

# La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 ou le nouveau droit budgétaire

Il aura fallu une année pour transformer profondément le droit budgétaire de la Ve République. Le 11 juillet 2000 une proposition de loi organique relative aux lois de finances était déposée par Monsieur Didier Migaud, rapporteur général du budget. Ce texte issu de travaux initiés par Monsieur Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, revenait sur de nombreuses règles posées par l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959.

La proposition de loi organique fut bien accueillie par le Sénat, ce qui facilita son adoption définitive le 28 juin 2001. Le Conseil constitutionnel devait dans sa décision du 26 juillet 2001 confirmer, à deux exceptions près, la constitutionnalité du texte qui fut promulgué le 1<sup>er</sup> août 2001. L'essentiel de ses dispositions entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour permettre la préparation du budget 2006, mais certaines, notamment celles relatives à l'information du Parlement s'appliqueront au budget 2002.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) permet d'améliorer sensiblement la gestion publique (I) tout en améliorant sensiblement les prérogatives du Parlement (II).

## I/ LA LOI ORGANIQUE MODERNISE LA GESTION PUBLIQUE

La gestion publique doit être plus efficace. A cette fin un assouplissement des principes régissant l'autorisation budgétaire est nécessaire. Ainsi peuvent être créées les conditions d'une amélioration, mais le moyen de celle-ci réside dans la mise en place d'un meilleur instrument comptable.

### A) Un nouveau cadre de gestion : l'assouplissement des principes d'autorisation

Deux grands principes régissent depuis toujours l'autorisation budgétaire : la spécialité et l'annualité. Ils permettent au Parlement de donner une autorisation plus précise. Plus la précision est grande et plus le pouvoir du Parlement est grand. Mais ces principes conduisent aussi à enserrer le Gouvernement dans un véritable « corset » budgétaire qui nuit à son efficacité.

#### a) La nouvelle spécialité budgétaire

Depuis la Monarchie de juillet, les dépenses sont présentées et votées par chapitre budgétaire. La croissance de leur nombre (entre 4000 et 5000 sous la IV<sup>e</sup> République) avait conduit dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959 à dissocier le vote de la présentation. Ainsi, le vote se fait-il par grande masse : les services votés ou le titre de ministère pour les mesures nouvelles alors que la présentation et donc la discussion se fait par chapitre. Même si le nombre de chapitre a très sérieusement été réduit (848 dans le budget 2001) leur découpage n'est pas « parlant » et ne peut permettre un véritable débat. En effet les chapitres regroupent les dépenses de même nature ou de même destination. Ils correspondent à une logique de moyens.

La LOLF supprime les chapitres. Désormais ou plus précisément à partir du budget 2006, des programmes apparaîtront, ils seront construits à partir d'objectifs. Plus précisément, selon l'article 7 « Un programme

regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre 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 ».

Les crédits ouverts dans ces programmes sont fongibles. Ce qui signifie que, le gestionnaire dispose d'une grande liberté d'action. Il peut redistribuer les crédits entre les sept titres de dépenses que la LOLF a prévu (article 5).

Les quelques 150 programmes sont répartis en « missions » qui peuvent être interministérielles. Une mission « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » (article 7). Elles sont créées par une loi de finances exclusivement sur initiative gouvernementale.

Deux missions particulières sont prévues par la LOLF, la première regroupe les crédits des pouvoirs publics, la seconde regroupe les crédits des deux dotations spéciales : une dotation pour dépenses accidentelles, une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

#### b) La nouvelle annualité budgétaire

En limitant la valeur des autorisations budgétaires à un an, on donne un véritable pouvoir à l'auteur de l'autorisation. Tel est le but recherché par le principe de l'annualité. Mais ce faisant, on crée un véritable carcan rendant délicate la réalisation de nombreuses opérations publiques.

La LOLF, assouplit ce principe dans une large mesure puisqu'elle généralise la technique des autorisations de programme, en les rebaptisant : autorisations d'engagement. A partir du budget 2006 toutes les autorisations budgétaires comprendront deux éléments : l'autorisation d'engagement et le crédit de paiement (article 8). Toutefois les nouvelles autorisations d'engagement ne seront pas valables sans limitation de durée comme l'étaient les anciennes autorisations de programme. Selon l'article 15 elles pourront être reportées d'une année sur l'autre sans aucune difficulté puisque aucune condition restrictive n'est prévue. Par contre, les crédits de paiement ne peuvent être reportés que dans la limite de 3 % des crédits initiaux.

Ainsi, une pluriannualité de fait est instaurée, et généralisée à l'ensemble des crédits (fonctionnement et investissement) mais limitée à une partie seulement de l'autorisation budgétaire : l'engagement.

Enfin, en termes de prévision et non plus d'autorisation la LOLF précise que le rapport économique, social et financier, joint au projet de loi de finances doit être rédigé dans une perspective pluriannuelle. Plus précisément, « Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne. » (article 50)

### B) De nouveaux instruments de contrôle : une nouvelle comptabilité

L'amélioration de la gestion passe par la disposition d'instruments comptables performants. A cette fin, la LOLF précise dans son article 27 : « Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image

*fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ». Plus précisément, une triple comptabilité est mise en place : « *L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ». (article 27)

### a) La comptabilité budgétaire

Comme son nom l'indique, elle retrace l'exécution du budget de l'État. C'est une comptabilité de caisse. Ce qui signifie que les dépenses sont comptabilisées « *au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptes assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance* » (article 28) et les recettes « *au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un compte public* » (article 28). Dans ces conditions, une période complémentaire dont la durée ne peut dépasser 20 jours pourra permettre aux comptes de rattacher certaines opérations n'ayant pu s'achever à temps à leur exercice d'origine. Cette comptabilité là existait déjà et obéissait aux mêmes principes. C'est la comptabilité générale qui connaît des modifications plus profondes.

### b) La comptabilité générale

Elle dépasse la simple exécution du budget puisqu'elle intègre l'ensemble des opérations : budgétaires et de trésorerie. Cette comptabilité est destinée à connaître la situation financière globale de l'État en incluant l'ensemble de son patrimoine. Elle est établie selon des règles « *qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ». (article 30). Enfin cette comptabilité générale, est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations c'est à dire que « *Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement* ». (article 30). Ce passage à une comptabilité des droits constatés doit permettre d'avoir le recul nécessaire à une bonne gestion, en bref d'avoir une connaissance précise de la situation financière de l'État, au travers des flux de créances et de dettes, et donc d'apprécier la sincérité des comptes de l'État. Il aurait également pour conséquences, sur un plan technique, l'introduction de provisions et la comptabilisation des amortissements.

### c) La comptabilité analytique

Elle doit permettre d'analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ». Le ministre des Finances, a déjà annoncé la mise en place progressive d'un projet de grande ampleur, baptisé ACCORD (système unifié et partagé de comptabilisation de la dépense de l'État). Il permettra notamment, de suivre les dépenses par nature (personnel, fonctionnement, investissement), par acteurs (c'est-à-dire par responsables), par programmes, par localisation, selon une approche multicritères. Ainsi, un véritable instrument permettant de mesurer la performance sera-t-il mis en place.

Toutes ces mesures traduisent le changement de perspective. On passe d'une logique de moyens que l'on saupoudre à une logique de résultats que l'on cherche à atteindre. Ce passage repose sur le développement de la responsabilité et de l'autonomie des services. Toutefois, ces changements ne devraient pas se faire contre le Parlement, au contraire.

## II/ LA LOI ORGANIQUE RENFORCE LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT

En autorisant, les recettes et les dépenses de l'État, le Parlement contrôle l'action du Gouvernement, encore faut-il que le pouvoir d'autorisation soit réel et que les moyens de contrôle le soient également. Sur ces deux plans la LOLF apporte des modifications importantes.

### A) Le pouvoir d'autorisation

La LOLF renforce le pouvoir d'autorisation du Parlement d'abord en élargissant le champ de l'autorisation, ensuite en améliorant son information enfin en améliorant la procédure de décision.

#### a) Le champ de l'autorisation

Le champ de compétence du Parlement a été élargi par la LOLF dans trois directions. D'abord, ce sont certaines ressources et charges de trésorerie qui sont intégrées dans les lois de finances puisque celles-ci évaluent celles « *qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier* » (article 34-I-8°). De plus, la loi de finances fixe un plafond de la « *variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an* » (article 34-I-9°). De plus, l'article 22-II prévoit, l'inscription des opérations de la dette dans un compte de commerce.

Ensuite ce sont les ressources et les dépenses provenant ou allant à des personnes autres que l'État qui sont intégrées dans le champ des lois de finances. Ainsi, les recettes des fonds de concours doivent-elles désormais être évaluées dans la loi de finances. D'autre part, selon l'article 6 de la LOLF, les prélèvements sur recettes sont « *dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

Enfin d'autres recettes apparaissent dans la loi de finances. Les rémunérations de services rendus, c'est-à-dire les redevances, si elles continuent à être créées par décret en Conseil d'État doivent être ratifiées dans la plus prochaine loi de finances sous peine de caducité. (article 4).

Et pour finir il faut signaler la disparition à compter du 1er janvier 2004 des taxes parafiscales.

Si le champ de l'autorisation a effectivement été élargi, l'information nécessaire au Parlement pour se prononcer en connaissance de cause a également été renforcée.

#### b) L'information du Parlement

« *Les lois de finances présentent de façon sincère, compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler, l'ensemble des ressources et des charges de l'État* ». Ce principe de sincérité qu'énonce l'article 32 est une nouveauté par rapport à l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il se traduit notamment par l'exigence de documents accompagnant le projet de loi de finances plus nombreux et surtout comportant plus d'informations.

Ainsi, le projet de loi de finances de l'année est-il accompagné d'une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État. Une autre annexe doit présenter une analyse des changements de la présentation budgétaire de façon à pouvoir faire des comparaisons valables d'une année sur l'autre. De plus, le projet de loi de finances est accompagné d'une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement. En outre, le rapport économique, social et financier rédigé dans une perspective quadriennale doit être accompagné des rapports sur les comptes de la Nation (article 50).

Le projet de loi de règlement, quant à lui, est accompagné d'annexes donnant des informations sur la situation comptable de l'État. Ainsi, le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État est-il joint au texte. De plus, une annexe explicative présentant les résultats de la comptabilité analytique est prévue par l'article 54 de la LOLF.

L'information du Parlement est également renforcée par deux débats préalables à la discussion budgétaire. Il s'agit en premier lieu du débat d'orientation budgétaire (DOB) qui existe depuis 1996 mais qui est maintenant prévu et organisé par la LOLF (article 48). Il doit intervenir au cours du dernier trimestre de la session ordinaire et se dérouler à partir d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant un certain nombre d'informations énumérées par la LOLF.

Un autre débat a été prévu, il se situe au début de la session et intervient à partir d'un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution pour l'année en cours et les deux années suivantes (article 52). Ce débat devrait permettre une préparation de la discussion de la loi de finances ainsi que de la loi de financement de la sécurité sociale.

Eclairé, le Parlement devrait être mieux à même de décider.

### c) La procédure de décision

Le vote de la loi de finances reste soumis au respect du délai de soixante dix jours puisque c'est la Constitution qui le prévoit. L'ordre du vote reste également le même: la première partie puis la seconde. Mais la LOLF pour éviter les hésitations sur le sens de « vote » précise que la première partie doit être adoptée avant l'examen de la seconde (article 42).

Les modifications les plus importantes concernent le nombre de votes. Jusqu'à présent, le Parlement votait en une seule fois ce que l'on appelle les services votés. Ils correspondent au minimum de dotations nécessaires au fonctionnement des services dans les conditions votées l'année précédente. Or ces crédits représentent 95 % de l'ensemble. Cette règle du vote des services votés en une seule fois était emblématique de la volonté de restreindre les prérogatives parlementaires qui avait cours au début de la V<sup>e</sup> République. C'est pourquoi sa suppression par le nouveau texte, apporte une amélioration considérable à la situation du Parlement. Désormais, les crédits seront votés par mission (article 43). Leur répartition par programme se faisant par décret conformément aux indications figurant dans les annexes explicatives (article 44).

Le régime des amendements a également été révisé de manière favorable puisqu'un parlementaire peut modifier par ce biais la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission (article 47). Mais, aucune nouvelle mission ne peut être créée par amendement parlementaire.

Si le pouvoir de décision du Parlement est renforcé, ses possibilités de contrôler l'exécution du budget par le Gouvernement l'est aussi.

## B) Le contrôle de l'exécution

Trop souvent, l'autorisation budgétaire est modifiée par le Gouvernement sans que le Parlement ne puisse vraiment s'y opposer, souvent d'ailleurs il n'est même pas informé ou alors est-ce tardivement. Sur ce point, la LOLF apporte de nombreuses innovations. Mais, dans la mesure où, on l'a vu, l'autorisation sera désormais donnée en termes beaucoup moins précis, il convenait de mettre en place de véritables instruments de suivi. Enfin, les commissions des finances des deux assemblées sont dotées de moyens de contrôle relativement importants.

### a) Le contrôle des modifications par voie réglementaire

Sans énoncer le principe de la primauté du pouvoir législatif dans la détermination du montant et de l'affectation des crédits et le caractère exceptionnel de l'intervention du pouvoir réglementaire comme le faisait la proposition de loi organique, la LOLF prévoit systématiquement l'information préalable des commissions des finances des assemblées en cas de modification d'origine réglementaire.

Ainsi, l'ouverture de crédits supplémentaires par décrets d'avance devra-t-elle faire l'objet d'un avis des commissions (article 13). De même, l'annulation de crédits devra-t-elle être précédée d'une information des commissions (article 14) tout comme le transfert et le virement de crédits (article 12)

De manière plus générale, l'article 53-3<sup>o</sup> précise que le projet de loi de finances rectificative sera désormais accompagné « *Des tableaux récapitulatifs des mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours* ».

A cette exigence d'information a priori et a posteriori s'ajoute la limitation quantitative des crédits modifiés. Enfin, toutes ces modifications de l'autorisation seront établies par décret et non plus par arrêté.

### b) De nouveaux instruments de suivi

Le projet de loi de règlement est un instrument qui permet aux parlementaires de contrôler l'exécution du budget. Mais pour être véritablement efficace, ce texte doit être discuté plus tôt. C'est ce que prévoit la LOLF. Désormais, le projet de loi de règlement devra être déposé au plus tard le 1er juin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget (article 46). Ainsi, la discussion du budget de l'année « n » se fera en connaissant les résultats de l'année « n-2 » Le suivi dans le temps sera ainsi amélioré.

Mais le suivi relatif à un même budget sera également amélioré par la mise en place dans la loi de finances de l'année de projets annuels de performance (PAP) (article 51-5<sup>o</sup>) auxquels répondront dans la loi de règlement les rapports annuels de performance (RAP) (article 54 - 4<sup>o</sup>). Les premiers instruments (PAP) décrivent de manière assez précise les intentions du Gouvernement. Ils retracent, en effet par programme, les actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs. Les seconds (RAP) permettent de vérifier très précisément si les promesses ont été tenues en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement. Ainsi on passera d'une analyse des moyens à une analyse des performances obtenues.

Mais, le contrôle de l'exécution du budget peut se faire de manière plus exceptionnelle par le biais des commissions des finances.

### c) Les pouvoirs des commissions des finances

L'article 57 de la LOLF reprend certaines dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958 reprises par les règlements des assemblées. Il s'agit des pouvoirs d'investigation des présidents des commissions des finances, des rapporteurs généraux ainsi que des rapporteurs spéciaux. Ils disposent d'un pouvoir de contrôle sur pièce et sur place. A cette fin tout document demandé doit leur être fourni, toute personne dont l'audition est jugée nécessaire doit déférer à la convocation. Ces pouvoirs ont rarement été utilisés et quand récemment ils l'ont été, des difficultés sont apparues. Aussi, en les inscrivant dans la LOLF on les renforce.

Mais la nouveauté réside dans le fait que des sanctions en cas de non respect des ces pouvoirs ont été prévues. Ainsi l'article 59 dispose qu'au cas où les renseignements demandés ne seraient pas obtenus « *au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte* ».

De plus, l'article 60 instaure un délai de réponse s'imposant au Gouvernement lorsque dans le cadre d'une mission de contrôle des observations lui sont notifiées. Ce délai est de deux mois.

D'autres pouvoirs de contrôle des commissions des finances ont été confirmés.

Il s'agit d'abord des questionnaires que les rapporteurs spéciaux adressent aux différents ministres pour obtenir des renseignements sur leur budget en préparation. Ce moyen de contrôle est désormais inscrit dans la LOLF (article 49), de plus, des délais sont prévus: pour le dépôt des questionnaires: au plus tard le 10 juillet, pour la réponse du ministre: au plus tard huit jours après la date limite du dépôt du projet de loi de finances c'est à dire le premier mardi d'octobre.

Sans bouleverser le droit budgétaire actuel, la LOLF permettra d'évoluer vers une nouvelle gestion publique plus soucieuse d'efficacité et d'une meilleure utilisation des deniers publics dans un pays où les prélèvements publics atteignent un niveau des plus importants. Elle devrait également permettre au Parlement de jouer un rôle que l'on attend d'une telle institution dans une démocratie représentative digne de ce nom. Au delà de la nécessaire réforme du droit budgétaire, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 amorce donc un rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement qui n'en est qu'à ses débuts, mais qui devrait bien sûr être accentué encore.

