

* 20 ANS  APRÈS *



UN BILAN DE LA LOLF ET DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT

Votée en 2001, la LOLF représente un tournant historique dans la gestion financière et comptable de l'État. Dans cet article, Alain Lambert, l'un de ses principaux architectes, en dresse le bilan et propose des voies d'amélioration.

**La comptabilité publique
telle que réformée
par la LOLF contient tous
les outils nécessaires afin
d'améliorer la performance
de l'État mais aussi
des autres administrations
publiques.**



PAR **ALAIN LAMBERT**

Ancien ministre du budget, président du Conseil national d'évaluation des normes



Introduction

Née d'un travail parlementaire inédit, en pleine cohabitation, la LOLF fut un grand moment de démocratie dans l'histoire financière de notre République. Le soir du 28 juin 2001, avec Didier MIGAUD, nous n'avions pas le sentiment d'avoir élaboré une simple réforme budgétaire ni même comptable. Nous avions l'espoir d'avoir remis l'État sur la route de la modernité, de la performance et de l'opérationnalité. De ce point de vue, la réforme engagée par la LOLF a considérablement renforcé la transparence des finances publiques sur la situation de chaque administration tout en améliorant la connaissance par l'État de ses finances globales et de son propre patrimoine.

Toutefois, vingt ans après, cet espoir est déçu face à l'ankylose de la gestion de l'État. La logique de performance, de responsabilité et d'efficacité promue par la LOLF et traduite à travers sa réforme comptable peine à s'imposer comme nouveau paradigme de la gestion publique. Alors que sa réussite dépendait de la mobilisation de l'ensemble des acteurs, ces derniers n'ont pas su ou pu s'approprier les instruments mis à leur disposition pour faire de la nouvelle Constitution financière un levier de libération de leur action. Le Parlement, en outre, porte également sa part de responsabilité dans l'échec de la diffusion de cette nouvelle culture budgétaire et comptable.

Or, dans un contexte d'augmentation exponentielle de la dette publique liée d'une part aux dépenses de gestion de la crise sanitaire et d'autre part de relance par l'investissement, la question de la soutenabilité des finances publiques appelle à sortir définitivement du cadre juridique vieillissant

dans lequel la gestion publique de l'État est incarcérée. À ce titre, la comptabilité publique telle que réformée par la LOLF contient tous les outils nécessaires afin d'améliorer la performance de l'État mais aussi des autres administrations publiques. La comptabilité générale de l'État doit notamment trouver sa place comme instrument de gestion et de transparence.

Si la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a été à l'origine d'avancées significatives en termes de lisibilité et de transparence du budget de l'État, elle n'a pas abordé toutes les problématiques liées à la mise en œuvre de la LOLF ni les éventuelles réformes en lien avec l'amélioration de la comptabilité publique.



La comptabilité publique a représenté une avancée majeure pour améliorer la transparence des finances publiques

La réforme de la comptabilité publique issue de la LOLF s'est donnée pour objectif d'opérer une amélioration de la gestion du patrimoine de l'État. Elle a consacré en ce sens un chapitre entier à la comptabilité, une nouveauté par rapport à l'ordonnance de 1959. Dans un contexte de bouleversement majeur pour nos finances publiques avec l'adhésion de la France à l'euro, une gestion publique plus rigoureuse était nécessaire afin de respecter la trajectoire budgétaire demandée pour la qualification à la monnaie unique. Une connaissance plus fine par l'État de ses ressources était également indispensable à la mise en œuvre du principe de performance porté

**La place
de la comptabilité
générale est encore
à définir comme outil
de modernisation
de la gestion publique.
Elle ne permet pas
de mesurer
la performance
comme prévu pourtant
par la LOLF.**

par la LOLF. Dans cette perspective, la LOLF a mis en place une triple comptabilité : budgétaire, préexistante sous l'ordonnance de 1959 qui « retrace l'ouverture et la consommation des autorisations d'engager et de payer ainsi que l'enregistrement des recettes autorisées » [Art. 58 GBCP] ; générale, créée par la LOLF, fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations ; analytique enfin, permettant aux ministères de mesurer les coûts d'un projet grâce à des outils de contrôle internes afin d'améliorer le pilotage de leur action ; sans parler de la comptabilité nationale préexistante sur laquelle sont fondés nos engagements européens.

La réforme de la comptabilité publique répondait ainsi à une exigence d'amélioration de la qualité des comptes publics. Cette dimension est rappelée par l'article 27 de la LOLF que la révision de 2008 a imparfaitement élevé au rang constitutionnel : *« les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères ; ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière »* [Art. 47-2, Const.], le constituant ayant souhaité élargir cette exigence à l'ensemble des administrations publiques. Cette exigence apparaît d'autant plus fondée qu'elle s'inscrit dans la perspective des traités européens et de l'article 15 de la DDHC selon lequel la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. Cette reddition des comptes n'est possible que grâce à une information accessible, lisible et cohérente que la comptabilité publique se doit d'offrir aux citoyens et à leurs représentants.

Ainsi, si la LOLF a contribué à l'amélioration de l'information financière du Parlement, elle a renforcé la transparence des

finances publiques grâce à une comptabilité publique rénovée. Sa modernisation s'est traduite à travers l'amélioration des systèmes d'information de l'État et des procédures comptables.



**La comptabilité publique n'a
toutefois pas su se mettre
au service d'une plus grande
efficacité de la dépense publique**

La comptabilité publique s'est heurtée aux insuffisances de la LOLF à faire de la confiance et de la performance, les nouveaux paradigmes de la gestion publique. L'inertie des acteurs à la diffusion de cette nouvelle culture explique en grande partie que les ambitions portées par la LOLF n'aient pas été atteintes. La défiance et le contrôle *a priori* sont restés maîtres de la gestion publique au détriment de l'efficacité, du bon sens et de l'évaluation *ex post*. À ce titre, le recours à la fongibilité des crédits, alors même qu'il constituait une avancée majeure octroyée par la LOLF, n'a pas été utilisé comme il l'aurait mérité de l'être. Le risque de perdre par l'effet du temps et de l'oubli le bénéfice de ce mécanisme interroge la volonté des pouvoirs publics de parvenir à une gestion publique de haut niveau. Or, celle-ci est indispensable dans un contexte où la dette publique atteint 115% du PIB et lorsque la hausse des taux d'intérêt menace la soutenabilité des finances publiques du pays...

Plus spécifiquement, l'articulation des trois comptabilités demeure imparfaitement réalisée, tout comme leur articulation avec la comptabilité nationale.





La place de la comptabilité générale est encore à définir comme outil de modernisation de la gestion publique. Elle ne permet pas de mesurer la performance comme prévu pourtant par la LOLF.

La relation financière entre l'État et les autres administrations sociales et locales demeurent un impensé des différentes réformes de la LOLF. La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ne résout pas le problème posé par la non-agrégation des comptes publics. La vision toujours fragmentée des finances publiques nuit au contrôle par la représentation nationale du budget global des administrations publiques. Elle pose ainsi une question de démocratie majeure que seule la présentation du programme de stabilité permet de résoudre. S'il fournit une représentation concrète de la soutenabilité de nos finances publiques, il constitue l'unique document qui permet d'obtenir une représentation de la stratégie globale du gouvernement pour les comptes du pays. Complétée à des données présentées en ratio de PIB, l'absence d'agrégation des comptes publics nuit à la transparence financière à laquelle l'Exécutif devrait pourtant être contraint. Cette situation ne permet pas au Parlement, et *a fortiori* aux citoyens, de disposer d'une image fidèle et sincère des comptes publics. Elle nuit à la qualité du débat public, à la valorisation du rôle des parlementaires dans leurs missions de contrôle et à la bonne compréhension par les Français de leurs comptes communs.



L'agrégation des comptes publics doit permettre de faire de la comptabilité publique un véritable instrument de gestion et de performance

L'agrégation des comptes des administrations publiques doit cesser d'être ignorée et être pleinement mise en œuvre. Le Parlement doit saisir l'occasion man-

quée par la réforme constitutionnelle de 2008 pour présenter une vision agrégée et consolidée des comptes publics. Focaliser l'attention des observateurs sur les seuls comptes de l'État a encore moins de sens lorsqu'ils ne représentent que 35 % de l'ensemble des comptes publics. Le Parlement doit imposer un débat et une présentation des comptes agrégés sur le modèle du programme de stabilité, afin d'obtenir une représentation sincère et fidèle du budget et du patrimoine de l'État. La fragmentation des comptes publics soulève également des questions d'équité puisque l'État ne peut à lui seul supporter l'effort de redressement des finances publiques, compte tenu de sa contribution active au financement de la sécurité sociale et des collectivités territoriales. La création d'un document unique regroupant les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale ainsi que la création d'une loi de financement des collectivités territoriales permettraient de lutter contre la fragmentation budgétaire.

L'agrégation des comptes des administrations doit enfin devenir un levier concret de la réussite de la LOLF. Elle doit assurer aux administrations publiques une vision globale de leur patrimoine afin de prendre toutes les mesures nécessaires à son entretien et à sa fructification. Une amélioration de la visibilité et la lisibilité des comptes de l'État constitue le socle indispensable à la mise en place d'une gestion publique fondée sur la confiance et la responsabilité. Elle seule garantira la performance de l'appareil français de l'action publique face aux nouveaux défis auxquels le monde nous expose.



La LOLF a mis en place une triple comptabilité : budgétaire, générale et analytique.

La LOLF a contribué à l'amélioration de l'information financière du Parlement, de la transparence des finances publiques, des systèmes d'information de l'État et des procédures comptables.

L'articulation des trois comptabilités (budgétaire, générale et analytique) demeure imparfaite.

La place de la comptabilité générale doit être renforcée pour améliorer la lisibilité et la transparence des comptes publics, et s'assurer de l'efficacité de la dépense publique.