

Ouvrage coordonné par Frank MORDACQ

**La LOLF : un nouveau  
cadre budgétaire  
pour réformer l'État**

Préface de Jean-François COPÉ

Avant-propos d'Alain LAMBERT et Didier MIGAUD

**L.G.D.J**

# INTRODUCTION

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est issue d'une volonté politique forte. Cette refonte des règles budgétaires et comptables a été initiée et rédigée par le Parlement en lien avec le Gouvernement. Adoptée dans le cadre d'un consensus politique rare sous la Ve République dans une période de « cohabitation » (on a parlé de conjonction astrale), le remplacement du texte du 2 janvier 1959 relatif aux lois de finances permet de bâtir une nouvelle constitution financière de l'État fondée sur la transparence des informations financières et la mesure de la performance de l'État. Révolution copernicienne des finances publiques, elle vise à permettre la mise en place d'une nouvelle gestion publique et porte en germe une profonde réforme de l'État. De façon démocratique, l'ensemble des administrations mettant en œuvre les politiques publiques sous l'autorité de leur ministre devront rendre compte des résultats de celles-ci, permettant de répondre pleinement à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en son article 15 « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

## I Les raisons d'une réforme

Depuis 1959, 35 tentatives de réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 avaient échoué. Les raisons du succès de celle de 2001 sont sans doute multiples mais on peut distinguer un certain nombre de raisons profondes qui ont poussé progressivement à cette réforme, laquelle a pu aboutir à un moment donné de l'histoire politique pour des raisons conjoncturelles.

## 1. LES RAISONS PROFONDES D'UNE RÉFORME

### A. UNE DEMANDE DU PARLEMENT

L'ordonnance organique de 1959 a permis le vote et l'exécution de 45 budgets sans problèmes majeurs (sauf lors de la discussion du budget de 1980 pour des raisons de procédure) et la France a pu adhérer à l'Union Économique et Monétaire à régime budgétaire inchangé. Pour autant, des critiques nombreuses et récurrentes se sont exprimées de la part du Parlement sur le texte préparé sans concertation par l'exécutif en 1958. La Constitution du 2 octobre 1958 et son prolongement budgétaire avec l'ordonnance du 2 janvier 1959 ont en effet diminué les pouvoirs du Parlement en matière d'autorisation et de discussion budgétaire dans le cadre d'un parlementarisme rationalisé (vote bloqué – engagement de responsabilité) modifiant sensiblement les pratiques de la IV<sup>e</sup> République.

La limitation de l'autorisation budgétaire (la restriction du consentement à l'impôt avec les taxes parafiscales) et l'absence de pouvoir d'amendement en matière de dépenses (article 42 de l'ordonnance organique) ont durablement affecté le rôle et les pouvoirs des commissions des finances du Parlement et le sens du vote. Le débat budgétaire, relativement ternes, n'étant pas facilité par des documents budgétaires peu lisibles et réservés à des techniciens, ne donnant aucune explication sur les buts des politiques publiques.

L'importance des déficits budgétaires à partir des années 1980 a accru de fait la prééminence des décisions du Gouvernement en matière d'exécution des crédits, minimisant ainsi la portée de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement (pratiques régulières de régulations conduisant à des annulations budgétaires importantes par arrêté ; recours fréquent à des décrets d'avance ; utilisation extensive de la période complémentaire d'engagement des crédits).

Enfin, l'intégration de la France dans l'Union Économique et Monétaire a poussé à une vision globale des finances publiques concernant l'ensemble des administrations publiques État, sécurité sociale et collectivités territoriales, que ne pouvaient pas retracer le budget de l'État et la discussion parlementaire dans le format de 1959.

### B. UNE ATTENTE DES GESTIONNAIRES

Les administrations de l'État ont connu avec l'ordonnance de 1959 un régime très encadré d'autorisation budgétaire fondé sur un principe de spécialité strict : une autorisation de moyens compartimentés en chapitres et flechés par articles de prévision. L'autorisation en matière d'emplois

était d'une grande rigidité avec une présentation détaillée dans la loi de finances par corps et par grades, et une procédure lourde de transformation d'emplois par décret en cours d'année. Le principe d'annualité budgétaire a été également conçu de façon stricte, la pluriannualité ne valant que pour les dépenses d'investissement.

Les gestionnaires ne se voyaient pas fixer d'objectifs clairs à l'appui du financement des politiques publiques et les libertés de gestion à la disposition des gestionnaires étaient faibles. Ceux-ci n'étaient en aucune façon intéressés aux économies : les crédits de rémunérations non utilisés disparaissaient en fin d'année sans possibilité de réaffectation ; à l'inverse, les crédits de fonctionnement pouvaient être consommés en totalité à seule fin de mieux les retrouver l'année suivante, les reports étant limités dans la pratique. L'absence de marge de manœuvre ne permettait donc pas de promouvoir une gestion efficace. On ne trouvait nulle pratique de lettre de mission pour les responsables administratifs ni d'intéressement en termes de rémunération.

Enfin, les contrôles organisés dans l'appareil d'État étaient beaucoup des contrôles *a priori*, de régularité et de respect des procédures, sans s'intéresser à l'efficacité des politiques.

Sans réelles marges de manœuvre et sans objectifs précis à atteindre, les gestionnaires étaient naturellement plus portés au respect de la conformité aux règles, réellement susceptibles de sanction, qu'à la valorisation de la performance de leurs activités.

### C. UNE DEMANDE SOCIALE PLUS EXIGEANTE DANS UN CONTEXTE FINANCIER DIFFICILE

L'augmentation croissante des déficits publics et de l'endettement à partir des années 1980 ont conduit à des débats nourris sur la dépense publique. Dans un contexte de ressources plus rares et d'augmentation des prélèvements obligatoires, le débat a naturellement porté sur la bonne utilisation des impôts des Français, donc de l'utilité et de l'efficacité de la dépense. La question s'est également posée d'une amélioration de la gestion de l'État, de la mise en place de nouveaux modes de gestion, d'une déconcentration des décisions, d'une extension de la décentralisation, voire de l'externalisation de certaines activités publiques. De façon plus générale, une demande émanant des citoyens, lesquels sont des usagers du service public autant que des contribuables, s'est développée pour mieux comprendre la dépense publique, réclamer plus de transparence mais également plus d'efficacité et de qualité.

Alors que l'endettement public atteint 66,6 % du PIB en 2005 et que la dépense publique représente elle-même 53,8 % du PIB, la question de la réforme de la gestion publique à travers le système budgétaire et compatible ne pouvait rester sans réponse.

## D. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PORTEUR

Les questions de gouvernance en matière financière ont été mises en exergue par diverses organisations internationales alors que certains pays ont démontré leur capacité à améliorer la gestion publique.

### — Les réflexions internationales

L'OCDE comme le FMI ont répertorié des codes de bonne conduite en matière de gouvernance financière. Parmi les propositions formulées figurent notamment celles relatives au renforcement du pouvoir financier du Parlement, à la plus grande responsabilisation des ministères gestionnaires par rapport au ministère des finances, à la transparence en matière d'informations budgétaires ou à la mise en place d'une comptabilité en droits constatés proche de celle des entreprises.

En matière de normes comptables, l'« IPSAS Board » (comité des normes du secteur public créé par la fédération internationale des experts comptables financé par les pays membres de l'ONU), a mis en place des processus de standardisation et des règles comptables pour le secteur public. Enfin, l'Union Économique et Monétaire avec le pacte de stabilité, a posé une exigence de programmation pluriannuelle des finances publiques pour l'ensemble des administrations publiques des États européens.

### — Les expériences étrangères

De nombreux pays ont entamé ou développé des processus d'amélioration de la gestion publique, notamment le Canada (avec des exercices de revue des programmes), le Royaume-Uni (budgets pluriannuels, performance, comptabilité...), les Pays-Bas (performance). La France a porté un regard approfondi sur ces différentes expérimentations étrangères notamment avec la mission de Jean-Jacques François sur la comptabilité patrimoniale en 1998 et la mission de l'inspection générale des finances d'Henri Guillaume sur la gestion de la performance en 2000.

## 2. LES RAISONS CONJONCTURELLES D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE

Pour que cette réforme parvienne enfin à maturité, il fallait un facteur déclencheur fort ainsi qu'une administration réceptive pour l'accepter.

### A. L'INITIATIVE DU PARLEMENT

L'origine de la réforme réside clairement dans une initiative parlementaire. Dès 1998, un groupe de travail a été mis en place à l'Assemblée

générale par son président, Laurent Fabius, pour aboutir à un rapport dit « Fabius-Migaud » en janvier 1999 : « Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins ».

Mais l'événement est venu du débat politique qui s'est instauré à la fin de l'année 1999 sur la réalité des surplus des recettes fiscales, porté par le Sénat qui réclamait plus de transparence dans l'information financière (débat sur la « cagnotte fiscale »). La réponse politique a été l'annonce par le Premier ministre, Lionel Jospin, le 16 mars 2000 à la télévision, de la réforme de l'ordonnance de 1959.

La voie ayant été ouverte au Parlement, Didier Migaud, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, a déposé le 11 juillet 2000 une proposition de loi à l'Assemblée nationale reformant l'ordonnance organique de 1959. Elle sera discutée dans le cadre de la commission Formi à l'Assemblée nationale. Du côté du Sénat, Alain Lambert, président de la commission des finances, qui avait publié le rapport « Doter la France de sa nouvelle constitution financière, un préalable à la réforme de l'État » (octobre 2000), a eu l'intelligence politique d'accepter de travailler sur le même texte. Progressivement s'est mis en place un accord, en période de cohabitation, entre l'Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement, pour bâtir le nouveau texte tout en acceptant de ne pas toucher à la Constitution elle-même. Le Parlement a travaillé au regard des deux dispositions de la Constitution qui visent la loi organique, l'article 34 : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » et l'article 47 « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ».

Le Gouvernement ayant demandé un avis au Conseil d'État (21 décembre 2000) sur quelques principes généraux et qui a reconnu la nécessité d'une adoption conforme pour les deux Assemblées, l'administration a travaillé en lien étroit avec le Parlement avant que celui-ci n'écrive le nouveau texte de loi. Seuls deux sujets ont du faire l'objet d'arbitrages au niveau du Premier ministre : la question de l'interministérialité des programmes qui a été rejetée et celle du montant des reports de crédits. Par ailleurs, la Cour des comptes a assisté le Parlement dans ses réflexions et travaux de rédaction. Deux lectures sont intervenues de février à juillet 2001, sans aucun amendement du Gouvernement (Laurent Fabius, précédemment président de l'Assemblée nationale était devenu ministre des finances secondé par Florence Parly, secrétaire d'État au budget) et le vote a eu lieu avec un quasi consensus (seuls les communistes s'étant abstenus au Sénat). Enfin, la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 s'est montrée favorable aux droits du Parlement, ne sanctionnant que deux dispositions d'importance mineure.

## B. UNE ADMINISTRATION PRÊTE À SE RÉFORMER

L'ensemble des dispositions relatives à la transparence des informations, à la mise en perspective du budget de l'État et à l'amélioration de la gestion publique inscrites dans le texte ont été acceptées par une administration qui avait heureusement commencé à se réformer.

En terme de transparence et de mise en perspective pluriannuelle du budget de l'État, avaient déjà été mis en place un débat d'orientation budgétaire dès 1996 ainsi qu'une programmation pluriannuelle des finances publiques avec le programme de stabilité. De même était née une charte de budgétisation dans la loi de finances permettant de mesurer les changements de périmètre en matière de dépenses.

S'agissant des comptes, une situation mensuelle budgétaire était produite par le ministère des finances depuis 1995, de même qu'était adoptée une reddition des comptes plus précoce avec une limitation de la période complémentaire. Enfin, un début de comptabilité d'exercice s'appliquait à la dette.

En matière de gestion publique, l'administration avait engagé des démarches de mutualisation et de « benchmarking » notamment dans le domaine de l'immobilier et des achats. La contractualisation des moyens et des objectifs s'était appliquée au ministère de l'équipement ainsi qu'à la direction générale des impôts. Le ministère de l'intérieur avait commencé à expérimenter à partir d'une initiative commune avec le ministère du budget dès 1998 la globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement dans les préfectures. De façon générale, le mouvement de globalisation des chapitres avait conduit à réduire leur nombre, passant de 1 500 dans les années 1980 à 850 au début des années 2000. Un début de présentation des dépenses par destination avait été ébauché, à titre d'information, dans les documents budgétaires rénovés sous forme d'agrégat. Enfin les systèmes d'information budgétaires étaient modernisés avec l'installation d'un début de progiciel de gestion intégré facilitant les flux d'information entre les acteurs de la dépense (programme ACCORD).

Les ministères gestionnaires mais également la direction du budget et celle de la comptabilité publique étaient prêts à accepter la réforme.

Ces changements importants étaient cependant insuffisants au regard de l'ambition d'une réforme complète de l'autorisation budgétaire enrichi de la mesure de la performance nécessitant le changement du texte organique.

## II. La philosophie et le contenu de la réforme

La nouvelle constitution financière de l'État dont s'est dotée la France avec la LOLF consacre désormais une nouvelle gouvernance financière de l'État fondée sur deux piliers : la transparence financière et la performance de l'État.

### 1. LA PHILOSOPHIE DE LA RÉFORME

— **La LOLF remplace le Parlement au cœur de la problématique des finances publiques.** La réforme renove les droits du Parlement afin que celui-ci puisse débattre des grandes options en amont des lois de finances : il voit s'accroître la portée de l'autorisation budgétaire, il peut discuter et amender le budget au cours des débats, mieux contrôler l'exécution du budget et apprécier les résultats des politiques publiques. La LOLF élève au rang de la loi organique des dispositions de nature comptable relatives à la comptabilité générale et à la sincérité des comptes auxquelles le Parlement attache une plus grande importance.

— **Le texte organique transforme le cadre budgétaire et comptable mais ce n'est pas un texte de politique budgétaire.** Le débat au Parlement a été clair sur ce point puisque aucun amendement relatif à un élément de politique budgétaire n'a été retenu (ni règle d'équilibre de la section de fonctionnement comme pour les collectivités territoriales ni règle d'ordre d'équilibre britannique ou allemande interdisant le financement des dépenses de fonctionnement par l'emprunt). C'est à ce titre que l'on peut qualifier la LOLF de constitution financière à partir de laquelle peuvent être menées des politiques budgétaires très diverses tout comme la Constitution de la Ve République a pu permettre de mener des politiques de droite comme de gauche. Le fait que la loi ne soit qu'un cadre budgétaire et comptable (« un outil » politiquement neutre) et ne porte aucune empreinte libérale ou sociale marquée, a ainsi pu permettre un consensus politique et syndical où chacun peut se retrouver autour des vertus de la transparence et de la performance.

— **Une réforme de très grande ampleur.** La France a fait le pari de mettre en place en l'espace de quatre ans au moins trois grands changements : une nouvelle nomenclature, une mesure de la performance et l'institution d'une comptabilité d'exercice. Les autres pays ayant mené ce type de réforme l'ont fait sans texte ou bien avec des textes parachevant les réformes menées ; de plus ces changements sont intervenus sur une période beaucoup plus longue ou bien en traitant les sujets séparément : la mesure de la performance a été détachée de la nomenclature budgétaire au Royaume-Uni ; la comptabilité d'exercice ne s'est pas appliquée à l'admini-

nistration centrale mais uniquement aux agences aux Pays-Bas. De ce fait, la date de janvier 2006 n'est pas l'aboutissement ultime de la réforme qui devra se poursuivre dans l'amélioration de la gestion et les changements de culture.

#### — La réforme de l'État passe d'abord par la réforme du budget.

Ce choix n'était pas évident au départ et certains pays ne l'ont pas retenu. Mais c'est pourtant en réformant la nomenclature budgétaire et les comptes de façon radicale que l'on met en place tous les éléments d'une transformation de la gestion publique à travers des budgets globaux, l'assignation d'objectifs de performance, la connaissance des coûts et la définition d'une chaîne de responsabilités pour rendre compte des résultats. De ce fait, c'est le ministère des finances en tant qu'il présente le budget au nom du Premier ministre, qui porte désormais les questions de performance au sein de l'autorisation budgétaire. Poussant cette logique jusqu'à son terme, le Président de la République a décidé de rassembler dans le Gouvernement de Dominique de Villepin, en juin 2005, sous l'autorité d'un seul ministre, Jean-François Copé, le budget et la réforme de l'État.

— **Le texte est porteur d'un nouvel équilibre des pouvoirs au sein de l'État** avec plus d'autonomie des ministères gestionnaires par rapport au ministère des finances, garant des grands équilibres et en charge de la négociation budgétaire. À l'intérieur de chacun des ministères est identifié désormais le responsable de programme chargé d'une politique opérationnelle et qui devra trouver un équilibre des compétences avec le directeur financier et le directeur des ressources humaines. Une plus grande déconcentration de la gestion budgétaire va pousser à un recentrage du rôle des administrations centrales sur la définition et l'évaluation des politiques, leur mise en œuvre revenant aux services déconcentrés. Une nouvelle répartition des tâches s'imposera également entre les gestionnaires de crédits, les ordonnateurs et les comptables, transcendant dans ce dernier cas la traditionnelle séparation des ordonnateurs et des comptables. De même le contrôle financier *a priori* cède progressivement la place à un contrôle plus global de la soutenabilité de la dépense.

#### — C'est un texte de responsabilités pour les acteurs publics.

Il est naturellement pour le Parlement qui est conduit à réformer ses propres façons de discuter la loi de finances et de contrôler le budget de l'État. C'est également le cas des ministères gestionnaires qui doivent désormais, selon l'expression de Jean-François Copé, ministre délégué au budget et la réforme de l'État, « être leur propre ministre des finances ». L'ensemble des gestionnaires des administrations vont accroître leurs responsabilités et devenir « des managers globaux » mettant en œuvre des politiques, pilotant des crédits et des emplois, s'engageant sur des objectifs et rendant compte des résultats. En identifiant ainsi des centres de responsabilités dans le cadre d'une autorisation budgétaire, la LOLF se distingue radicalement de la RCB (rationalisation des choix budgétaires) des années 70 et 80, méthode qui se bornait à une présentation analytique des

dépenses déconnectée de l'autorisation budgétaire et de la gestion. Ce texte porte également une exigence de déconcentration des décisions de gestion en faveur des acteurs de terrain.

#### — Ce texte est également porteur de nombreuses autres réformes de l'État.

Sa force est de ne pas être un texte d'organisation administrative : une telle option aurait eu pour conséquence des blocages psychologiques pouvant empêcher sa mise en œuvre et aurait pu attiser des luttes de pouvoir internes, fragilisant la mise en œuvre de la réforme. Il a en revanche pour mérite d'identifier la cohérence du financement des politiques publiques et les acteurs qui en sont responsables et ensuite de pouvoir en tirer des conséquences à court et moyen terme. La LOLF est de ce point de vue un révélateur des questions d'organisation au sein de l'État tant du point de vue des administrations centrales que de l'organisation des services déconcentrés. Il met également en exergue la nécessaire adaptation d'éléments du statut de la fonction publique et de ses pratiques pour adapter et améliorer la gestion des ressources humaines. On peut enfin signaler que la LOLF a déjà fait des émules avec la modification de la loi organique relative au financement de la sécurité sociale, la loi n° 96-646 du 22 juillet 1996 modifiée par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005, qui a introduit une grande transparence dans l'autorisation des dépenses et intégré la dimension de performance.

— **Enfin, la LOLF est un texte riche pour le service public et les agents.** En fixant des objectifs clairs et compréhensibles, en donnant plus de responsabilités aux gestionnaires sur le terrain, en étant plus proche du citoyen faisant en sorte que la performance garantisse la bonne efficacité des services, la LOLF redonne du sens et de la lisibilité aux fonctionnaires dans l'accomplissement de leurs tâches de service public.

## 2. LE CONTENU DU TEXTE

Le texte comprend 68 articles regroupés en 12 chapitres et 6 titres. Il reprend certaines dispositions techniques de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 (qui ne comportait que 46 articles) et ajoute bon nombre d'éléments qui ne sont pas de rang organique (notamment en matière de comptabilité) mais que le Conseil constitutionnel n'a pas souhaité « déclasser » estimant qu'ils constituaient des éléments indivisibles du texte.

Deux grands volets sont inscrits dans la LOLF :

— celui de la transparence et de la lisibilité du budget et des comptes : il s'agit de « mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement » (exposé des motifs de la proposition de loi organique de M. Migaud) ;

— celui de l'efficacité et de la performance de l'État : le texte favorise une amélioration de la gestion publique.

## A. TRANSPARENCE ET LISIBILITÉ DU BUDGET ET DES COMPTES POUR LE PARLEMENT

— **Le budget de l'État passe d'une logique de moyens à une logique de résultats.** L'autorisation par nature de dépenses cède la place à un budget présenté par grandes politiques publiques, les missions, spécialisées par programmes avec une autorisation budgétaire orientée vers les résultats. Il ne s'agit pas d'allouer des moyens en fonction des objectifs fixés (budgétisation par objectifs), mais au contraire de se donner des objectifs à atteindre compte tenu des moyens qui ont été alloués et de rendre compte des résultats obtenus (budgétisation orientée vers les résultats).

— **L'autorisation budgétaire prend plus de sens.** Le budget est voté par grandes politiques publiques dans le cadre de missions qui peuvent transcender les périmètres ministériels. Pour le Parlement, le vote porte également sur la totalité des dépenses par politiques et non plus selon la distinction en services votés et mesures nouvelles du texte de 1959. L'autorisation devient plus cohérente avec des programmes globaux associant l'ensemble des natures, de dépenses, devenant un cadre d'autorisation et de gestion de ces politiques publiques.

— **Le Parlement obtient un droit d'amendement nouveau en matière de redéploiement de crédits** entre les programmes d'une politique publique, modifiant ainsi la pratique de la V<sup>e</sup> République dans la discussion budgétaire. Il accroit ou restaure la portée de l'autorisation budgétaire qu'il accorde au Gouvernement dans l'étendue ou la nature des autorisations accordées par un plus grand respect des principes d'unité et d'universalité budgétaire. Le texte érige enfin, au niveau organique, le principe de sincérité budgétaire établi par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

— **Le texte augmente sensiblement la portée des informations financières que doit fournir le Gouvernement** tant dans les documents budgétaires de la loi de finances initiale, avec les projets annuels de performance par programme, que dans la loi de règlement, avec les rapports annuels de performance et le compte général de l'État.

— **Le texte fait une place importante aux outils de mesure de la situation financière de l'État.** L'État se dote d'une comptabilité générale avec, à côté de la comptabilité de caisse, une comptabilité d'exercice (ou en droits constatés) permettant d'apprécier le coût des services, la situation financière de l'État (compte de résultat, bilan) et la réalité de ses engagements hors bilan. S'y ajoute l'analyse des coûts des actions qui doit être distinguée de celle de la comptabilité analytique de l'État. La qualité de ces informations pour s'assurer de la régularité, la sincérité et la fiabilité des comptes de l'État est garantie à travers le processus de certification annuelle confiée à la Cour des comptes.

— **Le contrôle parlementaire en cours d'exécution est notablement renforcé** sur les mouvements de crédits dont la limitation de la portée oblige à un recours plus fréquent aux lois de finances rectificatives en cas de modification significative du budget voté. Les pouvoirs d'audition et d'enquête sont étendus et codifiés de même que l'organisation des pouvoirs d'assistance de la Cour des comptes.

— **Le texte organique favorise les choix stratégiques en matière de finances publiques.** La loi garantit une mise en cohérence des débats de telle sorte que la loi de finances annuelle soit placée dans une logique stratégique. Le Gouvernement présente au Parlement, simultanément à la discussion de la loi de finances annuelle, la stratégie pluriannuelle pour l'ensemble des administrations publiques qui correspond au programme de stabilité déposé à Bruxelles dans le cadre de l'Union économique et monétaire. L'évolution des prélèvements obligatoires fait l'objet d'une présentation globale et d'un rapport consolidé en amont de la discussion du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, de telle sorte que le Parlement ait une appréciation globale du financement des politiques publiques. Enfin, le débat d'orientation budgétaire (DOB) est institutionnalisé, permettant à l'État de présenter, par grandes fonctions, l'évolution pluriannuelle des dépenses cohérentes avec cette stratégie d'ensemble.

Mais les pouvoirs supplémentaires du Parlement en terme d'autorisation et de contrôle se justifient aussi par l'étendue des libertés de gestion désormais offertes aux responsables politiques et administratifs.

## B. EFFICACITÉ ET PERFORMANCE DE L'ÉTAT POUR UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION PUBLIQUE

En donnant plus de libertés aux gestionnaires, le Parlement attend une gestion publique nouvelle privilégiant l'efficacité et l'efficience des services publics pour assurer une meilleure allocation des deniers publics. Il s'agit de mesurer l'efficacité de l'administration et pas seulement son activité, de passer de la logique du « dépenser plus » à celle du « dépenser mieux » avec les mêmes moyens ou bien de « dépenser moins » avec la même efficacité.

La loi définit pour les gestionnaires un échange entre des libertés nouvelles offertes et des responsabilités accrues.

### — Les libertés offertes aux gestionnaires

Soumis auparavant à un système d'autorisation budgétaire par nature de charges et de contrôle détaillé des moyens budgétaires alloués, ils bénéficient désormais d'une latitude beaucoup plus grande dans la gestion des moyens, grâce à des programmes plus globaux et une fongibilité des crédits.

Les programmes sont donc à la fois le cadre de l'autorisation budgétaire et de la gestion ; les gestionnaires disposent d'une marge de liberté élevée pour rechercher la satisfaction des résultats qui leur sont demandés dans le cadre d'une globalisation par programme des budgets. La présentation par titres, qui fait référence à la nature des dépenses, est désormais indicative : elle ne crée donc pas de contraintes pour les gestionnaires qui peuvent désormais largement redistribuer leurs moyens devenus fongibles entre fonctionnement, intervention, investissement et au sein des dépenses de personnel. En vertu d'une fongibilité dite « asymétrique », les dépenses de personnel peuvent alimenter les autres composantes du programme, mais l'inverse n'est pas possible. Enfin, le niveau des effectifs fait l'objet d'une autorisation unique en « équivalent temps plein travaillé » au niveau du ministère avec une grande liberté de gestion alors qu'auparavant l'autorisation était encadrée par corps et par grades.

#### – Des responsabilités nouvelles

L'orientation du processus budgétaire vers les résultats attendus est ainsi le levier d'une modernisation de la gestion publique qui s'articule autour de la notion de programme fondé sur un engagement de résultats et sur un compte rendu « démocratique ».

L'engagement figure dans le projet annuel de performance qui est associé à la demande d'autorisation budgétaire pour les programmes : celui-ci doit permettre à la fois de décrire ce que sont les actions qui constituent les programmes, d'en indiquer les coûts et d'en définir les objectifs et les résultats attendus. Les objectifs et indicateurs de résultats doivent permettre de mesurer la « performance » des politiques publiques du point de vue de l'efficacité socio-économique (celui du citoyen), de la qualité du service rendu (celui de l'usager) et de l'efficacité (celui du contribuable). La nouveauté importante est très clairement d'associer à une logique d'engagement une logique de compte rendu. C'est l'objet du rapport annuel de performance associé à la loi de règlement. Ce n'est plus simplement un compte rendu comptable de l'exécution budgétaire mais également un compte rendu des résultats obtenus par rapport aux résultats attendus.

Les gestionnaires doivent également rendre compte de l'utilisation des crédits conformément à l'autorisation parlementaire, c'est-à-dire à la fois en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour toutes les dépenses. De plus, l'exécution est établie par destination de la dépense à travers le suivi des actions qui décrivent les finalités des politiques publiques et plus simplement par nature de dépenses.

L'esprit de la loi a conduit à identifier la notion de « responsable de programme », manager en charge du pilotage de la performance, de son budget et de la bonne allocation des ressources. De même, le cadre de gestion plus libre et plus responsable a-t-il été décliné en budgets globaux tant au niveau central que déconcentré sous forme de « budget opérationnel de programme » (BOP).

### III. La mise en œuvre de la LOLF

#### 1. LES DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE

– Promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001, la loi n° 2001-692 a prévu une entrée en vigueur progressive de ses dispositions. Toutes celles relatives aux nouveaux pouvoirs du Parlement en matière de contrôle et celles relatives notamment aux annulations de crédits sont entrées en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le débat d'orientation budgétaire tel que prévu par la LOLF a eu lieu pour la première fois en 2003 et les taxes parafiscales ont été supprimées le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Officiellement, l'ordonnance de 1959 a été abrogée le 31 décembre 2004 pour permettre l'application de la loi organique dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour la nouvelle procédure d'examen du budget. Cependant la nouvelle gestion en mode LOLF a commencé au 1<sup>er</sup> janvier 2006 et les premiers comptes et rapports de performance, afférents à l'exercice 2006, sont produits pour le 1<sup>er</sup> juin 2007.

C'est donc un délai de 4 ans et demi qui a été donné au Gouvernement et à l'administration pour mettre en place cette réforme ambitieuse.

– Une modification de la loi organique est intervenue en 2005 avec la loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005. Un article unique avait été proposé par le Gouvernement pour élever au rang organique une disposition prévoyant de fixer à l'avance l'affectation de surplus éventuels de recettes par rapport aux prévisions (sur proposition de Nicolas Sarkozy, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie). D'autres dispositions ont été ajoutées par amendement, relatives notamment à la mise en place d'une réserve de précaution associée au projet de loi de finances, au financement budgétaire des partenariats public/privé, et aux informations concernant les opérateurs de l'État. Toutes ces dispositions sont entrées en vigueur immédiatement pour la préparation du budget 2006.

#### 2. LES ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE

##### • Le Parlement

L'esprit de consensus a continué à guider les 4 années de travaux de mise en œuvre de la loi, entre le Parlement et le Gouvernement d'une part, et la majorité et l'opposition d'autre part.

Le Gouvernement a associé régulièrement le Parlement aux travaux de mise en œuvre de la LOLF à travers :

– un conseil pour la nouvelle constitution financière de l'État, organe consultatif, associant autour des ministres des finances et du budget, les pré-



sidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat, ainsi que des chefs d'entreprises (Louis Schweitzer, Daniel Bouton, Daniel Bernard) et des hauts fonctionnaires ;

– la consultation formelle du Parlement. Elle a eu lieu sur la construction de la nouvelle architecture budgétaire : la maquette présentée le 21 janvier 2004 par Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, a été amendée après les avis du Parlement pour une nouvelle présentation le 16 juin 2004 par Dominique Bussereau, secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire ;

– la rédaction d'un guide méthodologique sur la performance conjointement par le Gouvernement, l'Assemblée nationale, le Sénat, la Cour des comptes et le comité interministériel d'audit des programmes ;

– le recueil des avis du Parlement sur les objectifs et indicateurs de performance, présentés en septembre 2004 en annexe du projet de budget 2005 dans le cadre d'avant-projets annuels de performance et modifiés en juin 2005 pour le débat d'orientation budgétaire (DOB) après les rapports des deux assemblées.

Le consensus politique a pu être préservé puisque :

– l'Assemblée nationale a mis en place une mission d'information de la LOLF comportant deux députés de la majorité : Michel Bouvard et Charles de Courson et deux députés de l'opposition : Didier Migaud et Jean-Pierre Brard ;

– les deux « pères de la LOLF », Alain Lambert et Didier Migaud ont été nommés parlementaires en mission auprès du Gouvernement de mars à septembre 2005 pour suivre la bonne mise en œuvre de la LOLF ; ils ont été nommés une deuxième fois d'avril à octobre 2006 sur le même sujet ;

– la modification de la LOLF du 12 juillet 2005 a été votée également à l'unanimité à l'Assemblée nationale (le groupe communiste ayant cependant voté contre au Sénat).

### • Le Gouvernement

Voté en 2001 et applicable pleinement en 2006, ce texte politique a été porté par trois Premiers ministres successifs : Lionel Jospin jusqu'en mai 2002, Jean-Pierre Raffarin de mai 2002 à mai 2005 et enfin Dominique de Villepin à partir de mai 2005. Il a toujours fait l'objet d'un soutien politique constant et indispensable. L'impulsion a été donnée par cinq ministres des finances successifs : Laurent Fabius, Francis Mer, Nicolas Sarkozy, Hervé Gaymard et Thierry Breton et par quatre ministres en charge du budget : Florence Parly, Alain Lambert, Dominique Bussereau et Jean-François Copé.

### • La Cour des comptes

Les travaux ont également été largement débattus avec la Cour des comptes tant sur l'architecture des missions et programmes que sur la liste des objectifs et indicateurs, le calcul des emplois, ainsi que la définition des normes comptables et la préparation de la certification des comptes.

La Cour des comptes a régulièrement commenté l'avancement des travaux dans ses rapports d'exécution annuels successifs. Son Premier Président, Philippe Séguin, a fortement pesé sur la mise en œuvre du texte en axant ses interventions sur l'indépendance du rôle de la Cour, la mesure de la performance et les exigences de la nouvelle comptabilité.

### • L'administration

Une direction de la réforme budgétaire (DRB) a été créée au ministère des finances pour piloter la mise en œuvre de la réforme. Alain Lambert, président de la commission des finances du Sénat, devenu ministre du budget en mai 2002, a associé le titre de ministre de la réforme budgétaire à celui de ministre du budget et créé une structure de projet dédiée pour la mise en œuvre de la LOLF. Le décret du 10 mars 2003 porte création d'une direction de la réforme budgétaire dont la principale originalité est d'être une direction de projet à durée de vie limitée dans le temps.

Ancrée au sein du ministère des finances et à vocation interministérielle, elle a travaillé en liaison avec la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique afin d'élaborer « les règles, les méthodes et les systèmes d'information budgétaires et comptables de l'État nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 ». Sa seconde finalité a été « d'animer et de conduire, en liaison avec les administrations de l'État, les travaux, notamment interministériels, nécessaires à la mise en œuvre de la LOLF » et de définir la politique de communication et de formation qu'elle implique.

Au sein de la DRB organisée en missions, la mission de la modernisation budgétaire a ainsi mis en place les nouveaux modes de budgétisation et les méthodes permettant l'élaboration des missions, programmes et actions ainsi que des objectifs et des indicateurs de performance puis leur déclinaison dans les budgets opérationnels de programme. La mission comptable a élaboré les normes comptables de l'État et participé à la définition de ses modalités d'application. Elle a assuré le secrétariat du comité des normes comptables, comité indépendant voulu par le législateur, et présidé par Michel Prada, président de l'autorité des marchés financiers.

Enfin, la mission en charge de la formation et de la communication a mené un travail d'envergure de mobilisation des acteurs.

Les ressources de la DRB ont été composées d'une équipe projet resserée de 40 à 50 cadres supérieurs associant des agents du ministère des

finances, des cadres venus de ministères gestionnaires, des membres de corps de contrôle ou d'inspection ainsi que des contractuels originaires du secteur privé. Elle a eu recours à des consultants pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la comptabilité, la communication et les travaux de réingénierie des processus.

### 3. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

L'originalité du chantier a résidé essentiellement dans la nature et les modalités du travail mené auprès des ministères. La tâche essentielle du ministère des finances à travers la direction de la réforme budgétaire, dans le cadre du pilotage interministériel de mise en œuvre de la réforme, a été celle d'une assistance méthodologique et pratique vis-à-vis des ministères. Diverses méthodes ont été employées pour satisfaire une telle ambition.

#### • Une association pragmatique des ministères à la construction du nouveau référentiel

Plutôt que d'édicter des normes impératives ou des textes de nature réglementaire, la DRB a proposé des notes d'orientation sur l'ensemble des sujets (performance, autorisations d'engagement, opérateurs, justification au premier euro, budget opérationnel de programme, autorisations d'emploi, etc.) soumises aux ministères gestionnaires dans le cadre des comités de pilotage mensuels des directeurs financiers (ou du comité des normes comptables) qui ont été débattues et adoptées après discussion et amendements. Elles ont été souvent publiées sous forme de guides méthodologiques. Le souci pédagogique d'explication des grands changements de cette réforme budgétaire, comptable et de gestion publique a en effet conduit la DRB à produire des guides de référence sur les sujets les plus importants destinés à être largement publiés et éventuellement déclinés pour des besoins propres ministériels, notamment dans le cadre de la formation. Ont notamment été publiés le guide de la performance qui a fait l'objet d'un travail commun Gouvernement-Parlement-Cour des Comptes-ClAP, le guide des budgets opérationnels de programmes, le guide des dépenses de personnel, de la masse salariale, celui enfin de la nouvelle gestion budgétaire.

Plus d'une cinquantaine de notes ou guides ont ainsi été rédigés. L'absence de textes normatifs dans ces domaines est aujourd'hui sujet d'interrogations. Cependant, le pragmatisme devait l'emporter pour recueillir le consensus le plus large dans une matière où le droit doit céder le pas à la gestion qui ne saurait être sujette à une codification trop exigeante. Toutefois, il n'est pas exclu que certains des sujets traités fassent désormais l'objet d'une réglementation plus stable.

Cette méthode de consensus n'a trouvé que de rares limites lorsque des arbitrages interministériels par le cabinet du Premier ministre ont dû être sollicités (nature de certaines dépenses de personnel, rôle du contrôle financier) ou bien lorsque la traduction par des textes réglementaires devenait nécessaire (pouvoirs financiers des préfets, réforme du contrôle financier).

Bien évidemment, s'agissant de la construction de l'architecture budgétaire nouvelle en missions et programmes, des arbitrages ont été rendus par le Premier ministre. En revanche la très grande majorité des travaux sur la performance avec une première version sous forme d'avant-projets de performance publiés en septembre 2004, ont été réalisés entre services sans arbitrage.

#### • Un fonctionnement en mode projet avec un calendrier de travail partagé

Pour mettre en place cette réforme, les ministères se sont dotés d'une équipe projet, dont la mission était d'animer et d'accompagner la conception des nouveaux dispositifs et des nouvelles modalités de travail à mettre en œuvre au sein des ministères. Les chefs projets LOLF des ministères ont été, au côté des directeurs des affaires financières, les correspondants privilégiés de la DRB.

Des « points de passage » permettant d'afficher des étapes clés d'avancement de la réforme (la construction du socle, la préfiguration, la mise en œuvre) et des calendriers, ont été définis permettant aux directions de Bercy ainsi qu'à l'ensemble des ministères gestionnaires de caler leur programme de travail de façon précise et de définir d'éventuels chemins critiques. Les points d'avancement étaient mesurés à l'occasion des comités de pilotage mensuels.

#### • La mise en œuvre progressive des modalités de la LOLF sous forme d'expérimentations ou de préfigurations

Afin de préparer les administrations gestionnaires au changement de la LOLF, de nombreuses expérimentations ont été conduites à partir de 2003 et 2004 et ont été largement amplifiées dans la loi de finances pour 2005. En interprétant largement la nomenclature de 1959, elles ont porté notamment sur la globalisation des crédits, la gestion en autorisations d'engagements et crédits de paiement et la mise en œuvre des BOP. 150 services en 2004 puis 500 services en 2005 (pour 600 000 agents) ont expérimenté les nouveaux concepts.

## • L'animation des expérimentations et leur mutualisation ont été privilégiées sur le terrain

La totalité des régions ont tenu une ou plusieurs réunions de mutualisation en 2004 et 2005 avec la DRB et les acteurs concernés : les préfets, les trésoriers payeurs généraux et l'ensemble des chefs des services déconcentrés. En liaison avec le ministère de l'intérieur, ont été mis en place des comités d'animation territoriaux de la LOLF associant l'ensemble des services extérieurs sous l'autorité du préfet et du trésorier-payeur général (TPG) à l'image des comités « euro ». Le réseau des contrôleurs financiers a constitué un relais efficace pour la diffusion de la réforme auprès des services déconcentrés.

## • L'accompagnement des nouveaux acteurs

Une formation aux nouveaux métiers financiers de 30.000 agents a été déclinée sous forme de formation de formateurs et une école de la LOLF a été mise en place notamment pour les responsables de BOP. L'émergence de la fonction de responsable de programme, à la charnière de la conduite des politiques et du pilotage de leur exécution a également conduit la DRB à mettre en place à partir de fin 2004 un forum des responsables de programme mettant à leur disposition un cycle de mutualisation de leur expérience.

Mais les conditions du succès de mise en œuvre de la LOLF, changement culturel de longue haleine, résident dans la capacité d'une réelle responsabilisation des acteurs, de la déconcentration des décisions et d'une dimension de management effective.

La direction de la réforme budgétaire a cessé son existence le 30 décembre 2005. La direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique exercent depuis cette date les compétences pleines et entières, respectivement sur les sujets budgétaires et de performance, et sur les sujets comptables.

La DRB a cependant été fusionnée avec trois autres structures, placées jusqu'alors auprès du ministre de la fonction publique, qui ont rejoint le ministère des finances lors du rattachement de la réforme de l'État en juin 2005. Sous l'impulsion de Jean-François Copé, ministre du budget et de la réforme de l'État, a été créée la direction générale de la modernisation de l'État, qui a notamment pour compétence la modernisation de la gestion publique avec la poursuite de l'accompagnement des ministères dans la déclinaison opérationnelle de la gestion publique issue de la LOLF ainsi qu'un programme d'audits de modernisation pour améliorer la qualité et la productivité de l'appareil de production de l'État. S'y ajoutent les sujets de qualité et de simplification administratives ainsi que les chantiers de l'administration électronique, autant de sujets qui permettent de répondre aux attentes des usagers, des contribuables et des agents de l'État pour bénéficier d'un meilleur service public au meilleur coût.

## IV. Présentation de l'ouvrage

La mise en œuvre de la LOLF inscrit la science des finances publiques dans une nouvelle perspective : celle de la gestion. D'ores et avant, il ne sera plus envisageable d'enseigner les finances publiques sans prendre en considération l'objectif nouveau assigné à la gestion publique qui est la performance de l'action administrative avec sa traduction financière qu'est l'efficacité de gestion. En effet, la matière budgétaire ne peut se limiter à une mécanique juridique et financière. Derrière le budget, c'est l'action même de l'État qui se dessine et se met en œuvre : l'ambition de la LOLF est justement de réconcilier ces deux aspects d'une même réalité.

Si les questions de gestion sont un sujet classique dans le secteur privé et sont un thème incontournable de l'enseignement des futurs managers d'entreprises, celles-ci n'avaient jusque là pas trouvé matière à se développer dans la sphère administrative.

Aussi, il est apparu nécessaire de proposer une nouvelle approche des finances publiques qui accorde une place significative aux questions de gestion. Cet ouvrage en est la première traduction. Parfaire la réforme suppose également de former les acteurs présents et futurs de l'administration à cette nouvelle perspective de gestion publique.

L'ambition de ce livre est de rassembler l'ensemble doctrinal qui a été conçu et mis en œuvre au sein de l'administration à l'occasion de la réforme. Il est également illustré par des exemples concrets de la première année d'application de la LOLF. Cet ouvrage, volontairement technique est agrémenté d'exemples concrets, des tableaux chiffrés et de schémas explicatifs pour être accessible aux non spécialistes de la matière, avec parfois des encadrés « pour aller plus loin » qui s'adressent plus particulièrement aux spécialistes. Il embrasse tout le domaine relevant du budget de l'État, de sa préparation à son exécution au sein de l'administration, de la programmation des crédits à la présentation des comptes. Il met en exergue les nouveautés apportées par la LOLF par rapport au dispositif antérieurement en vigueur et commente leur apport à l'amélioration de la gestion publique. *A contrario*, cet ouvrage ne présente pas une analyse de la situation financière de l'État, ni ne discute sur les choix budgétaires opérés par les gouvernements successifs. Il n'évoque pas non plus les problématiques d'analyse économique de la politique budgétaire.

Le présent ouvrage reprend par thème l'ensemble des concepts de la LOLF et les travaux menés pour assurer sa mise en œuvre. Ce manuel s'adresse aux professeurs et aux étudiants en finances publiques, aux praticiens des finances publiques de l'administration, des assemblées parlementaires et de la Cour des comptes. Il s'adresse aussi à l'ensemble des agents de l'État qui assurent la gestion et la mise en œuvre des politiques publiques.

La première partie de cet ouvrage est consacrée à la présentation du budget tel qu'il est soumis au Parlement, fondée sur la transparence et la mesure de l'efficacité des politiques publiques. La deuxième partie aborde la mise en œuvre des politiques publiques sous l'angle budgétaire classique qui était celui jusqu'à abordé dans les manuels de finances publiques : l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget intégrant l'élément nouveau que représentent les systèmes d'information. La troisième partie est certainement la partie la plus inédite de l'ouvrage. En effet, elle aborde un sujet nouveau dans le corpus théorique de l'administration : la mise en œuvre de la gestion publique par les acteurs responsables. Elle identifie les évolutions induites sur les modalités de gestion des services et des opérateurs. La quatrième partie présente les principes de la nouvelle comptabilité qui participent à la sincérité de l'exécution des politiques publiques. Enfin, la dernière partie aborde la question du contrôle externe de l'action de l'État.

Les annexes rappellent le texte de la loi et dressent la liste de l'ensemble du corpus mis en place pour construire la réforme.