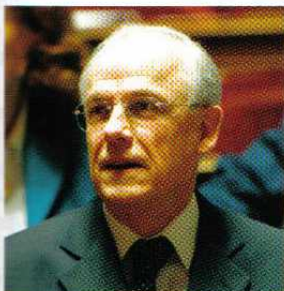


La Lof et la réforme de la gestion publique

Le Parlement et la Lof : des horizons nouveaux, au-delà de 2006



Par Alain Lambert
Ancien ministre
Sénateur de l'Orne



Et Didier Migaud
Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée
nationale

Le 1^{er} janvier 2006, le passage de témoin entre l'ancien et le nouveau système budgétaire sera effectif. À une loi de finances pour 2005 préparée, discutée, votée et exécutée selon les règles posées par l'ordonnance du 2 janvier 1959 succèdera une loi de finances pour 2006 préparée, discutée et votée selon les modalités prévues ou induites par la loi organique du 1^{er} août 2001 (Lof).

La Lof est fille du Parlement. Précédée des réflexions conduites au sein des deux assemblées à la fin des années 1990, élaborée à l'issue d'un processus de coopération exemplaire entre l'Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement, elle est née du constat que la rigidité des règles édictées quatre décennies plus tôt, certainement utile en son temps, ne convenait plus à la conduite des affaires financières dans un État moderne. Elle s'est construite sur deux convictions heureusement réconciliées : l'intérêt de restaurer la fonction budgétaire du Parlement et la nécessité d'améliorer la gestion publique. La Lof se traduit donc, concrètement, par une transformation profonde des concepts et des outils budgétaires, qui constituent autant d'apports pour un exercice plus éclairé des prérogatives dévolues au Parlement en matière financière.

Cette transformation serait vaine, cependant, si elle restait confinée au seul domaine des lois de finances. Dès l'origine, l'outil « Lof » a été conçu comme l'instrument d'une réforme plus vaste, touchant au fonctionnement même de l'État, pour accroître l'efficacité des politiques publiques dans un contexte structurel d'argent rare. Le

Parlement nourrit de grandes attentes dans la construction d'un système global de performance, au sein duquel il entend occuper toute sa place.

La Lof, un apport considérable pour le Parlement

Seul le Parlement dispose de la légitimité pour assurer le respect des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. La Lof lui présente un cadre budgétaire renouvelé, pour que soient clarifiés les choix financiers publics. On peut apprécier l'ampleur de cette rénovation dans trois domaines.

En premier lieu, la structure budgétaire est bouleversée : l'arborescence entre titres, parties et chapitres, peu éclairante et reflétant, pour l'essentiel, la nature de la dépense, est remplacée par un regroupement des crédits en fonction des finalités de l'action publique, au sein de deux enveloppes imbriquées, la mission et le

programme. La mission a pour vocation de caractériser une politique publique, alors que le programme institue un découpage des crédits fondé sur la cohérence des actions qu'il finance et orienté par les objectifs et les résultats qui lui sont associés. Le budget n'est plus un simple « réservoir » de

Le budget n'est plus un simple « réservoir » de moyens mis à la disposition des ministères, mais l'expression directe des orientations que fixe l'État à son action.

moyens mis à la disposition des ministères, mais l'expression directe des orientations que fixe l'État à son action. La loi de finances y acquiert une lisibilité appréciable.

Par ailleurs, les choix budgétaires de l'année sont mis en perspective. Le « rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques », que le Gouvernement doit déposer avant le 30 juin devant les assemblées, doit ainsi comporter une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire, au

regard des engagements européens de la France, ainsi qu'une évaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'État. Le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année doit, pour sa part, présenter les perspectives d'évolution, sur au moins quatre ans, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques, au regard des engagements européens de la France ; il s'agit, en l'espèce, d'« absorber » dans l'information associée au projet de loi de finances les grandes lignes du programme de stabilité transmis par la France aux institutions communautaires.

Le gouvernement doit également présenter au début du mois d'octobre un rapport retraçant l'évolution des prélèvements obligatoires et une évaluation financière, sur un horizon de trois ans, des dispositions législatives ou réglementaires qu'il envisage. Institutionnalisant certaines pratiques antérieures ou innovant réellement, la Lof prévoit donc que le Parlement dispose des informations qui lui permettent de se « projeter » dans l'avenir, afin d'évaluer les conséquences à moyen terme des décisions qu'il pourra être amené à prendre.

Enfin, les votes du Parlement acquièrent un sens qui leur fait défaut aujourd'hui. Pour les crédits, le vote se fera mission par mission et portera sur l'intégralité des crédits : le Parlement approuvera donc successivement l'ensemble des moyens alloués à chaque politique publique poursuivie par l'État. Dans le système de 1959, les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique portant sur les trop fameux « services votés » (environ 95% du budget) – donc sans signification politique réelle – et d'un vote par titre et par ministère pour les « mesures nouvelles » – donc sans vision d'ensemble.

Pour les emplois, le vote portera, d'une part, sur un plafond global qui pourra servir de support à un débat d'ensemble sur la fonction publique et, d'autre part, sur des plafonds ministériels ; ce vote sera éclairé

par une présentation synthétique de la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État. Dans le système de 1959, le vote des crédits de personnel emportait approbation des tableaux d'emplois, détaillant, par corps, grade et classe,

les créations et suppressions d'emplois, donc les effectifs budgétaires : le Parlement fixait la pyramide des emplois avec la plus extrême précision, délaissant son rôle d'autorité politique pour revêtir les habits d'un greffier des ressources humaines.

Le Parlement a également vu s'accroître ses pouvoirs budgétaires, dans le but

d'affermir la portée de l'autorisation de dépenser, qu'il lui revient d'accorder. Au-delà des pouvoirs de contrôle dévolus aux commissions de finances, qui ont été étendus et élevés au niveau organique, deux évolutions majeures doivent être notées.

Le Parlement, un acteur à part entière d'une gestion publique renouée

Grâce à une conception assouplie de la notion de « charge publique », l'initiative parlementaire a été étendue en matière de droit d'amendement portant sur les crédits. Des réallocations seront désormais possibles entre programmes d'une même mission, ce qui permettra au Parlement d'exercer une réelle influence sur la répartition des moyens. Gageons cependant que la portée effective du « gage » associé à toute majoration de crédits saura tempérer l'ardeur des parlementaires les plus entreprenants.

Plus flexible pendant le débat budgétaire, l'autorisation parlementaire sera mieux protégée lors de l'exécution de la loi de finances. Le champ des crédits évaluatifs est réduit et des contraintes strictes sont opposées aux modifications réglementaires des crédits (reports, annulations, virements ou transferts). L'information des commissions des finances est renforcée, notamment sur les mesures de régulation budgétaire, et leur avis préalable est exigé sur tout projet de décret d'avance.

Mais la Lof ne se limite pas à redéfinir le cadre du tête-à-tête budgétaire entre le Gouvernement et le Parlement. Elle fait de la loi de finances l'instrument par lequel sont explicités les orientations stratégiques des politiques publiques et les objectifs que se fixe le Gouvernement ; elle enrichit, de ce fait, le rôle du Parlement.

En adoptant la Lof, le Parlement a fait le pari de la réforme : il a élargi la liberté de gestion grâce à une fongibilité des crédits au sein d'enveloppes globalisées, en moyenne cinq fois plus volumineuses que dans le système de 1959, et grâce à un encadrement législatif assoupli pour les emplois publics ; en contrepartie, il a organisé le budget pour contraindre les ministères à s'engager sur des objectifs et à rendre compte de leurs résultats. La réussite de la réforme suppose, au-delà de la « machinerie » technique et procédurale qu'il faut inventer, une adhésion complète des services et des agents.

Le Parlement n'attend pas seulement une refonte des processus administratifs ou quelques modifications des règles relatives à la gestion des crédits ou des personnels. Il attend avant tout que chacun, à sa place et dans son rôle, s'approprie le plus intensément possible l'« esprit de la Lof » et joue le jeu de la mise en mouvement. La réforme n'est pas que technique, elle est aussi culturelle : l'administration saura-t-elle troquer le réflexe de régularité contre le réflexe de performance ? Saura-t-elle résister à la tentation de plaquer une « façade Lof » sur la simple préservation de l'existant ? La liberté nouvelle offerte aux gestionnaires ne saurait s'accommoder d'une démarche de performance frileuse.

L'architecture missions-programmes devra donc refléter fidèlement les grandes lignes des finalités de l'action publique, quitte à forcer peu à peu l'ajustement des structures administratives qui les mettent en œuvre ; la déclinaison locale des programmes s'appuiera sur la mise en place de véritables cadres autonomes de gestion, faute de quoi la « déconcentration budgétaire » serait vidée de son sens ; le système d'objectifs et d'indicateurs exprimera efficacement le résultat des politiques publiques, sans pour autant verser dans un « fétichisme du chiffre » ; les outils mis à la disposition des gestionnaires

Mais la Lof ne se limite pas à redéfinir le cadre du tête-à-tête budgétaire entre le Gouvernement et le Parlement



La Lolf et la réforme de la gestion publique

les aideront à prendre les bonnes décisions, et leur responsabilité pourra s'épanouir pleinement.

Pour maintenir l'impulsion indispensable au succès, le Parlement a toute légitimité à intervenir dans la conduite de la réforme, qui ne s'arrêtera pas en janvier 2006. D'ailleurs, à l'invitation du gouvernement, les commissions des finances des deux assemblées ont été amenées à présenter leurs observations sur le projet de maquette budgétaire, au printemps 2004, comme sur le projet de mesure de la performance, au printemps 2005. Dans la préparation, puis dans le fonctionnement du système nouveau de gestion publique, le premier rôle du Parlement consiste à porter l'intention formulée, en 2001, par le législateur organique. Il devra aussi apprendre à faire le meilleur usage de ses compétences nouvelles. L'examen

de la performance, notamment, nécessitera la mise en place d'une pratique renouvelée autour d'un langage inédit : le Parlement est désormais inclus dans la « chaîne de responsabilité »

La réforme n'est pas que technique, elle est aussi culturelle : l'administration saura-t-elle troquer le réflexe de régularité contre le réflexe de performance ?

qui structure la conduite des politiques publiques et il doit apprécier les objectifs qui lui sont soumis, les cibles de résultats qui leur sont associées, puis, une fois l'année écoulée, les résultats effectifs qui ont été atteints. Si, vraisemblablement, l'audition des responsables de programme a vocation à se généraliser – comme, aujourd'hui déjà, sont auditionnés des directeurs d'administration centrale – il conviendra de savoir comment l'évocation devant le Parlement de la « responsabilité du gestionnaire » doit être partagée entre le ministre, autorité politique mais aussi chef de son administration, et le responsable de programme, directement engagé sur ses résultats, mais simple fonctionnaire.

Autorité politique lui-même, le Parlement ne saurait se cantonner à l'appréciation d'une performance de gestion. Il lui appartient d'intégrer cette appréciation dans une démarche plus globale d'évaluation des politiques publiques. Pour que celle-ci soit autre chose qu'une incantation maintes fois répétée, elle devra enfin résoudre le hiatus qui sépare évaluation et décision. Cela pourrait passer, notamment, par une association en amont du Parlement à l'indispensable « revue des programmes », qui balayera régulièrement l'ensemble du budget de l'État.

En redonnant tout son sens au consentement à l'impôt et à l'autorisation de dépenser, la Lolf contribue à vivifier l'exercice de ces deux droits essentiels du peuple souverain. C'est dire combien sa réussite, en 2006 et dans les années à venir, est un enjeu capital pour le Parlement, qui a voulu et conçu ce texte fondateur. ■

Le Parlement associé à la mise en œuvre de la Lolf

La LOLF est, dès son origine, le fruit d'une coopération extrêmement étroite entre le Gouvernement et le Parlement. Il était donc naturel que le Gouvernement fasse vivre le consensus de 2001 en associant le Parlement très en amont des choix structurant le nouveau budget de l'État. Ministre du budget et de la réforme budgétaire, Alain Lambert a ainsi présenté le 21 janvier 2004 le projet de maquette en missions, programmes et actions et sollicité les observations de l'Assemblée nationale et du Sénat. De nombreuses propositions du Parlement ont été reprises et ont permis d'améliorer la maquette de façon significative.

À l'automne 2004, avec 9 mois d'avance sur le calendrier de la LOLF, le Gouvernement a présenté au Parlement les avant-projets annuels de performances, décrivant les programmes, leur stratégie

et leurs objectifs et indicateurs de performance. Le PLF 2005 comprenait également une présentation indicative des crédits selon la nouvelle maquette budgétaire. Sur cette base, le Parlement a fait part de ses observations sur le pilotage par la performance en mars 2005. Il en sera tenu le plus grand compte dans le choix des objectifs et indicateurs du PLF 2006, présentés lors du débat d'orientation budgétaire en juin 2005.

Parallèlement, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont organisées pour suivre régulièrement l'avancement des travaux relatifs à la mise en œuvre de la LOLF. Elles entretiennent pour cela un dialogue permanent avec le Gouvernement.

Enfin, le 7 mars dernier, le Premier ministre a confié à Alain Lambert et Didier Migaud une mission sur la mise en œuvre de la LOLF, destinée à s'assurer du respect de l'esprit de la loi, à travers sa bonne déclinaison dans les ministères, et à tracer des perspectives de modernisation de la gestion publique, par exemple pour renouveler les modalités de discussion et de pilotage du budget de l'État et pour développer la démarche d'évaluation des politiques publiques. ■