



GLOSSAIRE : administration générale

LA LOLF : généralités

En France, la Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1er août 2001 (abrégé en LOLF) est la loi qui détermine le cadre juridique des lois de finances.

Une nouvelle constitution financière

Les lois de finances, qui règlent le budget de l'État, étaient précédemment soumises à l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Pendant ses 45 années d'existence, cette ordonnance a connu plus de trente propositions de réformes inabouties. Deux seulement sont allées à leur terme, mais elles ne concernaient que des points mineurs.

L'histoire de ce qu'il est coutume d'appeler la « **constitution financière** » de la France est donc celle d'un **texte étonnamment pérenne, issu du « chapeau » de l'exécutif** sans passer devant la représentation nationale et dispensé de l'examen devant le Conseil constitutionnel normalement prévu pour les textes organiques.

La contestation d'une fragmentation du budget en plus de 800 chapitres de dépense, jugée archaïque, la volonté d'introduire une culture de la performance et de la responsabilité dans la gestion publique, **ainsi que le souhait d'accroître les pouvoirs du Parlement durant la procédure budgétaire** auront finalement eu raison de l'ordonnance de 1959 qui a été définitivement abrogée par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

Ce texte résulte d'une initiative parlementaire : c'est à l'origine une proposition de loi présentée par Didier Migaud (député) et reprise au Sénat par Alain Lambert (sénateur). La réunion de personnalités de la majorité et de l'opposition a permis **un large consensus politique**.

Promulgué en 2001, il est entré pleinement en vigueur à compter du projet de loi de finances pour 2006.



Le nouveau paradigme budgétaire promu par la LOLF

La LOLF constitue une réponse directe aux insuffisances de l'ordonnance de 1959. Elle entend y remédier en faisant graviter la procédure budgétaire autour de deux pôles clé : **une logique de performance de la gestion publique d'une part, et d'autre part une transparence de l'information budgétaire propre à instituer un contrôle étroit par le Parlement.**

Logique de performance

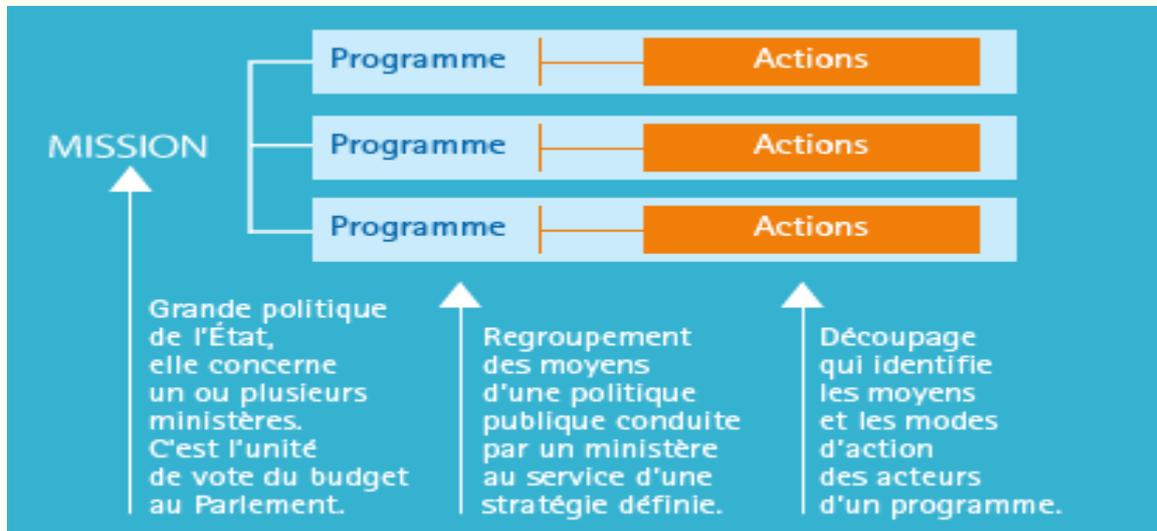
Sur le premier point, à savoir une culture budgétaire orientée vers les résultats plutôt que vers une logique de moyens, la LOLF tente de pallier deux écueils majeurs de l'ordonnance de 1959.

Ainsi, les gestionnaires sont désormais tenus de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués, rompant ainsi avec le caractère lacunaire du contrôle de performance d'avant la LOLF. **Celle-ci instaure des Projets Annuels de Performance (PAP), qui présentent les actions des différentes administrations pour l'année à venir. L'évaluation des objectifs se fait l'année suivante, dans les Rapports Annuels de Performance (RAP).**

Logique de responsabilisation

Ensuite, il est mis fin à une fragmentation excessive du budget de l'État qui n'incitait pas à sortir d'une approche quantitative de la dépense et responsabilisait peu les gestionnaires publics. C'est ainsi qu'une nomenclature budgétaire par destination des dépenses est mise en place par l'article 7 de la LOLF (en plus de la seule nomenclature par nature des dépenses qui est maintenue à titre indicatif par l'article 5).

Cette innovation nomenclatrice fait de la « **mission** » **un objectif de politique publique à atteindre, que l'on décline en « programmes » eux-mêmes subdivisés à titre indicatif en « actions »**. Au sein des programmes, le gestionnaire dispose d'une grande liberté pour ventiler ses crédits : il y a donc un principe de fongibilité et de globalité dans les programmes qui permet par exemple de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement, orientant de ce fait la gestion publique vers l'efficacité de l'allocation des ressources de l'État et généralisant la pratique des crédits de paiement et des autorisations de programme rebaptisées autorisations d'engagement.



La technique de la fongibilité est dite "asymétrique", dans la mesure où les crédits de personnels sont limitatifs et ne peuvent être abondés par d'autres crédits. Il est en revanche possible d'utiliser les crédits de personnels pour alimenter d'autres types de dépenses.

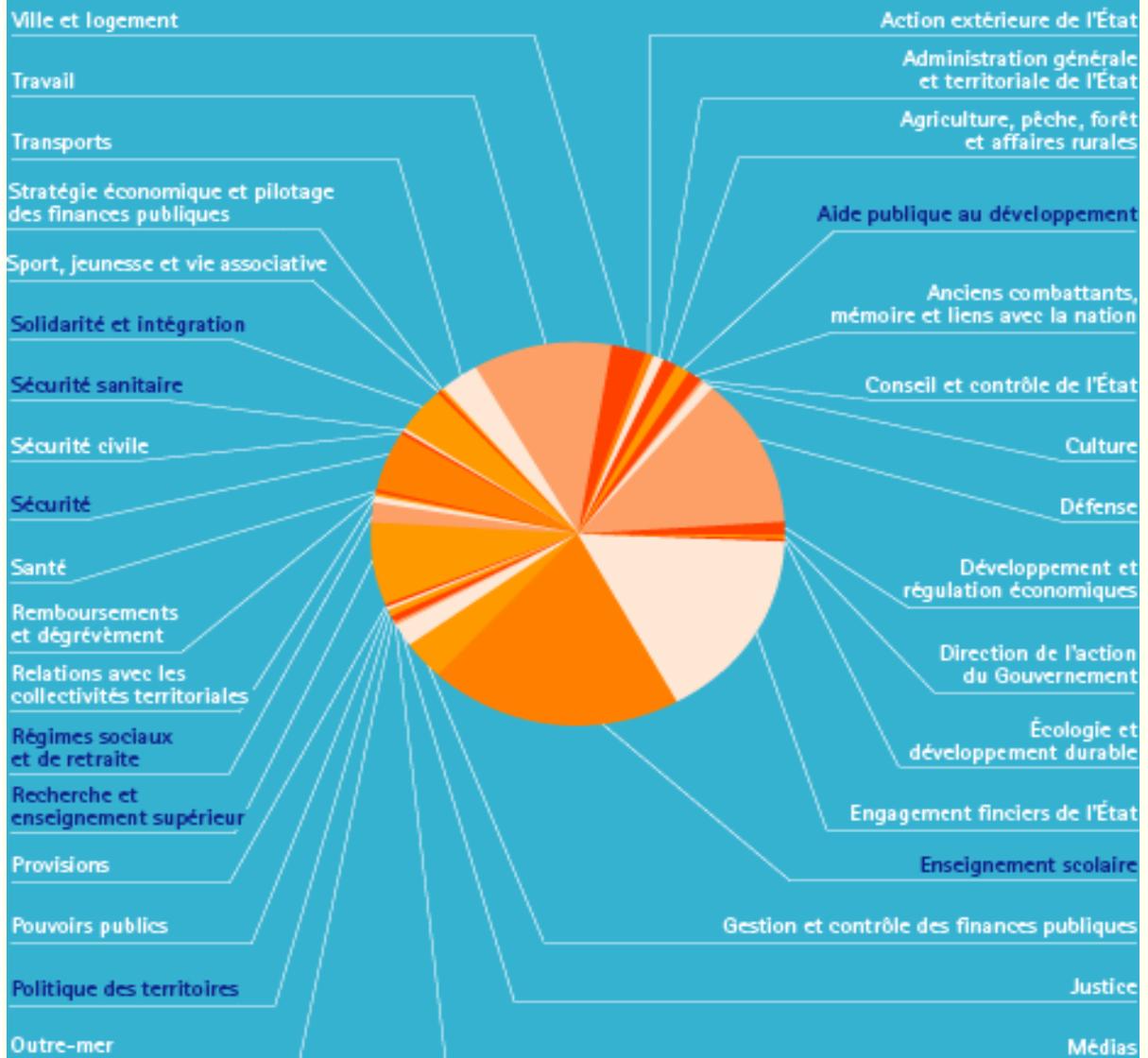
La gestion publique est donc radicalement modifiée par des instruments tels que les projets annuels de performance visés à l'article 51 de la LOLF ou les rapports annuels de performance visés pour leur part à l'article 54, car la dépense publique devra désormais être évaluée à l'un des objectifs qu'elle est destinée à servir.

La LOLF s'inscrit dans la logique des anciens budgets de programme, lesquels toutefois ne comprenaient pas de nomenclature d'exécution, et se cantonnaient à une présentation par programme du budget voté. **L'idée principale est de découpler les fonctions de l'État d'avec ses structures, à travers les missions.**

Cette organisation pose encore des problèmes de gestion, notamment de synthèse de données plus complexes que dans l'ancien dispositif. Les budgets opérationnels présentés à l'heure actuelle par les différents ministères sont trop nombreux, trop départementalisés et devraient être recentrés au niveau régional afin de disposer d'une masse critique en gestion. D'autres réformes de l'État et de son organisation, du statut de la fonction publique, de la comptabilité publique et une déconcentration plus importante seront nécessaires pour permettre à la LOLF d'atteindre ses objectifs.

Budget général de l'État : les 34 missions

N.B. : en bleu, les missions qui sont interministérielles.



Transparence de l'information et contrôle du Parlement

Comme prévu dans l'article 47 de la Constitution de 1958, le Parlement vote les projets de lois de finances, le Parlement et le Gouvernement étant toujours assistés par la Cour des comptes pour le contrôle de l'exécution des lois de finances dans ce nouveau mode de fonctionnement.



Le renforcement de la transparence budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire est marqué par l'obligation faite au gouvernement par l'article 50 de la LOLF de présenter au Parlement, lors du dépôt du projet de loi de finances, **un rapport sur les perspectives économiques, sociales et financières.**

Ce rapport doit préciser sur quelles hypothèses se fonde le gouvernement pour les quatre années à venir, augmentant ainsi le degré de transparence et de sincérité du budget. Dans le même ordre d'idées, l'article 52 de la LOLF impose au gouvernement de présenter au Parlement un rapport retraçant le niveau des prélèvements obligatoires pour les deux années à venir. Enfin, l'article 48 de la LOLF institutionnalise le débat d'orientation budgétaire. Les questions parlementaires ainsi que leurs réponses sont désormais encadrées par des contraintes temporelles strictes.

Le Parlement est donc le premier bénéficiaire de la réforme de l'ordonnance de 1959, ce qui se déduit notamment de l'origine parlementaire de la LOLF. Il est non seulement mieux informé, mais il prend une part active à la ventilation des crédits puisque l'article 40 de la LOLF l'autorise à amender la répartition des crédits entre programmes et que les virements, reports et annulations de crédits par le gouvernement sont dorénavant limités à respectivement 2, 3 et 1,5 % des crédits ouverts.

Gestion des actifs, dont les incorporels

La LOLF prévoit également une refonte de la comptabilisation des actifs dans le budget, ceci en cohérence avec les nouvelles normes de comptabilité nationale (harmonisation européenne), et les nouvelles normes comptables IAS/IFRS des entreprises.

Dans les actifs, on compte désormais les immobilisations incorporelles, qui correspondent essentiellement aux logiciels de l'administration (ainsi qu'aux autres équipements informatiques).

Le rapport annuel 2006 de la Cour des Comptes sur le budget 2005, avant la première année de mise en œuvre de la LOLF, a fait état d'une grande difficulté d'évaluation des actifs de l'État, particulièrement les immobilisations incorporelles, qui correspondent essentiellement aux équipements informatiques.

Ce rapport a estimé que le coût des équipements informatiques était largement sous-estimé (170 M€ en 2004, 168 M€ en 2005), ce qui en faisait l'un des plus petits postes du bilan.

Le rapport recommandait d'« intégrer les immobilisations incorporelles dans le bilan d'ouverture afin de ne pas fausser l'image qui serait donnée du patrimoine incorporel de l'État » (recommandation 33).

Il recommandait d'affiner les éléments de suivi des coûts des projets informatiques (recommandation 34).



Le système d'information

Le système d'information interministériel ACCORD, (Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense) qui a vu le jour en 2001 sur la base de la loi d'Ordonnance de 1959 devait être remplacé par un nouveau système avant la mise en application de la LOLF. L'appel d'offre correspondant (ACCORD 2) n'a pas été validé par la commission d'appel d'offre pour des problèmes de formalisme des documents administratifs, et Bercy a pris la décision d'adapter ACCORD a minima à la LOLF. ACCORD est maintenant particulièrement critiqué et rendu responsable des difficultés de la mise en place de la LOLF.

Mise en œuvre : un premier état des lieux

C'est toutefois la mise en œuvre de ce dispositif législatif dans la pratique qui permettra de juger de la pertinence de ses objectifs. Deux rapports des parlementaires Alain Lambert et Didier Migaud, « pères » de la LOLF, intitulé « Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace » ont fait un premier point sur l'état de préparation des administrations et sur les principaux problèmes posés.

Les auteurs considèrent que certains préalables devront être assurés : réduction du nombre de ministres et de l'importance des cabinets ministériels, taille critique des budgets opérationnels de programme (BOP), diminution du nombre et plus grande pertinence des indicateurs de résultat.

L'objectif principal de la LOLF, en dehors de l'ouverture de la possibilité d'un pilotage des dépenses, est de **permettre la compression des dépenses de l'État, notamment salariales**, dans le but de réduire l'endettement de l'État. Les dépenses de personnel représentent 44% du budget, c'est donc un poste important pouvant générer les économies les plus substantielles.

De leur côté, les gestionnaires se plaignent d'une complexification des procédures et de la mise en place d'une nouvelle bureaucratie qui se traduit notamment par un allongement significatif des délais de paiement.

LOLF S.S.

La **loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale** a été promulguée le 2 août 2005. Ce texte introduit une démarche « objectifs - résultats », dans le prolongement de la LOLF pour les comptes de la sécurité sociale en France.

