

## La LOLF, une loi bien pensée mais en voie de détournement ?

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances a été promulguée en août 2001. Deux ans plus tard, et bien que la mise en œuvre de cette loi soit largement entamée, l'existence et l'esprit de ce texte sont encore mal connus des citoyens ainsi que d'une large partie de l'administration.

Le Collectif Economiste Pour l'Action Politique (CEPAP), en s'inscrivant dans la démarche des premiers rapports parlementaires fournissant un bilan d'étape de la LOLF, a établi une première évaluation de la nouvelle loi organique, sous deux aspects :

- La réalisation, pour la première fois, d'une projection des dépenses de l'Etat selon cette nouvelle nomenclature à partir de la loi de finances 2003.
- Une analyse critique du mode de mise en œuvre aujourd'hui adopté.

Il ressort de l'analyse menée que, si la LOLF constitue une étape décisive dans la modernisation budgétaire et comptable de l'Etat, l'absence d'une réflexion globale sur le fonctionnement de l'administration et le mode actuel de mise en œuvre de la LOLF risquent de faire échouer le projet de réforme organisationnelle de l'Etat. On assisterait ainsi à un détournement progressif de la LOLF lors de sa mise en œuvre.

Cet échec serait la conséquence d'un manque de coordination dans le pilotage de la réforme. A cet égard il apparaît fortement souhaitable que le pilotage administratif soit coordonné et encadré par une forte implication des responsables politiques. Cette condition apparaît particulièrement clé à une étape qui doit bientôt s'achever : l'organisation du budget selon une logique de missions / programmes.

Pour que la réforme se poursuive et réussisse, il est urgent que l'ensemble des parlementaires, au delà de ce qui a pu être fait de manière excellente par quelques députés ou sénateurs, se penchent sur les modalités mises en œuvre de la loi. Ainsi, même si l'organisation de l'administration ne relève pas en tant que telle de la compétence du Parlement, il serait opportun que les parlementaires prennent connaissance et débattent de la structuration bientôt arrêtée du budget par missions/programmes. Ils pourraient aussi tracer les prochaines étapes de la réforme de l'Etat.

*Composition du dossier LOLF :*

**Fiche 1 : Quels sont les principaux apports de la loi ?**

Une loi au service du politique

**Fiche 2 : Présentation de la loi de finances 2003 « façon LOLF »**

Simulation de nouvelle présentation des dépenses

**Fiche 3 : Face aux risques d'échec, quelles préconisations ?**

## **Fiche 1 : La loi organique relative aux lois de finances, une loi au service du politique**

La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) constitue un levier majeur de la modernisation de l'action publique. Le dispositif introduit une gestion des dépenses publiques plus transparente et efficace.

La mesure de l'action publique est désormais fondée sur l'analyse des résultats et pas seulement des moyens, en dotant le Parlement et le pouvoir exécutif de nouveaux outils de gestion et de mesure de la performance. En ce sens la LOLF est un instrument au service du politique et des débats de finances publiques.

### **1.1. Une présentation des dépenses par missions / programmes**

Le cadre de discussion est nouveau, avec, à la place des anciens « titres »/ « chapitres »/ « articles » organisés par nature de dépenses, une structure par « mission » de l'État, ensuite divisée en « programmes » puis en « actions ».

La discussion entre le Parlement et les administrations gestionnaires s'appuiera sur deux nouveaux documents : les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP), fournissant les indicateurs clés, analysant et justifiant les résultats.

Les rapports du Parlement avec l'Exécutif sont donc profondément changés, offrant en quelque sorte aux parlementaires un rôle d'« actionnaires » de l'État.

### **1.2. Le Parlement obtient de nouvelles prérogatives**

Un des objectifs majeurs de la loi est de renforcer le pouvoir du Parlement dans la procédure budgétaire. Les services votés sont supprimés. Le Parlement est désormais légitime pour demander compte de chaque euro dépensé.

### **1.3. Une autonomie renforcée pour les gestionnaires, au prix d'un contrôle renforcé**

Le gestionnaire bénéficie d'une nouvelle autonomie, selon le principe de la fongibilité des crédits : au sein d'un programme, le gestionnaire responsable pourra modifier la destination des crédits. Ainsi s'il juge que les crédits destinés à la rénovation de l'immobilier sont plus utiles pour moderniser l'outil informatique, il pourra les dépenser pour du matériel informatique.

La généralisation du contrôle de gestion, les nouvelles obligations d'analyse des coûts, de suivi de l'activité et d'analyse de la performance, nécessitent une implication forte des gestionnaires. La LOLF prévoit la généralisation d'instruments d'analyse des coûts au sein des ministères pour améliorer l'information du Parlement, mais aussi pour optimiser la gestion interne des administrations.

Cette liberté d'action des gestionnaires doit s'accompagner d'une transparence des informations et de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des crédits mais aussi de l'efficacité de l'action. La contrepartie de cette liberté implique une profonde transformation du mode de contrôle avec un contrôle *a posteriori* renforcé.

## Fiche 2 : Présentation de la loi de finances 2003 « façon LOLF »

*Simulation d'une présentation des dépenses budgétaires selon la nouvelle loi organique relative aux lois de finances*

### 2.1 Proposition de répartition du budget par missions

La méthodologie suivie est conforme à l'esprit de la LOLF qui prévoit que la nomenclature budgétaire est composée de missions et de programmes. Une mission regroupe des crédits répartis en programmes qui concourent à une politique publique définie. Lors des débats parlementaires, un découpage de l'action de l'État en une quinzaine de missions, se détaillant entre 100 et 150 programmes, a été retenu.

La logique de la nouvelle loi organique induit que ce découpage en missions constitue un préalable à la réflexion sur les programmes. Cette modalité de travail permet en effet de s'affranchir de la structuration actuelle de l'administration et d'éviter ainsi de calquer la nouvelle nomenclature budgétaire sur l'organisation administrative actuelle.

Seize missions différentes ont ainsi pu être isolées. Nous sommes partis du principe que ces missions devaient répondre aux préoccupations exprimées par les Français, telles que reflétées par les sondages d'opinion.

Pour rattacher les crédits à une mission, le critère d'analyse adopté a été simple : « quel est l'objectif principal de l'argent public engagé ? »

*Tableau (i) : les seize missions retenues par le CEPAP*

---

<b>M1</b> Politique en faveur de l'éducation et de la formation	<b>M9</b> Politique en faveur de la sécurité publique
<b>M2</b> Financement de l'Etat	<b>M10</b> Politique en faveur de l'action internationale
<b>M3</b> Politique sociale	<b>M11</b> Politique en faveur de la justice
<b>M4</b> Politique en faveur de la défense	<b>M12</b> Politique en faveur de la culture
<b>M5</b> Politique en faveur de l'aménagement du territoire	<b>M13</b> Politique en faveur de la santé publique
<b>M6</b> Politique en faveur de l'emploi	<b>M14</b> Démocratie et vie politique
<b>M7</b> Politique en faveur de la recherche	<b>M15</b> Pouvoirs publics <sup>1</sup>
<b>M8</b> Politique en faveur du développement économique	<b>M16</b> Dépenses imprévisibles

---

**2.2 L'exercice révèle que la répartition par mission est un acte politique.** Il n'existe pas UN découpage par missions incontestable, puisque la répartition des crédits publics en mission découle d'un choix politique.

Deux exemples peuvent illustrer ce propos.

◇ Les crédits attribués à l'agriculture

Nous pouvions en faire une mission spécifique, ou les classer dans une mission sociale (les crédits à l'agriculture sont dans l'ensemble des dispositifs d'aides). Nous avons fait le choix de les classer au

---

<sup>1</sup> Les missions pouvoirs publics et dépenses imprévisibles sont des missions obligatoires prévues par la loi organique constituant en pratique une exception à la répartition des crédits par objectifs.

sein d'un programme *Aménagement du territoire*. D'après nous, les crédits liés à l'agriculture en France visent en fait principalement à maintenir une présence sur l'ensemble du territoire. Ainsi, dans la mission *Aménagement du territoire*, nous regroupons des crédits d'origines disparates, récapitulés dans le tableau ci-dessous, mais qui reflètent un seul et même objectif politique.

Tableau (ii) : les programmes de la mission *Aménagement du territoire*

<b>7 Aménagement du territoire</b>	7.1	Politique en faveur de l'environnement
	7.2	Politique agricole
	7.3	Développement en faveur des infrastructures

◇ La mission *Démocratie et vie politique*

Elle regroupe l'ensemble des crédits permettant d'assurer le bon fonctionnement démocratique. Au-delà du financement des partis, élections ou syndicats, nous avons regroupé les crédits destinés à surveiller le bon fonctionnement de l'État, qui font que la démocratie a un coût. Ainsi :

- le programme « contrôle administratif de l'État » prend en compte les crédits de l'ensemble des corps d'inspection, une partie des crédits de la cour des comptes et des chambres régionales des comptes, et ceux d'organismes de surveillance ou d'évaluation des politiques publiques.
- le programme contrôle juridictionnel de l'État associe les crédits de l'ensemble des juridictions administratives et une partie de ceux de la cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Tableau (iii) : les programmes de la mission *Démocratie et Vie Politique*

<b>12 Démocratie et vie politique</b>	12.1	Financement des partis
	12.2	Financement des syndicats
	12.3	Financement des syndicats de la fonction publique
	12.4	Mise en jeu de la responsabilité de l'Etat
	12.5	Contrôle administratif de l'Etat
	12.6	Contrôle juridictionnel de l'Etat

## 2.3. Bénéfices à retirer d'un nouveau mode de présentation :

### 2.3.1. Lisibilité au niveau des missions :

L'exercice permet d'avoir une lisibilité budgétaire immédiate sur les fonds alloués à telle ou telle mission. Comme le montre le tableau qui suit, **quatre missions sur seize monopolisent plus de 70% du budget** : l'argent public est fortement ciblé sur des thématiques précises.

L'exercice permet également de mesurer les coûts de certaines missions, aujourd'hui non isolées en tant que telles. Par exemple : 19% du budget sert à financer l'Etat<sup>2</sup>. Ainsi l'une des utilités de la LOLF sera de mesurer la partie de l'administration qui travaille pour l'administration.

<sup>2</sup> La mission financement de l'Etat comprend essentiellement les crédits relatifs au paiement des intérêts des emprunts et les dépenses liées aux services d'émission et de recouvrement des créances publiques.

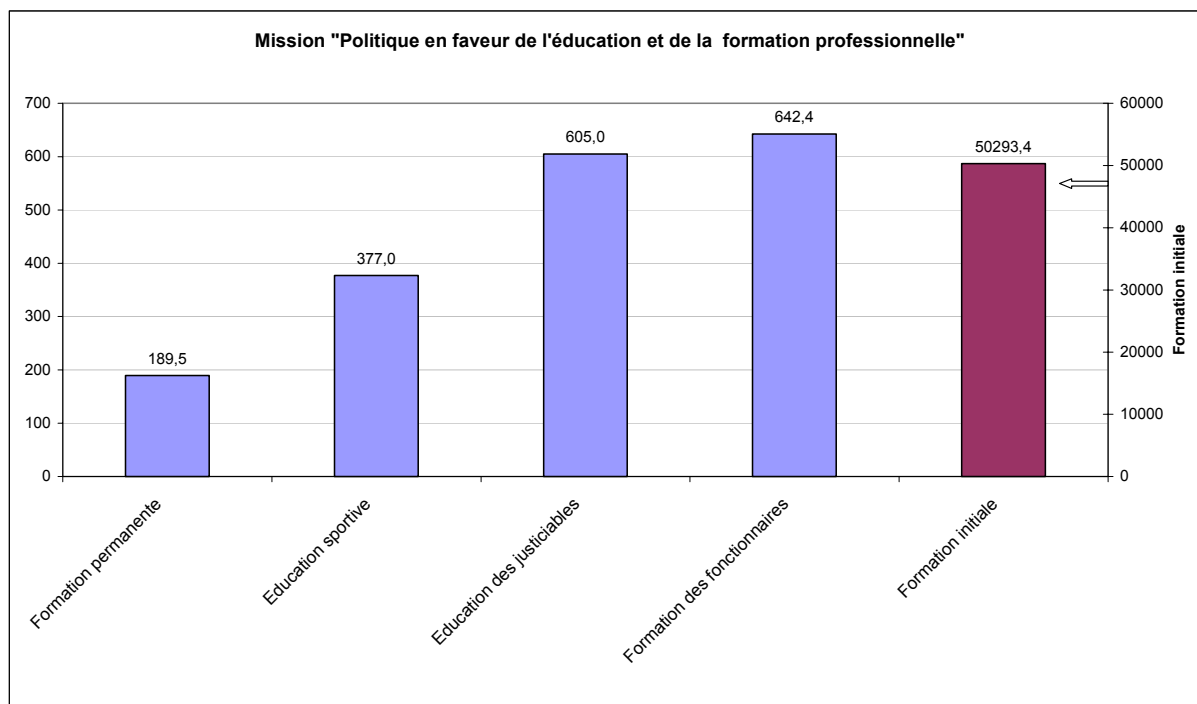
Missions	Montant en % du total
Politique en faveur de l'éducation et de la formation	20,6%
Financement de l'Etat	19,5%
Politique sociale	15,9%
Politique en faveur de la défense	15,4%
Politique en faveur de l'aménagement du territoire	9,8%
Politique en faveur de l'emploi	5,4%
Politique en faveur de la recherche	3,5%
Politique en faveur de la sécurité publique	3,0%
Politique en faveur du développement économique	1,5%
Politique en faveur de l'action internationale	1,4%
Politique en faveur de la justice	1,3%
Politique en faveur de la culture	1,0%
Politique en faveur de la santé publique	1,0%
Dépenses imprévisibles	0,4%
Démocratie et vie politique	0,4%
Pouvoirs publics	0,3%

### 2.3.2 Lisibilité au niveau des programmes

La lisibilité de l'action publique devra aussi être vérifiée au niveau des programmes car ils constituent la base de l'évaluation par les projets et les rapports annuels de performance.

Nous avons réalisé l'exercice pour la mission « Politique en faveur de l'éducation et de la formation »

◇ L'analyse de l'ensemble des dépenses de l'Etat montre qu'il existe cinq orientations différentes de l'action de l'Etat dans ce domaine.



*La formation initiale* constitue de loin le premier budget au sein de cette mission Politique en faveur de l'éducation et de la formation professionnelle.

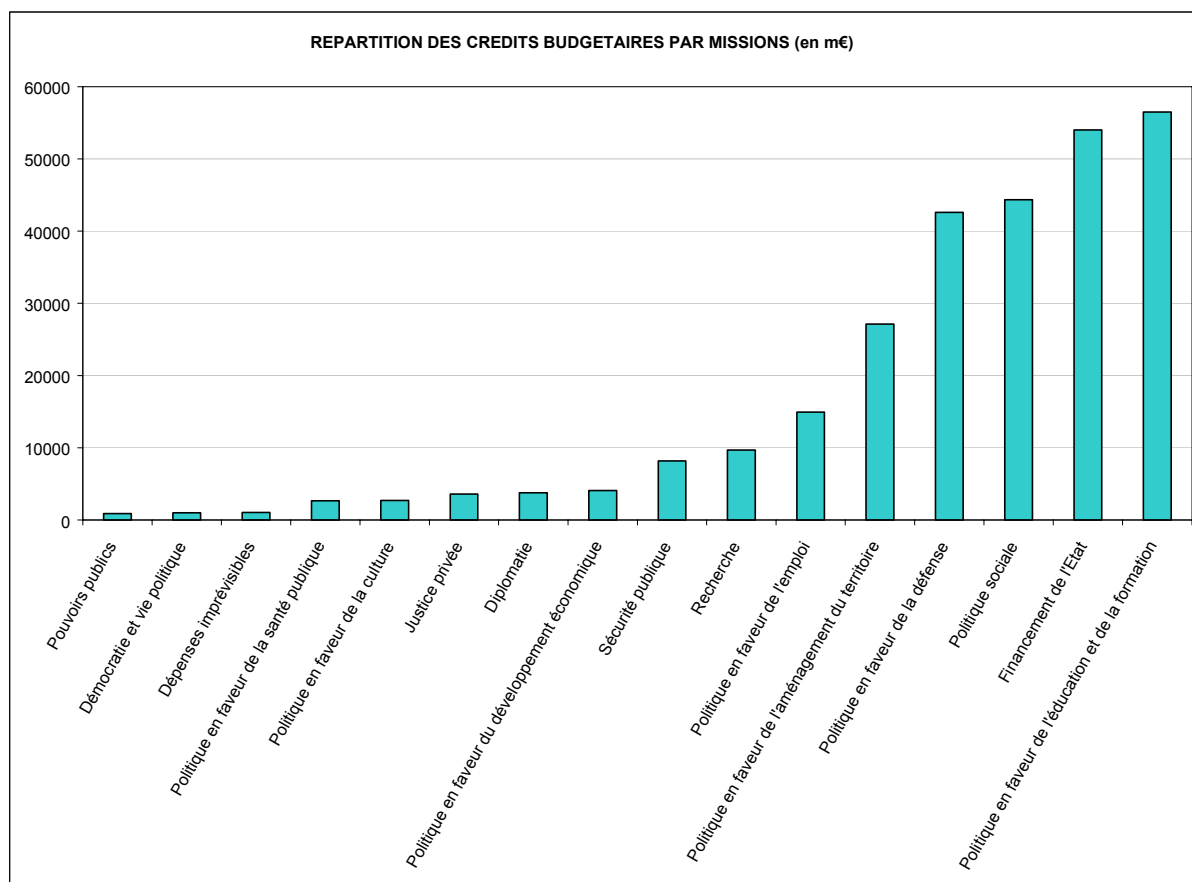
Cependant regrouper les crédits en faveur de l'éducation initiale dans un seul programme ne serait pas suffisamment lisible en termes politique. Il faudrait déterminer des programmes regroupant les crédits destinés à financer les études primaires, les études jusqu'au niveau brevet (général ou professionnel), puis du baccalauréat, bac +2 et au delà.

Le découpage qui va être choisi devrait permettre de répondre à des interrogations de politique publique sensibles : au profit de quelle niveau d'études l'Etat doit-il accentuer son investissement ? Quelles catégories sociales bénéficient-elles le plus du système éducatif ? Faut-il augmenter le financement dans le primaire et le secondaire quitte à limiter l'accès à certains cursus universitaires coûteux et peu opérationnels ?

Le programme *formation des fonctionnaires* correspond au rôle de l'Etat en tant qu'employeur. Au sein de ce programme il nous paraît important d'isoler les dépenses de formation initiale et de formation continue des fonctionnaires (en séparant par catégories A+, A, B, C) et de voir leur lien avec l'activité de l'administration.

*Le programme de formation permanente* illustre l'intervention de l'Etat au profit de la formation professionnelle dans le privé. La lecture de ces lignes budgétaires amène à se demander quel est le critère d'intervention de l'Etat dans ce domaine. En effet, l'argent public est engagé au profit de quelques professions sans que l'on sache vraiment pourquoi l'Etat intervient dans ces secteurs. Ainsi l'Etat subventionne à hauteur de 2m€ la formation professionnelle des avocats ou à hauteur de 5m€ la formation professionnelle dans les domaines du transport terrestre.

Annexes Fiche 2



### Fiche 3 : Une mise en œuvre difficile

La mise en œuvre de la LOLF constitue une étape majeure de la démocratisation de la politique budgétaire. Le CEPAP considère que l'application qui est actuellement faite de la loi organique relative aux lois de finances pourrait conduire à ne pas respecter l'esprit de cette loi.

#### 3.1 Un pilotage diffus et peu politique incompatible avec les enjeux de la LOLF

La question du pilotage de la LOLF se pose tant d'un point de vue interministériel qu'intra ministériel.

##### ◇ Pilotage interministériel

Une équipe dédiée existe au ministère des finances : la Direction de la réforme budgétaire. Cette direction, en lien avec le ministre délégué du budget, organise de manière pratique la mise en œuvre de la LOLF. Elle est notamment chargée d'animer le comité de pilotage interministériel<sup>3</sup>.

Ce qui touche aux domaines de la gestion des ressources humaines est géré par le ministère de la fonction publique, le domaine budgétaire relève de la compétence du ministère des finances, et ce qui a trait au contrôle de gestion est piloté par le secrétariat d'État à la réforme de l'État.

Ce découpage, même s'il a été légèrement recentralisé au printemps dernier, apparaît, à certains égards, inadapté, puisqu'il implique que la mise en œuvre de la LOLF ne se fait pas de manière globale, mais par tranches. Ainsi, le mode de pilotage choisi induit une absence de vision globale et politique de la mise en œuvre de la LOLF. L'absence regrettable d'une réflexion préalable sur les missions de l'État est une conséquence directe de cette organisation.

Il serait sans doute plus souhaitable de regrouper de manière temporaire l'ensemble des services travaillant à la mise en œuvre générale de la LOLF sous l'autorité du Premier Ministre.

##### ◇ Pilotage ministériel

Dans la plupart des cas, à l'origine, ce sont les directions des affaires financières des ministères qui ont été chargées de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, choix qui illustre le fait que cette réforme n'a été perçue que d'un point de vue financier.

Un pilotage au niveau du secrétariat général, en lien direct avec le ministre, aurait été plus adapté.

#### 3.2 L'absence de réflexion préalable sur les missions de l'État.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a commencé par une réflexion sur les actions ou les programmes au sein des ministères. Le processus suivi a ainsi consisté à demander aux ministères de justifier toutes leurs actions et de les « habiller » au sein de programmes. Une délimitation des programmes à partir des structures en place fait courir le risque d'aboutir à une

---

<sup>3</sup> Le secrétariat d'État à la réforme de l'État et le secrétariat d'État à la fonction publique exercent également certaines compétences liées à la mise en œuvre de la LOLF.



organisation administrative identique, chaque ministère et chaque service au sein des ministères cherchant à justifier son existence.

Le CEPAP considère, par conséquent, que le processus suivi va à l'encontre des objectifs de la nouvelle loi organique. Ce n'est qu'une fois qu'un accord a été trouvé sur les missions traduisant des volontés politiques, qu'il est possible de détailler les programmes poursuivant les objectifs de chaque mission.

Préconisation 1 : Valider lors d'un débat unanime au sein du Parlement la répartition retenue par missions et programmes. Cela n'empêchera pas d'adapter les missions et surtout programmes dans les années à venir.

### **3.3 L'absence de volonté de réformer les structures administratives.**

La réflexion sur les missions et les programmes de l'État se heurte très rapidement à l'organisation administrative française. En effet, si une mission peut être interministérielle, les programmes doivent être ministériels. Ceci signifie que l'unité de pilotage d'une mission doit être unique.

En pratique cela se devrait se traduire, pour une bonne application de la LOLF, par des réorganisations administratives importantes. Par exemple, la création d'un programme « contrôle de l'Etat » conduirait à regrouper l'ensemble des crédits destinés à surveiller le bon fonctionnement de l'État. Dans ce contexte, il s'agirait de regrouper des crédits (et donc des services) relevant du ministère des finances (crédits de la cour des comptes, des chambres régionales des comptes), du ministère de la justice (crédits des tribunaux administratifs, cour administratives d'appel et du Conseil d'Etat), mais aussi de l'ensemble des ministères (crédits des inspections des finances, des affaires sociales, des affaires étrangères...).

Cette voie ne semble pas être celle qui a été retenue :

Il a fallu attendre avril 2003, à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale pour que les instances interministérielles de pilotage prennent en compte les missions dans la réflexion menée. D'après les éléments contenus dans les rapports des assemblées parlementaires, au mieux deux ou trois missions interministérielles seraient créées.

La création par le comité de pilotage interministériel de « services polyvalents » répondant à plusieurs finalités traduit le refus d'adapter l'administration au principe défini par la loi organique de budgétisation par objectifs. Comme le souligne le rapport des députés, d'autres solutions plus conformes à l'esprit de la LOLF sont pourtant possibles.

Préconisation 2 : Pour que la LOLF puisse être un véritable levier de modernisation de L'Etat , inscrire la réorganisation progressive de l'administration dans le cadre des « Stratégies ministérielles de Réforme »

Préconisation 3 : Supprimer les programmes « services polyvalents »

### **3.4 Une volonté néfaste d'avoir des programmes de taille équivalente.**

Les instances interministérielles de pilotage ont émis le souhait qu'un programme atteigne obligatoirement une taille critique (environ 150m€). Cette volonté ne peut avoir pour effet que de brouiller la lisibilité des programmes. Cela aboutira automatiquement à créer des programmes « fourre-tout » peu compréhensible et en totale contradiction avec l'esprit de la LOLF.

### **3.5 L'absence de prise en compte de l'action décentralisée.**

A l'heure de la décentralisation, il n'est pas prévu de mécanismes de coordination entre les « missions » (au sens LOLF) de l'État et les prérogatives transférées collectivités locales.

Ce qui rendra difficile d'évaluer, par exemple, la performance en matière d'éducation ou de politique en faveur de l'emploi, sans prendre en compte l'action des collectivités locales.

Par conséquent, la dimension locale doit aussi être prise en compte dans la présentation des performances de l'action publique : en effet les citoyens souhaiteront connaître, certes les résultats d'ensemble des politiques publiques, mais aussi et, peut être surtout, les résultats locaux de ces politiques. Il serait donc opportun de réfléchir à un mode de consolidation des données gérées par les Collectivités Locales sur certaines politiques.

Préconisation 4 : Renforcer le rôle des chambres régionales des comptes comme instrument d'analyse de performance des politiques publiques tant nationales (État et services déconcentrés) que locales (action des différentes collectivités).

Préconisation 5 : Mettre en place un groupe de travail Etat Collectivités locales pour que les dépenses des collectivités locales soient présentées selon une nomenclature commune missions/ programmes .