



La référence du droit en ligne



La LOLF – Loi organique relative aux lois de finances (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Les origines de la LOLF.....	4
Une ordonnance du 2 Janvier 1959 dépassée	4
Une conjoncture politique favorable	5
II – La consécration de l’exigence de performance et la liberté de gestion des décideurs publics	6
III – Le renforcement des pouvoirs du Parlement.....	8

Introduction

La situation des finances publiques a été régie, pendant plus de 40 ans, par l'ordonnance du 2 Janvier 1959. En raison de l'échec des multiples projets de réforme, celle-ci paraissait intouchable. La succession des déficits publics du fait de la crise économique que connaît la France depuis les années 1970 devait, cependant, changer radicalement la donne. En effet, le texte de 1959 n'ayant pas permis de maîtriser l'accroissement de la dette publique, s'est fait jour progressivement le besoin de disposer de nouveaux outils de gestion de nature tant à mieux contrôler la dépense publique qu'à assurer une meilleure performance de celle-ci. La réussite de cette réforme supposait, cependant, l'existence de conditions politiques favorables qui furent réunies au tournant du millénaire permettant, ainsi, l'adoption d'une nouvelle « constitution financière ».

S'inspirant des modèles de gestion publique promus par l'OCDE et des réformes menées dans plusieurs autres Etats depuis les années 1980, la Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} Aout 2001 (LOLF), modifiée de manière limitée par la loi organique du 12 Juillet 2005 et appliquée en totalité pour la première fois à la loi de finances pour 2006, suit deux voies principales. La première concerne la démarche qui doit présider à l'élaboration, au vote et à l'exécution des lois de finances. Ainsi, là où l'ordonnance de 1959 prévoyait un budget de moyens, la LOLF opte pour une structuration des crédits selon une logique fonctionnelle, à partir des objectifs à atteindre. Cette nouvelle logique, qui vise à lier dépense publique et performance, a une incidence sur la présentation des lois de finances : la répartition des crédits est, ainsi, effectuée par missions, composées de programmes, c'est-à-dire en fonction de grands objectifs. Surtout, l'exigence de performance se traduit aussi au niveau de la marge de manœuvre dont disposent les gestionnaires publics en ce qui concerne l'affectation des crédits votés. Ainsi, si chaque programme constitue un plafond de crédits, les décideurs publics peuvent redéployer les crédits au sein d'un programme, étant précisé que les dépenses de personnel ne peuvent recevoir de crédits d'autres titres du programme : c'est ce que l'on appelle la fongibilité asymétrique.

La conséquence de cette nouvelle liberté de gestion est double. D'abord, sont mis en place des indicateurs de performance permettant de vérifier si les objectifs assignés ont été ou non atteints, de manière à responsabiliser les décideurs publics. En d'autres termes, il s'agit de mesurer annuellement la performance de la dépense publique, afin de permettre au Parlement d'exercer pleinement son contrôle. C'est là l'autre conséquence de cette liberté de gestion : les assemblées voient leurs pouvoirs considérablement accrus afin de contrôler la performance de la dépense publique, tant au niveau du vote de la loi de finances que de son exécution. C'est, ainsi, que le Parlement dispose de plus d'informations et que ses commissions des finances voient leurs attributions en matière de régulation budgétaire élargies. Par ailleurs, la LOLF reconnaît aux parlementaires le droit de majorer les crédits d'un programme à condition de minorer les crédits d'un autre programme de la même mission.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les origines de la LOLF (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, la nouvelle exigence de performance et la liberté de gestion des décideurs publics qui l'accompagne (II), et d'examiner, dans une troisième partie, le renforcement des pouvoirs du Parlement (III).

I – Les origines de la LOLF

L'ordonnance de 1959 apparut, à la fin du XX^e siècle, inadaptée aux exigences actuelles des finances publiques. Une réforme s'imposait alors. Son succès dépendait, cependant, de l'existence d'une conjoncture politique favorable. Il en fut ainsi au tournant du millénaire.

Une ordonnance du 2 Janvier 1959 dépassée

L'ordonnance du 2 Janvier 1959 était caractérisée par sa stabilité : ainsi, ce texte s'est appliqué pendant plus de 40 ans, ne subissant que deux modifications sur des points de procédure parlementaire, alors qu'une trentaine de projets de modification avait été déposés. Malgré cette permanence, cette ordonnance faisait l'objet de critiques liées à son manque de souplesse et à la faiblesse des droits du Parlement, et paraissait inadaptée au contexte actuel.

⌘ La première critique concernait le caractère rigide du cadre imposé aux gestionnaires publics. En effet, ce texte était très contraignant pour l'exécution de la dépense qui se voyait rigidifiée dans ses procédures et plafonnée dans son montant. Ce manque de liberté pouvait, alors, conduire à une certaine déresponsabilisation des décideurs publics.

⌘ L'autre critique concernait la situation du Parlement dont les droits étaient strictement limités, conformément au paradigme juridique ayant présidé à l'adoption de la Constitution de 1958. Ainsi, les assemblées ne disposaient que de faibles moyens d'influence et de contrôle sur le contenu des lois de finances. A titre d'exemple, l'on peut noter que 90 % des dépenses de l'Etat (les services votés) étaient reconduits d'année en année de manière automatique, sans inventaire de la part du Parlement qui ne discutait que des mesures nouvelles.

⌘ Enfin, la succession des déficits publics, à laquelle l'ordonnance de 1959 n'avait pas permis de mettre fin, supposait l'adoption de nouvelles méthodes de gestion permettant tant de mieux contrôler la dépense publique que d'assurer son efficacité. En effet, le texte de 1959 prévoyait un budget de moyens ou les dépenses étaient votées par ministères et par titre, ce qui ne permettait pas de contrôler la pertinence de l'utilisation des crédits et constituait un cadre inadaptée aux nouveaux impératifs des finances publiques.

Une conjoncture politique favorable

La LOLF est d'origine parlementaire puisqu'elle résulte d'une proposition de loi du 11 Juillet 2000 déposée par le député Didier Migaud, alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, futur président de cette commission et actuel premier président de la Cour des comptes. Cette proposition faisait suite au rapport d'un groupe de travail sur la réforme des finances publiques constitué par Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale. Le succès de cette réforme supposait, cependant, l'existence d'une conjoncture politique favorable. Ce fut le cas entre 1998 et 2001 où deux conditions fondamentales ont été réunies.

D'une part, alors qu'à cette époque les majorités à l'Assemblée nationale et au Sénat ne coïncidaient pas, il fallait que la réforme recueille un large consensus politique. Il en fut, ainsi, notamment grâce au rôle joué par le président de la commission des finances du Sénat, Alain Lambert, futur ministre des finances et favorable au texte. Par ailleurs, le Gouvernement ne déposa aucun amendement, préférant négocier avec les rapporteurs de la proposition de loi organique, ce qui mit en avant le rôle du Parlement et favorisa le consensus. Il s'ensuivit que le texte fut adopté à la quasi-unanimité.

D'autre part, la permanence des acteurs facilita grandement l'adoption de la réforme et sa mise en œuvre. Ainsi, Laurent Fabius, à l'origine du processus, fut nommé ministre des finances en mars 2000. Alain Lambert connu, lui aussi, le même destin en 2002.

Par ailleurs, le succès de la réforme fut facilité par le choix déterminant de ne pas proposer d'aménagements concernant les prérogatives financières du Gouvernement et du Parlement, ce qui aurait nécessité une révision constitutionnelle et compliqué drastiquement les choses. Quant au Conseil constitutionnel, il accompagna cette réforme par une décision très constructive.

Au final, si la LOLF a été adoptée c'est aussi parce que l'ensemble des intervenants étaient d'accord sur l'axe principal de la réforme : renforcer la performance de l'action publique. La mise en œuvre de cet objectif passe, notamment, par de plus grandes marges d'initiative conférées aux gestionnaires publics (I). La conséquence est, alors, le renforcement des pouvoirs du Parlement (II) de manière à responsabiliser les décideurs publics et à contrôler la performance de la dépense publique.

II – La consécration de l'exigence de performance et la liberté de gestion des décideurs publics

La LOLF a été adoptée afin d'accroître la performance de la dépense publique. Cette nouvelle exigence, qui se traduit au niveau de la structure des lois de finances, a pour conséquence de conférer une plus grande liberté de gestion aux décideurs publics. La conséquence est, alors, la mise en place d'indicateurs afin d'évaluer si les objectifs assignés ont été atteints.

✕ Au plan de la structure de la loi de finances, la LOLF reprend l'organisation traditionnelle en deux parties. Ainsi, la première permet de voter les évaluations de recettes, l'équilibre budgétaire ainsi que le plafond d'autorisation d'emplois publics et l'emprunt. Quant à la seconde partie, elle permet de voter les dépenses. Avec l'ordonnance de 1959, les plafonds de dépenses étaient votés par ministères et par titres, puis détaillés par chapitres. Autrement dit, les crédits étaient spécialisés en fonction de leur nature et des administrations bénéficiaires. La LOLF change complètement de logique : dorénavant, les crédits sont structurés selon une logique fonctionnelle, à partir des objectifs à atteindre. Cette nouvelle donne a une incidence sur la présentation des lois de finances : concrètement, les crédits budgétaires sont votés par missions, elles-mêmes divisés en programmes, eux-mêmes détaillés en actions et sous-actions. Les missions peuvent être interministérielles : elles regroupent, ainsi, des programmes de plusieurs ministères ayant la même finalité. Quant aux programmes, ils concernent un seul ministère de manière à responsabiliser les décideurs publics. Par ailleurs, pour rendre la loi de finances plus lisible, les charges budgétaires, à l'intérieur des programmes, sont à titre indicatif spécialisées par titres, à l'exception des dépenses de personnel pour qui c'est obligatoire

✕ L'exigence de performance se traduit aussi au niveau de la marge de manœuvre dont dispose les gestionnaires publics en ce qui concerne l'affectation des crédits votés. En effet, une plus grande marge de manœuvre leur est laissée afin qu'ils puissent décider de l'allocation optimale des crédits de manière à atteindre les objectifs fixés. Ainsi, si chaque programme constitue un plafond de crédits, les décideurs publics peuvent redéployer des crédits au sein d'un programme, ce qui était impossible par le passé. Cette règle a, cependant, une limite : les dépenses de personnel ne peuvent, ainsi, recevoir de crédits d'autres titres du programme, mais il est possible de prélever des crédits sur les dépenses de personnel pour les affecter à d'autres titres. C'est ce que l'on appelle la fongibilité asymétrique. Les responsables de programme ont donc un rôle central à jouer. En effet, ils participent en amont à l'élaboration du budget opérationnel de programme (BOP) et, au plan de l'exécution, ils ont la responsabilité de l'affectation des crédits du programme et de l'engagement des dépenses. Ils participent, par ailleurs, à la définition des objectifs et des indicateurs, et assurent le suivi de la mise en œuvre du programme.

✕ La conséquence de cette nouvelle liberté de gestion est la responsabilisation des décideurs publics au travers de la mise en place d'indicateurs de performance permettant de vérifier si les objectifs assignés ont été ou non atteints, ces deux éléments étant détaillés dans les projets annuels de

performance (PAP). En d'autres termes, il s'agit de mesurer annuellement la performance de la dépense publique, de manière à permettre au Parlement d'exercer pleinement son contrôle. Plusieurs critères peuvent, à ce niveau, être retenus. Ainsi, l'efficacité cherche à appréhender les effets induits par une politique au regard des moyens mis en œuvre pour y parvenir ; l'efficacités implique de se demander si l'ensemble des effets d'une politique atteint les objectifs poursuivis ; et, la pertinence conduit à apprécier si les objectifs sont bien adaptés aux problèmes auxquels ils s'appliquent. Cette évaluation de l'action des services publics suppose, alors, de disposer d'indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus. En la matière, l'on distingue trois types d'indicateurs : les indicateurs socio-économiques s'adressent aux citoyens ; les indicateurs de qualité de service sont destinés à l'utilisateur ; enfin, les indicateurs d'efficacité, qui concernent les contribuables, mettent en relation les moyens engagés et l'activité réalisée. Il faut, cependant, noter que, s'agissant de certaines activités, comme la police par exemple, la mesure de la performance peut s'avérer délicate et les indicateurs manquer de pertinence.

III – Le renforcement des pouvoirs du Parlement

La contrepartie de la liberté de gestion accordée aux décideurs publics est le renforcement des pouvoirs du Parlement à plusieurs niveaux, de telle manière que celui-ci puisse contrôler la performance de la dépense publique.

⌘ D'abord, les parlementaires disposent de plus d'informations, tant au niveau du vote que de l'exécution de la loi de finances. Plusieurs éléments peuvent ici être relevés : officialisation du mécanisme des questionnaires budgétaires auxquels les ministres doivent répondre avant le 10 Octobre, formalisation de l'existence du débat d'orientation des finances publiques en Juin, création d'un rapport sur les prélèvements obligatoires et vote de la loi de règlement de l'année N-1 avant l'examen de la loi de finances de l'année N+1, rapports annuels de performance (RAP) qui sont le pendant des PAP. Le Parlement dispose aussi d'un allié de poids en la matière avec la Cour des comptes. Ainsi, le projet de loi de règlement donne lieu à un rapport de la cour sur l'exécution de la loi de finances antérieure ; les commissions des finances peuvent aussi lui demander d'effectuer des enquêtes sur des thèmes précis. La révision constitutionnelle de 2008 a, aussi, prévu que le juge des comptes devait assister le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

⌘ Ensuite, la régulation budgétaire, qui permet au Gouvernement de déroger à l'autorisation parlementaire (décrets d'avance, virements ou transferts de crédits, annulations de crédits), fait l'objet d'un encadrement plus strict : en effet, les commissions des finances des deux assemblées doivent soit donner un avis, soit être informées préalablement.

⌘ Au plan des principes, l'unité et l'universalité budgétaire ont aussi été renforcées. Ainsi, les possibilités d'affecter directement certaines recettes à des dépenses identifiées sont limitées. Par ailleurs, les budgets annexes, les comptes spéciaux, les fonds de concours et les prélèvements sur recettes sont définis de manière plus restrictive.

⌘ Autre élément, si, par le passé, les parlementaires ne pouvaient modifier les dépenses, la LOLF leur permet, dorénavant, d'effectuer des choix de répartition des crédits différents de ceux du projet de loi de finances. En effet, si l'article 40 de la Constitution rend toujours irrecevables les amendements des parlementaires qui conduiraient à une augmentation d'une charge publique, la LOLF réduit le champ d'application de cette règle au niveau des missions et non des programmes. En d'autres termes, les parlementaires peuvent majorer les crédits d'un programme à condition de minorer les crédits d'un autre programme de la même mission. Ainsi, la répartition des crédits entre programmes au sein d'une même mission est possible, à condition de respecter le plafond de crédits attribués à la mission en question.

⌘ Aussi, la LOLF a supprimé les taxes parafiscales, au nombre d'une trentaine, dont le Parlement ne votait ni la création, ni le taux, ni l'assiette, se contentant d'une simple approbation a posteriori, ce qui réduit d'autant les domaines où le rôle du Parlement est limité.

⌘ Enfin, certaines questions, telles que le plafond de variation de la dette négociable de l'Etat et le plafond des autorisations d'emplois, doivent dorénavant être réglées par la loi de finances, ce qui élargit la compétence du Parlement, tout en encadrant, sur ces questions là, le Gouvernement.

Pour conclure, il faut noter l'adoption de la loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui modifie les procédures budgétaires conformément aux principes du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) en Europe du 2 mars 2012. Cette loi organique confie aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques le soin de mettre en œuvre la "règle d'or" fixée par le TSCG : ainsi, ces lois devront désormais fixer un objectif de déficit structurel qui ne pourra pas dépasser 0,5 % du PIB, conformément à ce que prévoit ledit traité. Une trajectoire pluriannuelle sera définie pour l'ensemble de la période couverte, d'une durée minimale de trois années civiles. La loi organique de 2012 institue, par ailleurs, un Haut conseil des finances publiques chargé de veiller au respect dudit objectif par les lois de programmation, mais également par les lois financières annuelles. Elle introduit, enfin, un mécanisme de correction qui devra être mis en œuvre en cas d'écart important par rapport à l'objectif de solde structurel constaté en exécution au moment de la loi de règlement.