvelle architecture budgétaire mise en place à partir de 2006 et sur la première génération de rapports d'activité et de performance qui est publiée au printemps 2007.

**La LOLF relève de la volonté des élus alors que la RGPP relève de la volonté présidentielle. Comment vont évoluer les relations entre l'exécutif et le Parlement, les élus se sentant quelque peu mis à l'écart ?**

L'éventuelle compétition entre l'exécutif et le Parlement en matière de modernisation de l'Etat est la bienvenue. C'est une question d'équilibre, de bonne division de travail et de niveau de confiance au sein des pouvoirs publics.

D'une part, le Parlement tient de la LOLF des pouvoirs accrus d'intervention dans la décision budgétaire et de contrôle de l'action du Gouvernement. La nouvelle architecture budgétaire lui fournit une masse d'informations pertinentes sans commune mesure avec celle dont il disposait auparavant pour exercer ces pouvoirs. L'enjeu est aujourd'hui pour lui de s'en saisir pleinement.

D'autre part, l'exécutif doit logiquement s'attendre à une exigence accrue du

Parlement ; la RGPP est à l'évidence un moyen de l'anticiper et de satisfaire les attentes nouvelles du Parlement.

### **Confrontée au défi du temps, la RGPP peut-elle être assurée d'une continuité dans l'action ?**

Pour initier ce vaste mouvement, la pression exercée est considérable et il ne peut en être autrement. A contrario, il faut à un moment que le mouvement acquière sa vitesse propre. C'est d'autant plus nécessaire que l'idée que l'on réforme tout l'Etat d'un seul coup et une fois pour toutes ne fonctionne pas. L'Etat doit apprendre, comme toutes les grandes organisations, la capacité de mouvement comme partie intégrante de sa stratégie permanente. Il ne s'agit pas, bien sûr, de tout remettre en cause tout le temps ; il s'agit de développer une capacité de diagnostic périodique appelant, le cas

échéant, la révision des buts et des modalités de l'action publique. C'est la logique de la LOLF à travers la recherche de la performance.

### **Pour que la RGPP atteigne ses objectifs, les agents publics doivent se l'approprier. Y-a-t-il un risque de décrochage de leur part ?**

Il n'est ni possible, ni souhaitable de faire évoluer une grande organisation par électrochocs permanents. Dans la fonction publique, il y a de plus le sentiment collectif que l'on est membre d'un système à vocation éternelle, qui n'existe pas dans l'entreprise.

Un processus de transformation en continu n'est donc possible que s'il est fondé sur une réelle adhésion de la majeure partie du corps social qu'il concerne.

Il y a d'ailleurs des ressorts qui permettent d'agir, comme la réelle fierté d'ap-

partenance au service public, entendue à juste titre comme le service des autres et l'intérêt du travail accompli. Des démarches de transformation faisant appel à ces notions seront mieux reçues et appropriées.

Il y a deux échelles de temps dans le processus de transformation d'une organisation aussi vaste et complexe que l'Etat. Le temps court qui est le temps politique, permet l'affirmation d'une volonté et la forte impulsion qui la manifeste. Le temps long, qui est le temps managérial, permet la transformation de cette impulsion en chantiers opérationnels et la pérennité de l'action.

Cette deuxième phase conduit à enraciner le processus dans les organisations concernées. Une fois la feuille de route arrêtée, il faut de la pédagogie, des outils managériaux et une grande continuité dans l'action. ■