

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Présentation par La Documentation Française

L'article 34 de la Constitution prévoit que « 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 ». Par conséquent, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 est en quelque sorte la « constitution financière » de la France. Elle succède à une ordonnance de 1959, qui avait résisté à 36 propositions de réforme, et résulte - fait suffisamment rare pour être souligné - d'une initiative parlementaire suivi d'un vote quasi unanime de l'Assemblée nationale et du Sénat, en dépit de leurs majorités politiques opposées.

Certaines dispositions de la loi organique sont d'ores et déjà entrées en vigueur, mais l'ensemble du texte n'entrera en application qu'en 2006. Il s'agit là d'un délai très court compte tenu des importantes réformes qui devront être engagées par les administrations.

Les limites de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959

La réforme de l'ordonnance de 1959 a été décidée sur la base d'un double constat qui mettait en évidence ses limites.

- d'une part, les conditions de discussion des lois de finances étaient largement insatisfaisantes, dans la mesure où le Parlement ne disposait pas d'une connaissance précise du coût des politiques publiques ou du nombre d'emplois dans la fonction publique. En effet, aujourd'hui, le budget de l'État est voté par titre et spécialisé par chapitres (il existe à l'heure actuelle près de 850 chapitres budgétaires) ; le Parlement vote ainsi de manière très détaillée les moyens alloués aux différents ministères, sans que ces moyens soient mis en relation avec des objectifs et des résultats déterminés ;

- d'autre part, la gestion du budget de l'État était très déficiente : elle ne comportait aucune incitation à l'économie et à l'efficacité de la dépense. Par ailleurs, les gestionnaires de crédits publics sont soumis à des règles très strictes d'emploi des deniers publics, qui nuisent à l'efficacité de la dépense.

Les principaux objectifs de la loi organique relative aux lois de finances

La LOLF vise à moderniser la gestion publique et à renouveler la nature et les outils du contrôle parlementaire, en confiant aux gestionnaires publics davantage de liberté en contrepartie d'une plus grande responsabilité.

Son principal objectif est de passer d'une culture de moyens et d'une responsabilité de conformité, à une culture et une responsabilité de performance. La gestion publique sera donc orientée vers les résultats et la recherche de l'efficacité, tandis que la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire seront renforcées.

A terme, la loi organique devrait donc :

- modifier en profondeur les règles de présentation et de vote des lois de finances ;
- renforcer les moyens d'information et de contrôle du Parlement sur les finances publiques ;
- et développer la comptabilité de l'État.

Les nouvelles règles de spécialité, de vote et d'emploi des crédits

Les crédits seront spécialisés par dotation ou programmes (dont le nombre pourrait être de 150 environ). Ces derniers regrouperont « les crédits destinés à mettre en oeuvre 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 » (art. 7). Au sein d'un programme, le gestionnaire de crédits publics disposera d'une liberté quasi totale pour redéployer les crédits entre les titres budgétaires, à l'exception des crédits de personnel qui ne pourront être majorés par des crédits en provenance d'un autre titre, et ce, afin d'éviter une croissance insoutenable des dépenses de personnel, qui engagent l'État pour plusieurs décennies.

Les programmes seront regroupés par « missions ». Ces unités de vote comprendront « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » relevant « d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères » (art. 7). Les programmes pourront être créés à l'initiative du Parlement, mais les missions ne pourront être établies que par une disposition de loi de finances d'origine gouvernementale.

La globalisation des crédits, ou leur fongibilité, c'est-à-dire la possibilité de les utiliser à une autre destination que celle pour laquelle ils étaient prévus sans solliciter d'autorisation particulière, confèrera une grande liberté aux gestionnaires publics. En contrepartie, ces derniers auront l'obligation de rendre compte de leur gestion et de leur performance de manière beaucoup plus détaillée au Parlement.

L'information, la comptabilité et le contrôle sont enrichis

Lors de la présentation d'un projet de loi de finances, chaque programme devra être accompagné d'un projet annuel de performance comportant 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 » (art. 51).

A l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement, qui est appelé à devenir un temps fort de la vie parlementaire, un rapport annuel de performance fera connaître, de manière symétrique au projet annuel de performance, les résultats obtenus pour chaque programme.

L'information du Parlement sur les finances publiques sera largement améliorée.

- la mise en oeuvre d'une comptabilité générale de l'État, appelée également « comptabilité d'exercice », dont les règles ne se distinguent de celles applicables aux entreprises « qu'en raison des spécificités de son action » (art. 30), améliorera considérablement l'information disponible sur la situation financière et patrimoniale de l'État ;
- les comptes de l'État, qui devront être « réguliers, sincères, et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière » (art. 27), feront également l'objet d'une certification confiée à la Cour des comptes ;
- par ailleurs, le Parlement sera plus étroitement associé à l'exécution du budget, par le biais de procédures d'information ou d'avis concernant les mouvements réglementaires de crédits intervenant en cours d'année ;
- enfin, les pouvoirs de contrôle des Commissions des finances des deux assemblées seront accrus, et le droit d'amendement sera élargi, puisqu'un parlementaire pourra modifier, au sein d'une mission, la répartition des crédits entre plusieurs programmes.