

La LOLF, dix ans après

La loi organique n° 2001 692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, plus connue par son acronyme «LOLF» a été promulguée depuis plus de dix ans. Elle s'est appliquée dans son intégralité à sept budgets. Cette nouvelle « *Constitution budgétaire* » a bouleversé notre droit budgétaire en le reconstruisant sur une base et dans le cadre d'une logique différente.

Avec ce recul de dix ans, il est possible de dresser un bilan. Deux rapports récents l'ont fait. Il s'agit d'abord de celui de la Mission d'information sur la LOLF de l'Assemblée nationale composée de Michel BOUVARD, Jean-Pierre BRARD, Thierry CARCENAC et Charles de COURSON qui a été publié le 12 juillet 2011 et de celui de la Cour des comptes intitulé « *La mise en œuvre de la LOLF : Un bilan pour de nouvelles perspectives* » publié en novembre 2011. Ces deux rapports soulignent l'importance de la LOLF, mais ils insistent aussi sur ses défauts et sur les améliorations qu'il conviendrait d'apporter.

La LOLF a pu voir le jour, à l'issue de plusieurs années de préparation, grâce à l'existence d'un consensus politique relativement exceptionnel dans une période de cohabitation d'abord, puis d'alternance politique. C'est ce consensus qui a permis de revenir sur les nombreuses règles posées par l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959, un texte qui régissait le droit budgétaire sans aucun changement ou presque, puisque l'ordonnance n'a été modifiée que deux fois sur des points secondaires, alors que trente cinq tentatives avaient jusque là connu l'échec.

En octobre 1998, le Président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius, créait et présidait un groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique. De ces travaux, devait sortir quelques temps plus tard, le 11 juillet 2000, une proposition de loi organique relative aux lois de finances déposée par le rapporteur général du budget, Didier Migaud. Le texte a été discuté entre le 7 février et le 28 juin 2001. Il a été adopté à la quasi-unanimité du Parlement.

En effet, la proposition de loi organique fut bien accueillie par le Sénat, grâce au soutien du sénateur Alain Lambert, président de la Commission des finances. Le gouvernement ne déposa aucun amendement ce qui facilita son adoption définitive. Le Conseil constitutionnel devait dans sa décision du 26 juillet 2001 confirmer, à deux exceptions près, la constitutionnalité du texte qui fut promulgué le 1^{er} août 2001. L'essentiel de ses dispositions entra en vigueur le 1^{er} janvier 2005 pour permettre la préparation du budget 2006, mais certaines, se sont appliquées aux budgets 2002, 2003, 2004 et 2005. Sa modification, par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, et la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, lui a apporté quelques correctifs, mais n'a remis en cause ni ses lignes directrices, ni le consensus politique et parlementaire autour de la réforme.

- Octobre 1998 : groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique (Fabius, président de l'AN)
- Janvier 2000: création de la mission d'évaluation et de contrôle
- Mars 2000 : annonce du Premier Ministre; Fabius à Bercy
- Juillet 2000: proposition de loi Migaud
- Octobre 2000 : Commission spéciale Forni
- Décembre 2000: avis du conseil d'État
- Janvier 2001 : soutien du président de la République
- 1er août 2001 : promulgation de la LOLF
- 17 juin 2002 : création d'un ministère délégué au Budget et à la Réforme budgétaire
- 10 mars 2003 : création de la direction de la Réforme budgétaire au ministère chargé du Budget
- 21 janvier 2004 : présentation au Parlement de la première maquette du budget selon les principes de la LOLF avec une année d'avance sur le plan initial
- 22 septembre 2004 : présentation au Parlement, à titre indicatif, du projet de budget 2005 selon la LOLF
- 2 juin 2005 : rattachement du ministère de la Réforme de l'État à celui du Budget
- 5 juillet 2005 : présentation au Parlement du projet envisagé pour le budget 2006
- 12 juillet 2005 : promulgation de la loi organique modifiant la LOLF
- 30 décembre 2005 : suppression de la direction de la Réforme budgétaire
- 1er janvier 2006 : entrée en vigueur du premier budget voté selon les principes de la LOLF
- 1er juin 2007 : publication des premiers rapports annuels de performances (RAP)
- 9 février 2009 : 1^{ère} loi de programmation des finances publiques
- 12 juillet 2011 : Rapport de la Mission d'information sur la LOLF de MM Michel BOUVARD, Jean-Pierre BRARD, Thierry CARCENAC et Charles de COURSON, Assemblée Nationale

Cette réforme est fondée sur la substitution d'une logique de résultats à une logique de moyens. Dans le cadre de l'ordonnance, en effet, les pouvoirs publics s'intéressaient davantage à l'importance des moyens consacrés à une politique qu'aux résultats obtenus grâce à eux. Avec la LOLF, la discussion budgétaire a changé : elle porte toujours sur le volume des moyens, mais aussi sur leur efficacité.

En inscrivant la démarche budgétaire dans une logique de pilotage par la performance ou en d'autres termes, en cherchant à améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers des résultats prédéfinis, la LOLF a non seulement introduit une nouvelle présentation budgétaire, mais aussi, mis en place une nouvelle gestion publique et enfin, permis au Parlement de mieux encadrer tous le processus budgétaire.

1. La nouvelle présentation connaît quelques failles

La LOLF a mis en place une présentation formelle, la nouvelle architecture budgétaire. Celle-ci apparaît dans un ensemble de documents, la présentation matérielle.

1.1. La présentation formelle : la nouvelle architecture budgétaire

La LOLF a prévu une nouvelle architecture budgétaire, mais sa mise en œuvre, dix ans après présente quelques défauts.

1.1.1. L'architecture prévue par la LOLF

Depuis la mise en œuvre de la LOLF, le budget général de l'État est présenté en missions (31 missions en 2012)¹ qui correspondent aux grandes politiques de l'État, en programmes (124 programmes) qui se déclinent en actions.

Les missions sont la traduction d'une politique publique (Enseignement scolaire, Action extérieure de l'Etat, Défense, etc...) Une mission est créée à l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. Elle regroupe des programmes. Le Parlement vote le budget par mission. Il peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission. La LOLF donne la définition suivante des missions dans son article 7 :

« I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

¹ Action extérieure de l'État, Administration générale et territoriale de l'État, Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, Aide publique au développement, Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, Conseil et contrôle de l'État, Culture, Défense, Direction de l'action du Gouvernement, Écologie, développement et aménagement durables, Économie, Engagements financiers de l'État, Enseignement scolaire, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Immigration, asile et intégration, Justice, Médias, livre et industries culturelles, Outre-mer, Politique des territoires, Pouvoirs publics, Provisions, Recherche et enseignement supérieur, Régimes sociaux et de retraite, Relations avec les collectivités territoriales, Santé, Sécurité, Sécurité civile, Solidarité, insertion et égalité des chances, Sport, jeunesse et vie associative, Travail et emploi, Ville et logement

La LOLF, dix ans après

- 1o Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;
2o Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. »

Les programmes sont l'unité de spécialité des crédits sur laquelle repose l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement ; les programmes constituent par conséquent des enveloppes globales et limitatives de crédits mises à disposition d'un ministre. Ils relèvent d'un seul ministère et regroupent un ensemble cohérent d'actions. Les programmes sont confiés à un responsable, désigné par le ministre concerné. Ils sont définis par l'article 7 de la LOLF :

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

Auparavant, les crédits étaient présentés par ministère et par nature de dépense dans des chapitres budgétaires ce qui ne permettait pas d'avoir une lecture immédiate des moyens consacrés aux différentes politiques et des finalités poursuivies. La nouvelle présentation du budget de l'Etat offre une lisibilité accrue de l'action publique. Le budget reflète mieux les grands choix de politiques publiques dans les différents domaines. Il permet ainsi, aux agents de l'Etat d'avoir une meilleure connaissance de leur contribution à ces missions. Les parlementaires et les contribuables peuvent ainsi mieux savoir à quoi servent les impôts qu'ils votent ou qu'ils payent.

Si l'on est passé d'une classification administrative organique (les ministères) à une classification administrative plutôt fonctionnelle (les missions), on a pas, pour autant, oublié la classification financière, celle qui permet de mettre en lumière la nature des dépenses. Ainsi, à l'intérieur de chaque programme, les crédits sont-ils répartis entre sept titres et, à l'intérieur des titres, par catégorie.

TITRE 1 : Dotations des pouvoirs publics

TITRE 2 : Dépenses de personnel

- rémunérations d'activité
- cotisations et contributions sociales
- prestations sociales et allocations diverses

TITRE 3 : Dépenses de fonctionnement

- dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel
- subventions pour charge de service public

TITRE 4 : Charges de la dette de l'État

- intérêts de la dette financière négociable
- intérêts de la dette financière non négociable
- charges financières diverses

TITRE 5 : Dépenses d'investissement

- dépenses pour immobilisations corporelles de l'État

- dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État

TITRE 6 : Dépenses d'intervention

- transferts aux ménages
- transferts aux entreprises
- transferts aux collectivités territoriales
- transferts aux autres collectivités
- appels en garantie

TITRE 7 : Dépenses d'opérations financières

- prêts et avances
- dotations en fonds propres
- dépenses de participations financières

Cette ventilation des crédits est indicative en raison du principe de la fongibilité. Le responsable du programme peut en effet, en fonction de la situation, utiliser librement les crédits, abonder le titre 3 par exemple par des crédits du Titre 6, ou l'inverse.

La fongibilité des crédits est donc la liberté offerte à responsable de programme d'utiliser comme il l'entend les crédits et de modifier leur répartition afin de mettre en œuvre le programme de la manière la plus performante. Mais, il existe une limite qui concerne le Titre 2, c'est-à-dire les

La LOLF, dix ans après

dépenses de personnel. Elles ne peuvent être majorées par d'autres crédits, mais peuvent en sens inverse abonder d'autres titres : la fongibilité des dépenses de personnel est donc asymétrique.

1.1.2. Les défauts de cette architecture

Si le nombre global de missions et de programmes est resté relativement stable sur la période 2006-2011, la définition de ceux-ci paraît cependant souvent contestable.

Pour construire la nouvelle architecture, deux démarches étaient possibles :

- une démarche descendante, dans laquelle on définit préalablement les grandes politiques publiques, et donc les missions, puis on s'interroge sur les modalités de la mise en œuvre sur le terrain de ces politiques, on construit alors les programmes

- une démarche ascendante, dans laquelle on part des services de l'administration et à partir d'eux on élabore les programmes, puis en rassemblant différents programmes on met au point les missions.

C'est cette deuxième voie qui a été retenue principalement. Aussi, les missions ne sont, dans la plupart des cas, que la juxtaposition des programmes qui la compose, sans dégager l'avantage attendu du regroupement des contributions des administrations concernées.

Ainsi, peut-on reprocher aux missions de trop souvent reproduire la structure administrative existante et de maintenir l'éparpillement des actions et des moyens en résultant.

Comme le constate la Cour des comptes, le risque existe que le périmètre des missions doive s'adapter aux évolutions des portefeuilles ministériels, indépendamment d'une réflexion sur les priorités et le champ d'intervention de l'Etat.

Si l'on peut comprendre ce choix dans un premier temps - il est le plus simple et le plus rapide - on peut s'étonner par contre qu'il n'ait jamais véritablement été reconsidéré. L'architecture budgétaire a donc été figée ou presque. Cette stabilisation aurait été plus justifiée si elle avait été précédée avant chaque programmation triennale d'une véritable revue des missions et des programmes. Tel n'a pas été le cas pour le premier budget triennal 2009-2011, pas davantage pour le second 2011-2013.

C'est pourquoi, la Cour des comptes précise dans son rapport que s'il « *était concevable en 2006 d'en rester à une mise en œuvre pragmatique et progressive de la réforme introduite par la LOLF, autant, dix ans après, une revue des missions et des programmes, des organisations administratives et des instruments qui les composent, confrontant les objectifs et les résultats des politiques publiques de manière périodique est incontournable* ».

La présentation mission - programme - action du budget de l'État et le périmètre des programmes souvent calé sur l'organisation des administrations centrales, ont rapidement mis en évidence une tension entre la logique horizontale – interministérielle – des besoins au niveau des territoires et la logique verticale – ministérielle – de la LOLF.

Au niveau local, en effet, la spécialisation des crédits par programme, est difficile à concilier avec la dimension territoriale de beaucoup de politiques publiques. Toutefois, cette contradiction entre la logique géographique, incarnée par les préfets, et la spécialisation des crédits par programmes rattachés à des ministères, défendue par les ministères autres que celui de l'Intérieur, a toujours existé et ne peut être levée que par la décentralisation au profit des collectivités locales.

1.2. La présentation matérielle : les documents

Un effort particulier a été fait en vue d'informer le Parlement. Ainsi, le projet de loi de finances de l'année est-il accompagné des d'annexes suivantes :

- **Le rapport économique, social et financier** donne les perspectives d'évolution sur quatre ans des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques au regard des engagements européens.
- **Les projets annuels de performances (PAP)** qui comprennent notamment :
 - La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
 - L'évaluation des dépenses fiscales
 - La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure, chaque programme intègre, au-delà de la présentation des crédits par action, des volets relatifs à la performance, à l'analyse des coûts et aux opérateurs dépendant du programme.
- **Les documents de politique transversale (DPT) et les jaunes budgétaires** sont des annexes informatives présentant une vision transversale des politiques publiques, pouvant concerner plusieurs missions ou programmes ou mettre en valeur un aspect particulier des finances publiques.

De plus, deux documents sont présentés au Parlement juste avant le débat budgétaire :

- Le rapport sur les prélèvements obligatoires retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et leur évolution.
- Le rapport sur la dépense publique, expose toutes les composantes de la dépense publique, en détaille les déterminants économiques et démographiques, et présente les leviers d'actions.

Le projet de loi de règlement est lui accompagné des documents suivants :

- Les rapports annuels de performance (RAP). Ils sont les pendants des PAP et permettent de comparer prévision et exécution, non seulement en termes budgétaires mais également au regard des indicateurs de performance et des coûts complets réels.
- Le rapport de la Cour des comptes, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, analyse, par mission et par programme, l'exécution des crédits.

Evolution du nombre de pages annexées au projet de loi de finances initiale et au projet de loi de règlement

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution
Projets annuels de performance	5 260	6 450	6 865	7 578	7 434	7 489	+ 42 %
Documents de politique transversale	376	559	944	1 054	1 393	1 606	+ 327 %
Jaunes	2 752	1 948	1 843	2 608	3 890	3 922	+ 43 %
Rapports annuels de performance	6 798	7 261	7 841	7 947	8 244	n.c	

Source : direction du budget

Par rapport à la situation antérieure à 2006, la masse d'informations produite est incomparable. Toutefois, la MILOLF consciente de la nécessité d'une modération de son volume, est favorable à la mise en place d'un groupe de réflexion pour définir les documents réellement utiles.

D'autre part, les parlementaires se plaignent de ce que les délais de transmission ne sont pas toujours respectés. De plus, le contenu des documents budgétaires est encore trop souvent de qualité inégale.

Enfin, la Cour des comptes plaide pour « une consolidation des données financières des différents acteurs publics, les appréciations sur la situation de telle ou telle entité ne pouvant qu'être aujourd'hui partielles ».

2. La nouvelle gestion budgétaire n'est pas encore au point

La LOLF a mis en place une nouvelle gestion publique qui se caractérise par la démarche de performance. Cette nouvelle gestion est mise en œuvre à travers de nouveaux instruments.

2.1. Les instruments de gestion

Ils sont au nombre de trois : les objectifs et indicateurs, les responsables de programmes, la comptabilité.

2.1.1. Les objectifs et indicateurs

Chaque programme est construit à partir d'une stratégie. Celle-ci est mise en forme à travers des objectifs qu'il faut atteindre dans le cadre de l'enveloppe budgétaire alloué au programme. Trois types de critères sont utilisés pour apprécier la performance des programmes : l'efficacité socio-économique ; la qualité du service rendu et l'efficience de la gestion. Pour chaque indicateur sont affichées une valeur pour l'année du projet de loi de finances et une cible de moyen terme (un à cinq ans). Tout cela est décrit dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances initial. Sous l'autorité de son ministre, le responsable du programme s'engage sur cette base. Plus tard, il rendra compte au Parlement des résultats obtenus lors de l'examen de la loi de règlement, dans son rapport annuel de performances (RAP).

Cette démarche de performance a été saluée par de nombreux observateurs et spécialistes de questions budgétaires. Cependant, la Cour des comptes estime que les objectifs et indicateurs étaient trop nombreux, rendant ainsi plus difficile leur utilisation, c'est pourquoi elle a encouragé la politique de réduction de leur nombre qui a été menée depuis la mise en place de la LOLF, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

Evolution quantitative des objectifs depuis 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'objectifs	627	569	551	497	442	424
Evolution annuelle		-9%	-3%	-10%	-11%	-4%

Source : Direction du budget

Toutefois la culture de résultat nouvellement introduite peut laisser la place à un culte des indicateurs développant ainsi ce que Philippe Séguin appelait en son temps la « bureaucratization de la LOLF » qui se traduit par du temps gaspillé à élaborer et à répondre à des schémas ou à renseigner le suivi d'indicateurs trop complexes. D'aucuns pensent même que « La démarche de performance se traduit par un volume considérable de chiffres et de littérature, mais elle reste très virtuelle. »

2.1.2. Les responsables de programmes et de BOP

A la tête de chaque programme, un responsable est désigné. Il dispose d'une grande liberté dans la gestion de ses moyens pour atteindre les objectifs sur lesquels il s'est engagé à travers le PAP.

Chaque programme est subdivisé en Budgets opérationnels de programmes (BOP) qui correspondent le plus souvent au découpage territorial de mise en œuvre du programme. A la tête du BOP est nommé un responsable qui s'engage vis-à-vis de son responsable de programme : il gère librement lui aussi une enveloppe de crédits globalisés et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles (UO) qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.

Ainsi, une véritable « chaîne de responsabilité » et un « dialogue de gestion » ont été mis en place au sein de l'administration pour que chaque programme soit piloté par la performance et que la gestion

soit davantage déconcentrée. Mais, la Cour des comptes déplore que l'on ne trouve pas le même schéma au niveau de la mission. Selon la haute juridiction, la désignation d'un haut fonctionnaire responsable de mission serait de nature à mieux traduire les orientations politiques du ministre dans l'action administrative pour mettre en œuvre la stratégie d'ensemble de la mission.

Pour les missions interministérielles, la nécessité d'un pilotage commun accentue encore ce besoin.

2.1.3. La comptabilité

L'amélioration de la gestion passe par la disposition d'instruments comptables performants. A cette fin, la LOLF précise dans son article 27 :

« Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Plus précisément, une triple comptabilité est mise en place : « L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ».

La comptabilité budgétaire se fonde sur le principe d'annualité et permet de suivre et de restituer les dépenses au moment où elles sont payées et les recettes au moment où elles sont encaissées. Elle offre une vision de « caisse », qui ne permet pas de mesurer les investissements, les amortissements, les provisions, les stocks, etc.

L'approche patrimoniale des comptes de l'État portée désormais par le compte général de l'État complète la vision budgétaire. Cette approche est emblématique de la performance de la gestion publique. Des progrès sont encore nécessaires : les comptes font l'objet de réserves de la part du certificateur, la Cour des comptes.

Quant à la comptabilité d'analyse des coûts, elle est encore trop fruste et donc encore loin de tenir ses promesses. La Cour des comptes appelle le Gouvernement à « faire de la comptabilité d'analyse des coûts un élément de comparaison des résultats de gestion entre ministères, notamment pour renforcer la maîtrise du coût des fonctions support ».

2.2. La mise en œuvre de la gestion

2.2.1. Une fongibilité des crédits en panne

On sait que les crédits à l'intérieur d'un programme sont fongibles. La fongibilité des crédits, c'est le pouvoir de chaque responsable de programme d'utiliser librement les crédits et de modifier leur répartition afin de mettre en œuvre le programme de manière performante.

Cette fongibilité n'est certes pas totale, car les crédits de personnel peuvent être utilisés pour payer des dépenses d'une autre nature, mais pas l'inverse. On dit dans ce dernier cas que la fongibilité des crédits de personnel est asymétrique.

Or, la fongibilité des crédits a été peu utilisée, notamment dans sa composante asymétrique entre les crédits de personnel et les autres catégories de crédits : chaque année, ce sont moins de 250 millions d'euros qui sont ainsi utilisés, ce qui représente environ 0,2 % des crédits initiaux du Titre 2 (dépenses de personnel).

Ce rétrécissement des marges de redéploiement de crédits s'explique en grande partie par la contrainte budgétaire de ces dernières années qui se traduit par une sous budgétisation de nombreux programmes. Cette quasi-insuffisance des dotations initiales rend sans objet la capacité théorique d'adaptation des gestionnaires en cours d'exercice.

2.2.2. Une déconcentration budgétaire à améliorer

La MILOF constate de nouveaux progrès qui démontrent la professionnalisation du dialogue de gestion entre les responsables de programme, les responsables de BOP et les responsables d'unité opérationnelle. Pourtant, la Mission constate que, souvent, les responsables de programme peuvent rencontrer des difficultés à trouver leur place entre les directeurs des ressources humaines (DRH), les directeurs des affaires financières (DAF) et les secrétaires généraux de ministère. En conséquence il

serait opportun de mieux définir la fonction de responsable de programme de manière à ce que soit précisée son articulation avec celle des autres acteurs de la programmation, du pilotage et du suivi budgétaires.

Mais les responsables de programme eux-mêmes ne sont pas à l'abri de critiques, car ils sont parfois à l'origine d'une pratique contestable, le « *fléchage des crédits* ». Elle consiste pour le responsable de programme à ne déléguer aux responsables de BOP qu'une partie des crédits en début d'année. Ces délégations tardives ou fractionnées de crédits réduisent d'autant la capacité d'anticipation des gestionnaires locaux et, partant, entravent leur liberté de gestion.

3. L'encadrement parlementaire du processus budgétaire pourrait être plus efficace

La LOLF a non seulement mis en place une nouvelle gestion publique comme on vient de le constater, mais elle a également renforcé les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire. Ces pouvoirs sont au nombre de deux. D'une part, le Parlement participe pleinement à l'élaboration du budget, d'autre part, le Parlement contrôle son exécution. Dans ces deux domaines, la LOLF et les textes qui ont suivis, notamment la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, renforcent indéniablement le Parlement. Mais cet encadrement parlementaire du processus budgétaire pourrait être plus efficace. Alain Lambert, l'un des deux « pères » de la LOLF, qui en tant que président de la commission des finances du Sénat, puis de ministre du budget est un expert en ce domaine, écrit : « *La question est de savoir si les parlementaires sont disposés à assumer pleinement les nouvelles responsabilités que la LOLF leur assigne en matière budgétaire Dix ans après le vote de cette loi, les parlementaires ne se sont pas pleinement saisis des moyens qu'elle met à leur disposition* ».

3.1. L'encadrement parlementaire de l'élaboration du budget

C'est le Parlement qui adopte le projet de loi de finances, mais ce pouvoir faisait l'objet des restrictions importantes avant l'entrée en vigueur de la LOLF. Les modifications les plus importantes apportées par la LOLF concernent le nombre de votes, le droit d'amendement et indirectement l'examen en commission élargie. Dans les deux premiers cas le bilan est plutôt positif, il l'est moins dans le troisième cas.

3.1.1. Le nombre de vote

Dans le cadre de l'ordonnance de 1959, le Parlement votait en une seule fois ce que l'on appelle les services votés. Ils correspondent au minimum de dotations nécessaires au fonctionnement des services dans les conditions votées l'année précédente. Or ces crédits représentent 95 % de l'ensemble. Cette règle de vote des services votés en une seule fois était emblématique de la volonté de restreindre les prérogatives parlementaires qui avait cours au début de la V^e République. C'est pourquoi sa suppression par le nouveau texte, apporte une amélioration considérable à la situation du Parlement. Désormais, les crédits sont votés par mission (article 43). Leur répartition par programme se faisant par décret conformément aux indications figurant dans les annexes explicatives (article 44).

3.1.2. Le régime des amendements

Ce régime a également été révisé de manière favorable. Avec l'ordonnance de 1959, le Parlement ne pouvait que réduire ou rejeter les crédits des mesures nouvelles. Avec la LOLF, l'impossibilité d'augmenter les dépenses pour un parlementaire demeure en vertu de l'article 40 de la Constitution. Mais, l'article 47 de la LOLF, fixe les conditions dans lesquelles doit s'exercer le droit d'amendement sur les projets de loi de finances : il assouplit les conditions d'application de l'article 40 de la Constitution pour les seuls amendements portant sur les crédits et étend les motifs d'irrecevabilité à la méconnaissance de l'ensemble des règles organiques. Ainsi, désormais, un parlementaire, peut prendre l'initiative de majorer les crédits d'un programme, à la condition de ne pas augmenter le total

La LOLF, dix ans après

de ceux de la mission dont il relève. Il peut également créer, supprimer ou modifier un programme aux mêmes conditions.

Pas étonnant dans ces conditions que le nombre annuel moyen d'amendements portant sur les crédits déposés par les députés, qui était de 26 en moyenne sur les projets de loi de finances entre 1991 et 2005, ait plus que triplé avec la mise en œuvre des dispositions plus libérales de la LOLF, passant à 90 en moyenne sur les projets de loi de finances de 2006 à 2010.

Statistiques sur la pratique de l'Assemblée nationale

	Nombre total d'amendements		Amendements de crédits d'origine parlementaire		Total amendements de crédits déposés
	déposés	adoptés	déposés	adoptés	
2006	1 050	298	92	15	104
2007	556	198	55	7	69
2008	566	162	85	15	94
2009	898	266	121	12	126
2010	1 005	207	85	6	89
2011	1 269	483	85	24	94

Statistiques sur la pratique du Sénat

	Nombre total d'amendements		Amendements de crédits d'origine parlementaire		Total amendements de crédits déposés
	déposés	adoptés	déposés	adoptés	
2006	793	202	58	17	86
2007	627	169	68	20	74
2008	571	188	71	20	79
2009	711	270	58	15	83
2010	954	252	61	13	70
2011	1 060	298	80	14	90

Source : Milolf

3.1.3. La commission élargie

Une innovation majeure, qui n'est pas directement liée à la LOLF, consiste dans l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale par la « commission élargie ». L'examen du projet de loi se fait traditionnellement en commission des finances puis dans la commission compétente sur le fond. Cette façon de procéder n'était pas la meilleure puisqu'elle fragmentait la discussion empêchant le développement d'une vision plus globale des choses. C'est pourquoi, dès 1999, a été mise en place la procédure de la commission élargie qui consiste à élargir la réunion de la commission des finances aux rapporteurs pour avis des autres commissions ainsi qu'à l'ensemble des députés qui le souhaitent. Cette procédure expérimentée ponctuellement a été inscrite en juin 2006 dans le Règlement de l'Assemblée nationale. L'article 120 de ce règlement prévoit en effet que « *la Conférence des Présidents peut décider que l'examen de certaines missions de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année aura lieu, au cours d'une réunion commune de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et de la ou des commissions saisies pour avis* »

Amélioration importante de l'examen des projets de loi de finances, cette procédure a néanmoins été l'objet de diverses critiques ces dernières années, le président de la commission des Finances a même été amené à parler d'échec.

Ce qui est le plus souvent reproché à la commission élargie telle qu'elle fonctionne, c'est d'abord la participation inégale des députés, mais aussi, le rôle réduit des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis, le manque de spontanéité du débat, lié à ce que les ministres, se bornent

souvent à donner lecture de fiches que leurs collaborateurs ont préparées. Aussi trop souvent ces séances se résument en une succession d'interventions incohérentes.

De manière plus générale, ce que l'on peut reprocher aux parlementaires, c'est selon la Cour des comptes : « *La place limitée qu'occupe l'analyse des résultats dans les débats parlementaires, et le faible recours aux 894 indicateurs de performances présentés dans les documents budgétaires* » ce qui a pour conséquence de « *laisser en friche certaines des possibilités les plus novatrices de la LOLF* » Parmi ces possibilités, figure bien sûr celle du contrôle de l'exécution du budget.

3.2. L'encadrement parlementaire de l'exécution du budget

Si la LOLF renforce la place et le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire, elle permet surtout l'amélioration du contrôle parlementaire. Pourtant cette ambition n'est pas à la hauteur des résultats. Alain Lambert soulignait le fait que les outils juridiques existent en ce domaine, mais qu'ils ne sont pas systématiquement utilisés. Selon ses propres mots il faut « oser le contrôle ».

Les principaux instruments du contrôle sont, d'une part, la loi de règlement qui permet un contrôle global et d'autre part, différents outils permettant la mise en œuvre d'un contrôle plus ponctuel.

3.2.1. Le contrôle global : la loi de règlement

La discussion de la « loi de règlement des comptes et rapport de gestion » est l'occasion de contrôler l'exécution des lois de finances. Les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement confrontés aux projets annuels de performance (PAP) permettent de porter un jugement éclairé sur la gestion des deniers publics ainsi que sur les résultats obtenus par chaque responsable de programme. De plus, les rapports du Parlement comportent désormais un second tome présentant les observations de l'ensemble des rapporteurs spéciaux sur les missions et programmes dont ils ont la charge. Ainsi, le principe de responsabilisation des responsables de programmes et des ministres vis-à-vis du Parlement, est-il renforcé.

Toutefois, la MILOF déplore la faible implication des parlementaires dans ce processus ce qui conduit à relativiser son effectivité.

En outre, comme le constate le Premier président la Cour des comptes, Didier Migaud, si la loi de règlement est bien « une loi de résultats », elle ne l'est malheureusement que pour l'Etat. La nécessité d'une consolidation des comptes de l'Etat, de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales devient selon lui de plus en plus grande.

Enfin, à travers la loi de règlement les auteurs de la LOLF voulaient instaurer un « chaînage vertueux ». Selon ce principe, c'est à partir du passé et de ses leçons que l'on construit l'avenir. En d'autres termes, l'analyse des résultats figurant dans la loi de règlement doit permettre de mieux élaborer la future loi de finances. Ainsi, l'article 41 de la LOLF précise-t-il que :

« Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances ».

Mais au-delà de cette injonction procédurale, le « chaînage vertueux » semble encore peu effectif. La MILOF constate en effet, que « *l'examen des résultats de l'année précédente pour en tirer des conclusions sur l'allocation des moyens dans la prochaine loi de finances reste encore, le plus souvent, un horizon. Chaque rapporteur spécial chemine dans sa direction, de façon assez solitaire, dans ses observations figurant au tome II du rapport général sur la loi de règlement* »

Ce semi échec s'explique sans doute par le fait que les parlementaires ne sont pas suffisamment associés à la définition des objectifs des politiques publiques. Dans ces conditions pourquoi seraient-ils intéressés par la restitution des résultats ?

3.2.2. Le contrôle ponctuel

La LOLF donne aux parlementaires des moyens supplémentaires de contrôle notamment en ce qui concerne les modifications des lois de finances initiales, de plus les commissions des finances des deux assemblées voient leurs prérogatives renforcées.

En ce qui concerne la modification des lois de finances initiales, l'article 35 de la LOLF prévoit que « *seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier [certaines] dispositions des lois de finances* ». Entre 1988 et 2008, le Gouvernement n'a déposé que 16 projets de lois de finances rectificatives, et ce malgré l'entrée en vigueur de la LOLF.

En revanche, cette pratique s'est considérablement développée depuis la crise économique et financière de 2008 afin de permettre au Gouvernement de réagir dans les meilleurs délais. On dénombre ainsi deux lois de finances rectificatives en 2008 ; trois en 2009 ; quatre en 2010 et quatre également en 2011.

Pour ce qui est des modifications par voie réglementaire, la LOLF prévoit systématiquement l'information préalable des commissions des finances des assemblées.

Ainsi, l'ouverture de crédits supplémentaires par décrets d'avance devra-t-elle faire l'objet d'un avis des commissions (article 13). De même, l'annulation de crédits devra-t-elle être précédée d'une information des commissions (article 14) tout comme le transfert et le virement de crédits (article 12)

De manière plus générale, l'article 53-3° précise que le projet de loi de finances rectificative doit être accompagné « *Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours* ».

A cette exigence d'information à priori et a posteriori s'ajoute la limitation quantitative des crédits modifiés.

Quant aux commissions des finances elles voient leurs pouvoirs de contrôle renforcés. L'article 57 de la LOLF reprend en effet certaines dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958. Il s'agit des pouvoirs d'investigation des présidents des commissions des finances, des rapporteurs généraux ainsi que des rapporteurs spéciaux. Ils disposent d'un pouvoir de contrôle sur pièce et sur place. A cette fin, tout document demandé doit leur être fourni, toute personne dont l'audition est jugée nécessaire doit déférer à la convocation. Ces pouvoirs ont rarement été utilisés et quand récemment ils l'ont été, des difficultés sont apparues. Aussi, en les inscrivant dans la LOLF ils deviennent effectifs.

Mais la nouveauté réside dans le fait que des sanctions en cas de non-respect des ces pouvoirs ont été prévues. Ainsi l'article 59 dispose qu'au cas où les renseignements demandés ne seraient pas obtenus « *au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte* ».

En outre des missions d'information peuvent être mises en place. Le nombre de rapports réalisés au titre du contrôle budgétaire avant et après la LOLF montre que ce nombre, de l'ordre de cinq par an avant 2001, a quadruplé depuis au sein des commissions des finances des deux assemblées.

Les améliorations apportées par la LOLF en matière de contrôle semblent donc avoir porté leurs fruits. Cependant, nombreux sont les parlementaires exerçant des fonctions de direction qui dénoncent quelques obstacles au développement du contrôle.

La LOLF, dix ans après

En premier lieu, Alain Lambert estime que « *Les parlementaires n'ont pas toujours le temps ou la compétence technique pour réaliser les contrôles qu'ils souhaiteraient.* », quant à Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, il constate des difficultés « *qui tiennent à la fois à une appropriation encore insuffisante des innovations introduites par la LOLF dans la forme de la discussion budgétaire et au risque de dispersion des initiatives en matière de contrôle et d'évaluation* ». Enfin, Jean Arthuis, ancien ministre et ancien président de la commission des finances du Sénat, estime qu' « *Il y a d'incontestables progrès, mais nous sommes loin d'avoir « saturé » le champ de nos prérogatives* ».

Dix ans après, la LOLF n'a pas révolutionné le droit budgétaire, mais ses apports sont et restent importants. Certes, comme toutes les grandes réformes, la LOLF nécessite des adaptations et des améliorations. Elles viendront nécessairement.