

Séance 2 : La réforme budgétaire : la LOLF

Sujets d'exposés pour la semaine prochaine :

- Le principe d'annualité budgétaire
- L'équilibre des finances publiques

Correction de la dissertation

Sujet : La LOLF signe-t-elle une modernisation réussie des finances publiques ?

Accroche possible :

- Selon Didier Migaud, « réussir la LOLF est la clé d'une gestion publique responsable et efficace ».
- Selon Pierre Joxe, « L'esprit de la LOLF est différent. Son socle est démocratique et non technocratique : c'est celui de la responsabilité, de la transparence et de la sincérité » (« À propos d'une réforme historique », *RFFP* 2001, p. 29).

Démocratie, responsabilité, transparence, sincérité = idée de modernisation des finances publiques, de démocratisation et de rationalisation des FP.

La réforme du budget de l'Etat en 2001 était devenue inéluctable pour deux raisons :

- Le texte de l'ordonnance de 1959 était devenu totalement inadapté
 - Un texte source de difficultés juridiques
 - Certains articles de l'ordonnance étaient contraires à la Constitution : exemples des taxes parafiscales qui étaient prévues à l'article 4 de l'ordonnance, étaient instituées par le pouvoir réglementaire et bénéficiaient à des personnes morales de droit public ou privé autre que l'Etat, les CT ou leurs EP, alors qu'elles ressemblaient aux impôts sans en avoir le caractère juridique (donc contrariété avec l'article 34 de la Constitution car ces taxes auraient du relever du domaine de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie* ».)
 - Obsolescence de certaines dispositions de l'ordonnance, comme en matière de créations et de transformations d'emplois : l'article 1^{er} de l'ordonnance (« *Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances. [...] Ces transformations ne peuvent être décidées s'ils sont de nature à provoquer un dépassement des crédits annuels préalablement ouverts* ») n'a pas toujours été correctement appliqué car le gouvernement pouvait facilement violer l'ordonnance (ce qui pouvait ne pas être sanctionné par le JA car le délai du REP est limité à 2 mois). Le Gouvernement a donc transformé des emplois sans respecter les règles de l'ordonnance.

- L'ordonnance était en décalage avec le droit communautaire : ainsi, le prélèvement sur recettes destiné au budget communautaire existe depuis 1971 et permet de ponctionner les recettes brutes du budget de l'Etat pour financer les ressources propres du budget communautaire, mais la procédure consistant à organiser chaque année un débat et un vote concernant ce prélèvement ne dépendait que du « bon vouloir » du gouvernement (toutes les propositions de modification des textes en ce sens ont été refusées).
- La France était en retard par rapport aux autres pays développés.
 - Les autres démocraties modernes s'étaient déjà engagées dans un système de gestion de la performance : aux Etats-Unis, la commission Hoover a mis en place dès 1949 un premier système de gestion de la performance. Au Royaume-Uni, à partir de 1982, les services de l'Administration ont été obligés d'identifier des objectifs et des gestionnaires responsables. En Suède, la gestion de la performance a été érigée en règle d'or à partir de 1988.
 - Dans tous les pays, les mouvements de réforme ont poursuivi 3 objectifs :
 - Maîtrise des dépenses et des déficits publics
 - Amélioration de la qualité des services publics
 - Volonté de rendre plus transparente l'action de l'exécutif par rapport au Parlement

Problématique : En quoi le nouveau cadre budgétaire mis en place en 2001 a-t-il tenu les promesses d'une rénovation souhaitée des finances publiques ?

L'entrée en vigueur de la LOLF, au 1^{er} janvier 2006 (période transitoire 2001-2006 prévue par la LOLF elle-même), marque une double avancée : une avancée démocratique à travers notamment le renforcement des pouvoirs du Parlement (c'est d'ailleurs ce dernier qui est véritablement à l'initiative de la réforme et qui l'a portée de bout en bout), et une évolution profonde de la gestion publique à travers l'avènement de la logique de performance.

I- Une démocratisation accrue des finances publiques

A- Une réforme logiquement plébiscitée

Passage d'une ordonnance adoptée dans les couloirs de Bercy à l'élaboration de laquelle ne fût pas associé le Parlement (l'ordonnance de 1959 était un texte rédigé par les hauts fonctionnaires du ministère des finances, non soumise à contrôle de constitutionnalité puisqu'il s'agit d'une ordonnance, et qui donnait le beau rôle au gouvernement, confinant le Parlement au rang de simple chambre d'enregistrement) à une loi organique adoptée de manière consensuelle :

- Sur le plan juridique : une loi organique adoptée dans les formes ; une loi organique contrôlée par le Conseil.
- Sur le plan symbolique : l'adhésion généralisée des acteurs envers le nouveau cadre budgétaire augure de sa mise en œuvre efficiente.
 - La réforme est née d'une volonté parlementaire que l'exécutif n'a pas empêché (notamment, le président de l'Assemblée nationale, ardent supporter de la

proposition de loi organique, s'est trouvé propulsé au ministère des finances : il ne pouvait pas, simplement par ce changement, changer de position et renier la LOLF)

- Pendant la période transitoire ayant suivi la promulgation de la LOLF (2001-2006), on a pu craindre que le gouvernement ne cherche à « lisser » la LOLF pour revenir, sans le dire, aux principes de l'ordonnance de 1959 qui donnait davantage de poids au gouvernement, mais cela ne s'est pas produit. En outre, le Parlement a à la fois suivi la préparation, par le gouvernement, de la nouvelle structure budgétaire, et participé à son élaboration mais également réformé ses propres procédures.
- Consensus entre la majorité et l'opposition à l'AN + volonté du Sénat de ne pas remettre en cause les lignes directrices de la proposition

B- Des finances étatiques enfin parlementarisées.

Renforcement des pouvoirs parlementaires :

- Un meilleur contrôle parlementaire depuis la LOLF

- Grâce à la modification du calendrier parlementaire
 - Le débat d'orientation budgétaire au printemps est reconnu par le texte de la LOLF : il a pour finalité la discussion du programme de stabilité et des résultats de l'ensemble des finances publiques.
 - Le projet de loi de règlement connaît un calendrier avancé : il doit être déposé avant le 1^{er} juin de l'année N+1. S'y ajoute l'obligation selon laquelle le projet de loi de finances de l'année suivante ne peut être mis en discussion avant le vote du projet de loi de règlement = on ne peut pas voter le budget avant d'avoir arrêté les résultats de l'année précédente.
→ Ce calendrier donne un poids au débat budgétaire et renforce les pouvoirs du Parlement en ce qu'il peut contrôler et sanctionner l'exécution des lois de finances passées au moment du vote du projet de loi qui concernera l'avenir (≠/ dans l'ancien système, le vote de la loi de finances était totalement déconnecté des résultats de l'exécution précédente)
- Grâce à une meilleure information des parlementaires : les rapports de performance sont désormais obligatoirement annexés au projet de loi de règlement donc les résultats parleront d'eux-mêmes. Le travail parlementaire va placer les gestionnaires devant leurs responsabilités.
→ Les documents budgétaires fournis aux Assemblées ont été considérablement renouvelés et enrichis afin de traduire dans les faits le souci accru de transparence et d'amélioration de la qualité de l'information de parlementaires, et donc d'améliorer la qualité du débat parlementaire lors de la discussion du PLF.
- Grâce à l'augmentation du rôle des commissions des finances
 - Les commissions des finances sont investies d'un pouvoir général de contrôle : Art. 57 de la LOLF : « *Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute*

question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles ».

Exemple : les commissions peuvent procéder à l'audition de responsables de programmes

- Des délais précis sont donnés pour que le gouvernement respecte les contrôles parlementaires : les parlementaires envoient des questionnaires auxquels les ministres doivent répondre et qu'ils doivent retourner dans des délais précis.
- Lorsqu'une mission d'évaluation et de contrôle donne lieu à des observations notifiées au gouvernement, celui-ci y répond par écrit, dans un délai de 2 mois (Art. 60 de la LOLF).

- **Un pouvoir d'amendement élargi**

- L'article 42 de la l'ordonnance du 2 janvier 1959 énonçait clairement que « *Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques* » (dérogant ainsi à l'article 44 de la Constitution qui prévoit que « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* »).
- La modification des règlements des assemblées, durant la phase de mise en œuvre de la LOLF, a été l'occasion d'organiser l'usage du droit d'amendement parlementaire dans le nouveau cadre de la « mission » et de prendre en compte les nouvelles règles de recevabilité des amendements qui découlent des articles 7 et 47 de la LOLF.
 - Art 47 de la LOLF (remplaçant l'art. 42 de l'ordonnance de 1959) : Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.
 - Art 40 de la Constitution : Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.
 - L'article 42 de l'ordonnance de 1959 faisait une application très restrictive de l'article 40 de la Constitution (il ne s'agissait plus d'interdire le dépôt d'amendements coûteux, mais de n'autoriser que le dépôt d'amendements favorables aux finances publiques). Cet article 42 excluait expressément la compensation entre recettes, et exigeait que la suppression ou la diminution de dépense soit effective.
 - Le CC avait eu l'occasion de rétablir des conditions d'exercice du droit d'amendement plus conformes à la Constitution, et la LOLF

franchit une étape supplémentaire en instaurant une application souple de l'article 40 de la Constitution. L'assimilation opérée par l'article 47 de la LOLF de la notion de « charge » à la notion de « mission » a pour effet « *d'ouvrir aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci* » (CC, 25 juillet 2001, Cons. 96).

- La question de l'élargissement du droit d'amendement avait été au centre des débats sur la LOLF et avait fini par convaincre les parlementaires les plus réticents : pouvoir présenter des amendements s'appliquant aux crédits allait permettre de sortir le débat budgétaire de la léthargie qui le caractérisait. Il fallait ne pas décevoir cette attente mais aussi ne pas risquer que la multiplication des amendements empêche de respecter les délais constitutionnels fixés à l'article 47 de la Constitution. Il fallait donc encadrer ce nouveau droit d'amendement (chose faite par les règlements des assemblées : à l'AN notamment, les amendements d'origine parlementaire s'appliquant aux crédits ne peuvent être présentés « sauf décision de la Conférence des présidents », que jusqu'à 17h l'avant-veille de la discussion de la mission).
- Dès l'entrée en vigueur de la LOLF, les parlementaires ont déposé des amendements correspondant aux possibilités nouvelles offertes par la LOLF (transferts de charges d'un programme à un autre dans le cadre d'une même mission, tentant ainsi, de modifier les orientations politiques du gouvernement), mais les parlementaires n'en ont pas non plus abusé. Par leurs amendements, les parlementaires essayent de jouer un rôle de « vigie » de la bonne application de la LOLF (gardiens de l'orthodoxie lolfienne)

MAIS limite démocratique : Une loi de finances toujours d'initiative gouvernementale

II- Une rationalisation perfectible des finances publiques

La LOLF a constitué un important levier de modernisation de l'Etat, permettant de basculer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Avec le recul, le constat doit toutefois être nuancé.

A- L'impératif de performance indéniablement traduit dans la LOLF

• **Mission / programme (sous l'angle de la performance)**

- Jusqu'en 2005, le budget de l'Etat était organisé en ministères, les ministères divisés en titres, et les titres en chapitres (ces chapitres permettaient de regrouper les crédits soit par nature soit par destination ; et les crédits étaient obligatoirement annuels). L'idée phare de la LOLF est d'assouplir le principe de spécialité budgétaire.
- Le vote du budget se fait désormais par mission : en 2006, 49 votes pour 49 missions pour le budget de l'Etat, ce qui correspond à un nombre restreint de

grandes unités dans lesquelles on ne fait plus la distinction entre services votés et mesures nouvelles (positives : les dépenses supplémentaires, négatives : les économies de dépenses).

- Définition de la mission : c'est un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie et clairement identifiée par un ou plusieurs objectifs. Elle ne peut être créée que par une loi de finances et sur initiative gouvernementale. La mission peut comprendre les dépenses de différents ministères car certaines politiques sont interministérielles. La mission permet de regrouper plusieurs programmes. Lors du vote, les parlementaires ne peuvent pas modifier le montant d'une mission mais seulement décider de la répartition des crédits de la mission entre les différents programmes.
- Avantages du vote par mission :
 - La loi de finances est désormais divisée en missions qui permettront de comprendre facilement à quoi servent les crédits publics (clarté de présentation de la mission)
 - La mission est l'unité de vote du budget : jusqu'ici, le budget était voté en séparant les services votés et les mesures nouvelles. Désormais, chaque mission fait l'objet d'un vote pour l'intégralité des crédits (contrôle du budget au premier euro). L'idée était d'empêcher les parlementaires de modifier le montant total des crédits de la mission et de seulement pouvoir répartir différemment les crédits à l'intérieur de la mission = l'idée est qu'il n'y ait plus de crédits noyés dans une masse de services votés car tous les crédits sont désormais votés par mission.
- Contenu de la mission
 - Contenu de droit commun : le programme (unité budgétaire ayant remplacé le chapitre). Il regroupe les crédits d'un même ministère mettant en œuvre une action ou plusieurs actions dans un objectif précis. Le programme n'est pas le niveau de vote, mais le niveau où s'exercera le droit d'amendement des parlementaires.
 - Contenu exceptionnel : les dotations. Dans certains cas, certaines missions ne contiennent pas de programmes mais des dotations correspondant à des crédits non spécialisés.
Exemple : dans le budget de l'Etat, on trouve une mission regroupant les dotations des pouvoirs publics (Assemblée, Sénat, présidence de la république, CC) = budgets autonomes figurant au sein de la mission « Pouvoirs publics »

→ Au final, le nouveau découpage du budget de l'Etat est un facteur de transparence et de clarté car les crédits comportent une finalisation, mais c'est aussi une source de complexité et parfois de bureaucratie

- Nouveau triptyque : objectifs – résultats – contrôles

- La méthode du budget par objectifs doit permettre d'apprécier les performances de chaque service car tout programme correspond à des objectifs clairement identifiés. On rapproche la présentation budgétaire des objectifs donnés aux gestionnaires de crédits.
 - Cette méthode vise à donner plus de souplesse aux gestionnaires au stade de la décision et les soumettre à plus de contrôles. Mais ce contrôle est fondé sur les résultats avec des indicateurs de performance : les services vont définir leurs propres objectifs et chiffrer tous les indicateurs de résultats, raison pour laquelle les PLF sont accompagnés de Projets Annuels de Performance (PAP). Autrement dit, chaque programme va se fixer ses propres objectifs. Chaque programme va devoir justifier ses dépenses au premier euro. Une fois l'année budgétaire écoulée, chaque programme doit être justifié par un Rapport Annuel de Performance (RAP) permettant au Parlement de mesurer de manière objective si oui ou non les objectifs ont été réalisés. Les RAP sont joints en annexe du projet de loi de règlement. Tous les programmes sont assortis d'objectifs.
- **Responsabilisation des gestionnaires de programme** (grand objectif de la LOLF, en accordant à ces gestionnaires de réelles possibilités d'arbitrage dans un souci d'optimisation de la gestion): distinction entre les responsables de programmes (aptés à gérer des crédits et du personnel) et les autres (ayant moins de pouvoirs). Certains hauts fonctionnaires sont responsables de plusieurs programmes.
 - Dans l'ancien système, le gestionnaire est prisonnier d'un carcan de règles contraignantes. Les crédits étaient impossibles à modifier sauf exception car ils étaient spécialisés par nature ou par destination. Une fois la loi de finances votée et les décrets de répartition publiés, tout était pétrifié par chapitre ce qui ne laissait que peu de marge de manœuvre aux gestionnaires. Le gestionnaire n'était qu'un exécutant dont la principale qualité devait être la discipline sans capacité d'adaptation.
 - Dans le nouveau système, le gestionnaire est libre mais doit rendre compte régulièrement par l'évaluation de ses résultats. Le budget est exécuté par programme et plus précisément par un responsable de programme (désigné par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme) qui est responsable non seulement devant chaque ministre mais aussi devant le Parlement (l'appréciation des responsables de programme est avant tout une prérogative des ministres qui les nomment et à travers eux le gouvernement qui rendra compte de leur action envers le Parlement dans sa présentation des PAP et des RAP). En échange de cette responsabilité, le responsable de programme aura des droits et des obligations dans l'utilisation des crédits.
 - Les crédits sont fongibles à l'intérieur d'un programme : le gestionnaire de crédits à l'intérieur d'un programme peut donc les utiliser librement (les crédits de fonctionnement peuvent servir à couvrir des dépenses d'investissement et inversement). Cette grande liberté est supposée permettre une meilleure gestion des crédits (limite à cette liberté : impossible de majorer les crédits de personnels).
 - + rappel : les rapports de performance sont désormais obligatoirement annexés au projet de loi de règlement donc les résultats parleront d'eux-

mêmes. Le travail parlementaire va placer les gestionnaires devant leurs responsabilités. Les gestionnaires vont donc être étroitement contrôlés par le Parlement.

→Précision : le Budget Opérationnel de Programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région...). Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du BOP sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

B- Un cadre budgétaire rattrapé par la réalité des finances publiques

- Un principe de sincérité (définir) difficile à mettre en œuvre
- Technocratie persévérante
- Une exécution décevante :
 - La LOLF a soulevé pour la plupart des gestionnaires des espérances, aujourd'hui assez largement déçues en ce qui concerne les marges de manœuvre promises, soit par le texte lui-même, soit par la direction de la réforme budgétaire. Certains responsables de BOP interrogés estiment que le principal obstacle à la bonne mise en œuvre de leur mission est le manque de marges de manœuvre budgétaire pour assurer le pilotage de leurs crédits. Les causes sont de deux ordres : les contraintes sur la dépense liées à la nécessité du redressement des comptes publics + subsistance de pratiques culturelles antérieures à la LOLF, dont certaines sont contraires à l'esprit de responsabilité.
 - Un élément révèle en particulier la déception des gestionnaires par rapport à leurs attentes initiales : le mécanisme de la fongibilité, qui devait autoriser les gestionnaires à redéployer des économies faites sur leurs masses salariales vers d'autres postes de dépense (l'inverse n'étant pas autorisé = fongibilité asymétrique), a finalement été progressivement marginalisé. Les gestionnaires ont ainsi le sentiment d'une faculté illusoire. Deux causes expliquent cela :
 - le premier est d'ordre culturel (des garde fous puissants ont été mis en place pour limiter cette pratique, puisqu'un décret de 2005 prévoit un avis préalable du contrôle financier sur tout mouvement de fongibilité asymétrique)
 - et le second est lié à un changement de contexte (les efforts de maîtrise de la masse salariale conduisent aujourd'hui à une prévision au plus juste au moment de la construction du budget, ce dont il résulte que les gestionnaires ne disposent pas, en exécution, d'un volet de masse salariale inemployée sur laquelle ils pourraient faire des économies)

- Certains observateurs font valoir qu'il y a trop d'objectifs et d'indicateurs, ce qui aboutit à une impression de brouillage et d'émiettement des responsabilités. Les pays s'étant engagés plutôt que la France sur le terrain de la performance ont, au fil du temps, singulièrement réduit le nombre d'objectifs et d'indicateurs en se focalisant sur les points les plus essentiels de l'action des différents gestionnaires. On constate d'ailleurs, en examinant certains rapports parlementaires sur les projets de loi de finances, qu'il est rare que l'ensemble des indicateurs d'un programme soient analysés, souvent parce qu'ils sont trop nombreux.

→ Pour nourrir le II-B, rajouter RFFP 2017 n°137 p.65 (« Réflexions sur le volet performance des lois de finances et des lois de règlement ») et les autres articles suivants du même numéro (« L'application de la LOLF pour les responsables de programme ») et (« La LOLF, des outils utiles et utilisés ») et (« Les outils de management sont-ils adaptés aux exigences de la LOLF ? »)

→ Voir aussi « La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », RFFP 1^{er} février 2013 n°121 p.243

→ Voir aussi « Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », RFFP 1^{er} novembre 2011 n°116 p.83