



**HAL**  
open science

## La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ?

Jean-François Joye, Guillaume Chaffardon

### ► To cite this version:

Jean-François Joye, Guillaume Chaffardon. La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ?. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2012, Revue du droit public et de la science politique, 2012 (2), pp.303-332. hal-01672995

**HAL Id: hal-01672995**

**<https://univ-smb.hal.science/hal-01672995v1>**

Submitted on 7 Oct 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ?

J.-F. Joye (Université Savoie Mont Blanc), G. Chaffardon (Services du Premier Ministre)

Version des auteurs, publiée in *RDP*, 2012, n°2, pp. 303-332.

Etude de finances publiques

## SOMMAIRE

### I. — LA RESPONSABILITÉ MITIGÉE DES ADMINISTRATIONS GESTIONNAIRES

A. — *L'instauration de la notion d'engagement : en principe la contrepartie d'une plus grande responsabilité*

1. *De l'effectivité de la notion d'autorisation d'engagement*
2. *La notion d'ETPT : souplesse et effets pervers*

B. — *BOP/VO : une responsabilité différente selon les niveaux de gestion*

1. *La souplesse de gestion des BOP dépendante des choix d'architecture budgétaire*
2. *La souplesse des BOP et des VO à l'épreuve de la tutelle exercée sur les RBOP*
3. *La souplesse de gestion des BOP à l'épreuve de Chorus*

### II. — LA PERSISTANCE D'UN CONTRÔLE TIMORÉ DU PARLEMENT

A. — *L'utilisation perfectible des informations transmises aux parlementaires*

1. *Le contenu des documents budgétaires pas toujours en correspondance avec la réalité*
2. *La primauté des impératifs politiques du Gouvernement*

B. — *L'amélioration légère du pouvoir d'amendement du Parlement*

La loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a fêté ses dix ans en 2011<sup>1</sup>. Érigée en charte des finances publiques, la LOLF a de suite accédé à un statut flatteur. C'est devenu une référence au plan méthodique ou juridique<sup>2</sup>. Au départ, le texte fut en général accueilli avec bienveillance par les élus et la doctrine juridique ou administrative, de sorte que la loi échappa assez longtemps à la critique. On y vit un nouveau contrat social pour les finances publiques<sup>3</sup>. Le culte était en marche. On compte même un *Club des amis de la LOLF* créé à l'initiative des pères fondateurs du texte, Didier Migaud et Alain Lambert<sup>4</sup>, décliné sur *Facebook* !

La LOLF a été entièrement appliquée au budget de l'État à compter de l'année 2006. Elle n'a donc pas généré dix années de pratique. Cependant, les six premières années de rodage en mode LOLF permettent déjà d'en apprécier la portée. Bien entendu, il est trop tôt pour dresser des constats définitifs et notamment verser dans la désillusion. Tout n'est pas décevant loin s'en faut. Il y a eu de nettes avancées sur le plan formel et, intellectuellement, un renversement d'approche de la gestion financière. La LOLF a aussi permis de réaffirmer en les adaptant les grands principes budgétaires et promu le principe de sincérité. Elle a développé l'information du Parlement, mieux encadré le pouvoir réglementaire, rendu les procédures plus transparentes et il est indéniable que des progrès ont été accomplis pour connaître et valoriser le patrimoine de l'État à travers des dispositifs comptables renouvelés<sup>5</sup>.

Mais la LOLF va-t-elle radicalement changer le fonctionnement budgétaire de l'État ? On en doute car l'on sent déjà poindre l'inertie administrative et le poids des habitudes comme raisons pouvant saper les ambitions d'une gestion publique efficace. Le Rapport de la mission Migaud-Lambert dénonçait déjà en 2006 la « *bureaucratisation inquiétante de cette réforme* »<sup>6</sup> et en 2008 un rapport d'information de l'Assemblée nationale insistait sur une « *révolution qui n'avait pas (encore) eu lieu* »<sup>7</sup>. La Cour des comptes et la Commission des finances du Sénat étaient elles aussi conscientes en 2009 que le risque d'un « *rendez-vous manqué* » n'était pas à écarter<sup>8</sup>. Enfin, dernièrement, dans son rapport dédié à la LOLF le juge financier faisait part de sa déception<sup>9</sup>.

Cet article n'a pas pour ambition de faire le bilan de toutes les dimensions de la LOLF. Cette étude est donc *sciemment* partielle et relative. D'abord, il existe une grande disparité de pratiques. Ensuite, nous avons fait le choix de nous concentrer uniquement sur deux des objectifs sur lesquels reposait l'équilibre du texte : liberté/responsabilité des gestionnaires de crédits et restauration du pouvoir financier du Parlement. En changeant le référentiel de spécialisation des crédits (programmes, missions), la LOLF créait un modèle de gestion censé être plus dynamique du fait de la plus grande liberté de manœuvre offerte aux gestionnaires (fongibilité des crédits...). Il était aussi question d'inculquer à l'administration une méthode de programmation budgétaire appuyée sur la mesure de la performance. En parallèle, on renforçait en droit les moyens du Parlement pour exercer sa mission de contrôle. Au regard de ces objectifs, la LOLF apparaît comme un dispositif sous-utilisé. On est encore loin du compte. En effet, elle n'engendre pour l'heure qu'une responsabilité mitigée des administrations gestionnaires ou, à tout le moins, à géométrie variable (I.) et le contrôle financier du Parlement reste timoré (II.).

## **I. — LA RESPONSABILITÉ MITIGÉE DES ADMINISTRATIONS GESTIONNAIRES**

Nous pouvons observer que l'instauration de la notion d'engagement ne se traduit pas toujours par une plus grande responsabilité (A). Par ailleurs, en deçà des programmes au niveau des budgets opérationnels de programme la responsabilité est plutôt absente (B).

### ***A. — L'instauration de la notion d'engagement : en principe la contrepartie d'une plus grande responsabilité***

Au niveau des gestionnaires de crédits, l'exigence rénovée de responsabilité devrait se traduire par la notion d'engagement en tant que contrepartie d'une plus grande liberté de gestion. La responsabilité impose de procéder à des choix de gestion en réfléchissant, préalablement à tout engagement, sur les incidences à plus long terme. Or la pratique montre que les administrations dépensières semblent encore souvent raisonner selon des habitudes issues de l'ancien modèle. Du coup, les mécanismes vertueux qu'apporte en théorie la LOLF comme les autorisations d'engagement (1) ou la technique de gestion des plafonds d'emplois de l'État (2) peuvent toujours être instrumentalisés au profit de la dépense.

#### ***1. De l'effectivité de la notion d'autorisation d'engagement***

Depuis la LOLF, toutes les dépenses de l'État (y compris les dépenses de personnel)<sup>10</sup> font l'objet d'une double autorisation parlementaire : les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP). Les AE symbolisent l'engagement juridique de la dépense. Elles représentent le plafond correspondant à la valeur maximale pour laquelle un ordonnateur,

durant un exercice donné, peut contracter ou s'engager vis-à-vis des tiers. Un engagement doit donner lieu à un paiement concomitant ou ultérieur via les CP. Ceux-ci sont bordurés par les AE et concrétisent le paiement effectif annuel des dépenses une fois le service fait. L'objectif induit par ce système est de freiner l'ardeur des services à la consommation des crédits. Il est de les « contraindre » à limiter les engagements à un niveau pour lequel leurs capacités de paiement permettront d'assurer le règlement des dépenses (fournisseurs...). En pratique, les AE jouent assurément le rôle de régulateur des crédits. Mais dans une certaine limite seulement, qu'il est assez aisé de franchir. Les AE, on l'a dit, sont nécessaires pour engager les dépenses de l'État : c'est donc un plafond qui a une grande importance politique pour tous les responsables de haut niveau (ministres en particulier) car il permet de passer des commandes emblématiques ou de communiquer sur la mise en œuvre d'une politique. Mais c'est pourtant une notion juridique qui est financièrement fictive en tant que telle car, à court terme, elle ne conduit à aucun décaissement immédiat. D'un côté, la Direction du budget, qui joue un rôle ingrat de maîtrise des dépenses, a tendance à allouer facilement des AE lorsqu'elle pilote l'élaboration du budget, notamment en phase de construction du projet de loi de finances. Elle considère qu'il relève de la responsabilité des gestionnaires de s'autocensurer (en clair moins dépenser les CP) si le plafond d'engagement n'est pas soutenable à terme. C'est le sens même de la LOLF qu'elle fait prévaloir. D'un autre côté, les ministères considèrent autrement l'AE, dans une optique plus dépensière. Ils ont tendance à penser que si la Direction du budget accepte leur demande d'AE, le plus dur est fait au sens où elle serait contrainte d'assumer cet octroi d'AE et ne pourrait ultérieurement qu'en assurer la couverture par des CP. C'est donc un peu un jeu de dupes qui s'instaure entre le ministère du budget et les autres ministères dépensiers. Ce jeu ne favorise pas la réduction du déficit public car le vrai plafond du déficit est constitué des CP. Or, il n'existe pour ceux-ci aucune programmation fiable puisque les priorités sont en perpétuelles modifications et le montant global du déficit n'a d'intérêt que pour un seul ministère, Bercy. On s'éloigne donc de l'objectif initial de limitation par la responsabilisation de la consommation des crédits. Cette logique d'acteurs n'est pas nouvelle, elle existait déjà sous l'ordonnance de 1959.

## ***2. La notion d'ETPT : souplesse et effets pervers***

Si la notion équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) apporte de la souplesse (a) elle peut aussi engendrer des effets pervers (b).

### ***a. La souplesse apportée par les ETPT***

D'une manière générale, la LOLF a renforcé les mécanismes permettant un meilleur décompte tout comme une meilleure maîtrise de la création de postes dans l'administration d'État car le Parlement souhaitait mieux contrôler les emplois publics et la masse salariale<sup>11</sup>. Les crédits ouverts sur les dépenses de personnel sont censés couvrir les besoins en terme de masse salariale. Ils sont toutefois assortis de plafonds d'autorisation d'emplois (PAE)<sup>12</sup>. C'est sur la base de ce couple (dépense/plafond) que le pilotage des emplois s'effectue. Ces plafonds encadrent l'emploi de tous les personnels rémunérés par l'État, peu importe leur statut ou leur corps. Ils sont ramenés à une unité fixe et exprimés en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT)<sup>13</sup>. Un agent de l'administration d'État est comptabilisé en fonction de son temps de travail (temps partiel ou temps plein) et de sa durée de travail dans l'année (selon sa date de recrutement ou sa date de cessation de fonction etc.). Tous les personnels sont décomptés ainsi sauf exception<sup>14</sup>, les agents statutaires évidemment mais aussi les agents contractuels. Ces PAE sont fixés par la loi de finances au niveau du ministère et déclinés à titre indicatif par programme (« titre 2 » au sein des programmes)<sup>15</sup>. Les projets annuels de performance

(PAP), qui accompagnent la loi de finances initiale, présentent des schémas d'emplois qui retracent par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante. La consommation des ETPT est également relatée dans les rapports annuels de performances (RAP)<sup>16</sup> qui accompagnent la loi de règlement des comptes.

Le bénéfice de l'instauration est une souplesse dans la politique d'emploi, notamment pour les dates d'entrée et de sortie des personnels. C'est de nature à doter les ministères d'une réactivité en phase avec la démarche de performance de l'action publique. Au regard des plafonds d'emplois votés pour l'exercice budgétaire, chaque gestionnaire de programme dispose de lignes « ETPT » qu'il gère en toute responsabilité selon les besoins de fonctionnement des services. Mais d'une année sur l'autre la fiabilité des hypothèses de sortie des personnels et de recrutement est relative. La méthode n'est pas si rigide qu'il n'y paraît.

### **b. Les effets pervers**

Le plafond d'ETPT n'est qu'un droit de tirage global. Ce système de comptabilisation permet le dépassement du plafond de manière ponctuelle, tant que la moyenne annuelle ne dépasse pas le plafond alloué en loi de finances. En fait, la contrainte réelle n'est pas le nombre d'ETPT mais le plafond de crédits ce qui induit là encore certaines attitudes dépensières des gestionnaires. Car si, en titre 2, le plafond du nombre d'emplois autorisés est constitué des ETPT, le plafond de paiement correspond quant à lui à la masse salariale. Il en résulte une difficulté, celle de concilier ce plafond des ETPT avec celui des crédits de rémunération.

Le cercle vicieux des demandes d'augmentation de masse salariale

La Direction du budget sait pertinemment que le chiffre de l'ETPT est relatif. Ce qui compte c'est, en plus de ce chiffre, de disposer en corrélation d'une allocation de crédits de masse salariale suffisante pour honorer les ETPT. Or, comme de nombreux services ne disposent pas de la masse salariale suffisante pour saturer leur plafond d'ETPT (bien qu'ils n'aient aucune obligation de le saturer), ils peuvent être tentés de procéder à des demandes d'augmentation du plafond de masse salariale.

Le cas des suppressions de postes avec ou sans suppression de masse salariale et l'incidence sur les agents non-titulaires

Les suppressions de postes se font souvent sur la vacance d'emploi (partie du plafond non consommée, dû aux décalages entre les départs et les remplacements, ou à l'impossibilité de le saturer pour cause de masse salariale consommée intégralement), ce qui peut imposer de revoir la politique de rémunération car la suppression d'emplois conduit aussi à réduire la masse salariale. Ce comportement se fait au détriment des emplois non titulaires car il n'y a pas ou très peu de souplesse sur les rémunérations accordées aux agents titulaires (régime indemnitaire, etc.). Ceci peut expliquer au passage que l'État traite plutôt mal ses contractuels, sauf exception en certains domaines, notamment au regard de fonctions équivalentes dans le secteur privé, à qualification identique.

### **B. — BOP/UO : une responsabilité différente selon les niveaux de gestion**

Pour passer à la phase d'exécution budgétaire, les budgets opérationnels de programme (BOP) regroupent, selon la définition habituellement retenue par le ministère du budget, la part des crédits d'un programme ministériel mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité donné (ce peut être une partie des actions d'un programme) ou pour un territoire donné (niveau national ou circonscription administrative interrégionale, régionale, départementale : rectorat, préfecture<sup>17</sup>, direction régionale du travail...).<sup>17</sup> Les BOP sont articulés avec l'architecture par action<sup>18</sup>. Comme un programme, le BOP est donc un ensemble

globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du BOP sont en somme des déclinaisons des objectifs du programme.

Les responsables de programme (RPROG) ont autorité sur les responsables de BOP (RBOP)<sup>19</sup>. Les RPROG comme les RBOP gèrent des crédits et s'engagent auprès d'autorités supérieures sur des objectifs à atteindre. C'est ainsi qu'est censée se décliner en théorie la performance au plus près du « terrain ». Or, les niveaux en dessous du programme que sont les BOP et, *infra*, les unités opérationnelles (UO) n'ont pas été conçus de telle manière à prolonger réellement la chaîne des responsabilités (le terme « opérationnel » en est une preuve). Les RBOP ne jouissent pas de la responsabilité attribuée aux RPROG. Celle-ci ne se « propage » pas jusqu'à leur niveau.

La nature de la responsabilité exercée est grandement liée à la souplesse de gestion des crédits. On peut avancer trois raisons pour expliquer les différences de responsabilité exercées au niveau des BOP. Tout d'abord, la souplesse de gestion des BOP et des UO est en partie dépendante de l'architecture budgétaire retenue pour un programme (1). Ensuite, cette souplesse est dépendante de la tutelle financière exercée par le responsable de programme (2). Enfin, elle n'est pas forcément améliorée avec la mise en place de Chorus (3).

### **1. La souplesse de gestion des BOP dépendante des choix d'architecture budgétaire**

Concernant le découpage du budget, le choix fait entre verticalité ou transversalité des programmes a un impact sur la visibilité des crédits par le Parlement et sur les modes de gestion d'un RBOP.

En pratique, les programmes sont en majorité verticaux (même les programmes soutien des administrations centrales) car les missions demeurent en majorité ministérielles<sup>20</sup>. C'est-à-dire que dans la construction même de l'architecture budgétaire, on a maintenu la tradition d'une administration centrale omnipotente. Cette faible transversalité profite peu au niveau local de la gestion budgétaire. C'est le cas dans les préfectures où les préfets de région sont RBOP. Ce niveau a peu gagné avec la réforme puisqu'il demeure corseté par la logique centralisée. La responsabilité accordée aux RBOP demeure faible et la souplesse de leur gestion est dépendante du lien hiérarchique liant les RBOP au RPROG. Le système persiste dans la tradition de l'administration centrale qui décide et le niveau déconcentré qui exécute.

La responsabilité des gestionnaires est aussi parfois remise en cause du fait d'une transversalité artificielle et peu fonctionnelle. Il apparaît notamment que certains programmes sont des regroupements de crédits manquant de cohérence, rassemblant des structures qui peuvent ne pas dépendre de la même hiérarchie. C'est le cas à chaque fois qu'une structure indépendante est rattachée à un programme<sup>21</sup>.

### **2. La souplesse des BOP et des UO à l'épreuve de la tutelle exercée sur les RBOP**

La responsabilité accordée par les RPROG au sein des programmes dont ils ont la charge est très variable : elle dépend en partie de l'articulation créée entre les actions d'un programme et les BOP chargés d'exécuter les crédits composant les actions du programme.

Ex : 1 action = 1 BOP → la responsabilité est importante car la gestion du RBOP est ciblée sur une fraction de crédits bien visible.

Ex : 1 action = 22 BOP régionaux → il existe alors une certaine complexité à saisir la globalité budgétaire ; le niveau capable d'en rendre compte est le niveau du RPROG, à même de faire la synthèse.

On peut ajouter que les RPROG ne sont pas toujours les supérieurs hiérarchiques des RBOP, et ce pour deux raisons principales. Tout d'abord, la fonction financière au sein d'un

programme est souvent centralisée au sein d'une direction qui n'a aucun lien hiérarchique avec les RBOP et qui n'est parfois pas située au sein de la même branche du ministère, ce qui conduit à faire remonter les arbitrages directement au niveau des ministres<sup>22</sup>. Ensuite, certains programmes peuvent être des regroupements peu cohérents de crédits qui dépendent de directions aux objectifs différents<sup>23</sup>. En pratique, un RBOP peut aussi avoir le même niveau hiérarchique que celui qui endosse le rôle de RPROG, par exemple deux directeurs d'administration centrale.

Du coup, la transversalité ne fonctionne pas bien en ce cas dans la mesure où la notion de responsabilité attachée à la gestion des programmes est écartée au profit d'arbitrages qui doivent être opérés à un niveau supérieur du RPROG. Ces exemples témoignent de la difficulté qu'a l'administration à articuler son organisation financière avec son organisation hiérarchique. La culture de la double tutelle (hiérarchique et financière) y est encore très peu répandue. C'est ainsi que les BOP transversaux se heurtent à la culture cloisonnée de l'administration laquelle ne sait pas bien « éclater » les budgets.

### ***3. La souplesse de gestion des BOP à l'épreuve de Chorus***

La réforme la plus concrète de l'échelon opérationnel résulte de la mise en place de Chorus<sup>24</sup>, le système d'information financier de l'État censé tirer toutes les conséquences de la LOLF en terme d'exécution des crédits et de gestion quotidienne. C'est l'application dans laquelle sont saisies toutes les opérations permettant d'exécuter l'engagement et le paiement des dépenses du budget de l'État (pour l'exécution, il s'agit par exemple de la saisie des marchés et des commandes qui consomment les AE, etc.). L'enjeu bien compris est de mettre en place une organisation qui permette un rythme optimal de consommation des crédits, en adéquation avec les moyens alloués en loi de finances. La mise en place de Chorus a été l'occasion de conduire une restructuration des services gestionnaires, y compris en terme d'emplois. Deux impacts forts en résultent. D'une part, le suivi unifié des crédits se fait en temps réel par la Direction du budget. D'autre part, on opère une centralisation des opérations de saisie sur des plates-formes indépendantes. Or, ces opérations dépendaient auparavant directement des services gestionnaires. Par exemple, les responsables d'UO ne passent plus leurs commandes directement. Ce faisant, on retire aux gestionnaires des tâches de saisie qui leur incombaient. La souplesse de gestion peut en pâtir si les nécessaires réorganisations des structures gestionnaires sont mal abouties et mal appropriées, sans compter, au plan purement psychologique, l'apparition d'une impression de contrôle permanent (*Big Brother...*).

La responsabilité des gestionnaires de crédits a bien été renforcée par la LOLF. Elle est réelle mais certaines priorités politiques peuvent prendre le pas sur ces considérations de bon gestionnaire. De plus, il existe encore assez peu d'auto-régulation par les services. Est-ce la peur de l'avenir ? Un manque de confiance dans la capacité du Gouvernement à récompenser la bonne gestion ? La crainte de perdre des crédits sur l'exercice suivant persiste. Pour s'en affranchir, les gestionnaires de crédits auraient besoin de travailler dans la durée et de pouvoir disposer d'une programmation financière pluriannuelle<sup>25</sup>. Or ceci n'est pas en phase avec le rythme des textes financiers (voir en partie 2 ci-après). Quoi qu'il en soit, l'exercice de la responsabilité se constate d'abord au niveau des programmes. En dessous, il est beaucoup moins présent. La responsabilité est donc à géométrie variable, mais la tendance générale demeure toujours dans la tradition de la centralisation, sur le modèle du fonctionnement hiérarchisé et rigide de l'administration. Dans ce contexte, les acteurs n'ont pas toujours les moyens de concourir à l'ambition de la LOLF. Ainsi, comme le craignaient les auteurs anonymes du Groupe Georges-Mandel, subsiste « *la culture du surcontrôle et de la défiance qui gouverne notre administration depuis Napoléon* »<sup>26</sup>.

## II. — LA PERSISTANCE D'UN CONTRÔLE TIMORÉ DU PARLEMENT

Malgré l'amélioration des outils juridiques à disposition du Parlement pour exercer son pouvoir financier, son action demeure relativement stérile. L'utilisation des informations transmises reste perfectible (A) tandis que l'amélioration du pouvoir d'amendement n'est pas décisive (B).

### *A. — L'utilisation perfectible des informations transmises aux parlementaires*

La LOLF a renforcé les moyens d'information dont dispose le Parlement. En particulier les annexes des lois de finances ont été repensées. Mais l'insatisfaction demeure car d'une part les données des annexes budgétaires sont parfois éloignées de la réalité (1) et d'autre part les impératifs d'affichage politique semblent devoir, encore et toujours, guider le sens de l'information (2). Ce n'est rien de moins que l'effectivité du contrôle parlementaire qui est en jeu dans la mesure où celui-ci prend appui sur la qualité préalable de l'information transmise. Rappelons que la nécessité de transmettre aux parlementaires une information suffisante, claire, à temps et autant dire exploitable, est à rattacher aux exigences tirées du principe de sincérité<sup>27</sup>.

#### **1. Le contenu des documents budgétaires n'est pas toujours en correspondance avec la réalité**

Au moins trois raisons peuvent être avancées pour expliquer l'insatisfaction entourant les documents budgétaires, dont la sincérité est sujette à discussion : la technicité de la matière budgétaire (a), l'absence de fiabilité de certaines données contenues dans les rapports annuels de performance (b) et la multiplicité des sources d'informations (c).

##### **a. Le problème de la technicité de la matière budgétaire**

La technicité est certes consubstantielle à la matière budgétaire. Mais, faute de pouvoir faire autrement, elle est un écueil au bon contrôle politique. Elle n'est pas de nature à faciliter la tâche des parlementaires dont l'intérêt pour exercer un contrôle poussé des finances est inversement proportionnel à l'aridité des informations transmises. D'autant qu'ils doivent se montrer tenaces. La technicité est en effet source de camouflages, involontaires ou non.

##### **– Exemple des créations de postes à mi-année :**

Les créations de postes à mi-année permettent de présenter les choses de manière à préserver les plafonds d'emplois tout en satisfaisant les ministères qui demandent des postes. En effet, créer un poste à mi-année revient à autoriser le recrutement pour le deuxième semestre de l'année dont le budget est examiné. Le nombre d'ETPT nécessaire à la couverture de ce recrutement est donc réduit de moitié pour l'année considérée, et l'autre moitié devra être ajoutée l'année suivante. Ce glissement sur deux exercices permet de lisser les créations d'emploi tout en ne pénalisant pas les ministères. En effet, les délais de recrutement n'offrent pas toujours la garantie de pouvoir embaucher dès le 1<sup>er</sup> janvier.

##### **– Exemple des échéanciers de paiement et des sur-engagements inutiles dans les RAP**

La technicité budgétaire et la difficulté d'interprétation des chiffres qui en découle peuvent conduire à présenter, pour certains programmes, une situation budgétaire non soutenable sur

plusieurs exercices (autrement dit plus grave qu'elle ne l'est). À titre d'exemple, une rubrique des RAP présente à la clôture d'un exercice, dans le but de montrer la soutenabilité à long terme du programme, le solde entre les engagements contractés et les paiements effectués. Le résultat de cette différence peut parfois atteindre des montants conséquents, alors que ceux-ci sont souvent le résultat d'une gestion qui se serait traduite par des engagements excessifs contractés par les gestionnaires en cours d'exercice pour consommer au maximum le plafond d'AE...

## **b. L'insuffisante fiabilité des RAP pour évaluer la performance**

### **– À la recherche de l'indicateur idéal**

L'un des apports les plus audacieux de la LOLF sur le « papier » est la notion de performance<sup>28</sup>. Il fallait, disait-on alors par de belles phrases, remplacer une culture de moyens (« *un bon budget est un budget qui augmente* ») par une culture de performance et de résultats (« *un bon budget est celui qui permet d'atteindre, au meilleur coût, des objectifs préalablement établis* »)<sup>29</sup>. L'une des innovations a été la création d'instruments de mesure des résultats de l'exécution budgétaire. On met notamment en regard des rapports annuels de performance (RAP : annexes par programme jointes à la loi de règlement)<sup>30</sup> avec des projets annuels de performance (PAP : annexes par programme jointes à la loi de finances initiale)<sup>31</sup>. En leur sein, des indicateurs de performance (IP) doivent permettre de mesurer la réalisation des objectifs assignés aux services pour ensuite fixer les cibles à atteindre les prochaines années. La création des IP a donné lieu à de nombreux commentaires. Certains IP ont été créés à marche forcée car il en fallait à tout prix et pour tous les domaines budgétaires ou presque. Les tâtonnements étaient prévisibles : les IP sont plus ou moins pertinents ou plus ou moins corrélés aux objectifs auxquels ils sont associés. On a parfois du mal à mesurer la performance dans certaines missions, soit que leur périmètre exprime imparfaitement l'étendue de la politique conduite dans un secteur transversal (outre-mer, politique des territoires...), soit qu'elles aient atteint un « *pic de complexité* » pour la traduire<sup>32</sup>. Au départ, il n'y avait toutefois rien d'anormal à trouver des difficultés dans l'élaboration des indicateurs et des valeurs cibles. Quoi qu'on en dise, la mesure de la performance de l'action publique est difficile<sup>33</sup>. De plus, même si dans l'idéal il faut tendre vers la stabilité des indicateurs, leur instabilité a des raisons « naturelles » que l'on retrouvera toujours. Par exemple, elle est la conséquence de l'évolution des attentes sociales (certains indicateurs mesurant les politiques publiques de demain ne sont pas encore connus...) ou de l'instabilité de la maquette budgétaire elle-même (recomposition des missions et programmes au gré des volontés gouvernementales). Elle peut aussi traduire l'incertitude de la stratégie d'une mission ou d'un programme<sup>34</sup>. On sait aussi que toute forme d'action publique n'est pas idéalement réductible à des IP. Le cas du ministère des affaires étrangères est ici topique, la performance de l'action diplomatique étant d'abord intellectuelle et relationnelle avant d'être appréciable quantitativement<sup>35</sup>.

Mais, grâce à l'action du Parlement, du juge financier comme des gestionnaires, les IP sont perfectionnés et les plus mystérieux, superflus ou artificiels ont été ou vont être progressivement expurgés (ce serait plus inquiétant s'ils n'étaient toujours pas représentatifs au bout de x années de pratique)<sup>36</sup>. La rationalisation progresse année après année : les indicateurs d'efficacité (point de vue du citoyen) ont été réduits au profit des indicateurs de qualité de gestion et d'efficacité (point de vue de l'utilisateur et du contribuable)<sup>37</sup>.

### **– La performance, et après ?**

Au-delà de la fiabilité des IP, qui sera réglée tôt ou tard de manière pragmatique, la critique réelle concernant la performance se situe sur un autre terrain, autrement plus important : celui de l'exploitation qui est faite des indicateurs. Pour l'heure la batterie d'indicateurs est un élément isolé du pilotage des crédits : l'un n'enrichit guère l'autre. L'impression dégagée est qu'il subsiste un « bloc » effectif de crédits, discutés comme auparavant, et en parallèle un « bloc » formel de mesures de performance dont on ne tire guère les conséquences au vu des RAP. La logique d'évolution des crédits d'une année sur l'autre n'est pas assise sur les enseignements tirés des résultats des années antérieures (la LFI d'une année N ne s'appuie guère sur les RAP de l'année N-2). Qu'ils soient « bons » ou « mauvais », on ne sait pas trop que faire des résultats obtenus. Il est au demeurant délicat de savoir pourquoi un objectif n'a pas été atteint. Est-ce la valeur cible qui était mal calibrée ? Une insuffisance de moyens ? Un aléa de la conjoncture ? Une stratégie politique erronée ?<sup>38</sup> Idem si le résultat est conforme à l'objectif fixé. Est-ce le fruit de la conjoncture ? Le fruit d'une politique réussie ? De moyens bien calibrés ? On comprendra alors qu'il est difficile de rationaliser la programmation budgétaire au regard de la performance. Dans ce flou, la variable d'ajustement des crédits résulte de la volonté du Gouvernement. La logique de reconduction perdure, mâtinée de considération de pure opportunité politique.

Les bénéfices attendus de la réforme se font donc attendre. La mission permanente d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) tente de l'expliquer : « *L'organisation, durant la phase gouvernementale de préparation du projet de budget, de conférences de performance séparées des conférences de budgétisation tend à placer les questions de performance en dehors des grands enjeux du budget. De surcroît, le suivi de performance est très inégal et les leviers d'action des gestionnaires sont souvent encore mal maîtrisés* »<sup>39</sup>. Il y aurait aussi des facteurs aggravants concourant à un « effet d'éviction » de la performance. En particulier, l'étroitesse actuelle des marges de manœuvre budgétaires relèguerait au second plan les questions de performance dont l'impact n'est pas immédiat. Dans ces conditions, parler de performance résulte d'une démarche de communication à l'intention du Parlement et à la rigueur de rares citoyens attentifs (dont quelques universitaires...). Les indicateurs auraient ainsi une fonction « *plus cosmétique qu'opérationnelle* »<sup>40</sup>, instaurés surtout dans l'obligation de remplir les exigences juridiques formelles de la LOLF. Et si bien entendu la performance ne saurait commander dogmatiquement la budgétisation (il n'a jamais été question de créer un lien automatique entre mesure de la performance et niveau des dotations budgétaires), elle était censée l'éclairer<sup>41</sup>. Surtout, le lien entre la mesure de la performance et le calibrage des moyens financiers des services est peu perceptible au niveau des BOP et des UO là même où la programmation est censée tenir compte des objectifs poursuivis et des résultats obtenus. Elle demeure accessoire et ne s'est pas encore imposée comme un outil managérial.

Enfin, on ne sent pas un intérêt excessif de la part de nombreux acteurs pour la « marotte » de la performance. Ils sont peu nombreux à s'appuyer réellement sur les évaluations de performance pour prendre des décisions ce qu'a dénoncé encore une fois la MILOLF<sup>42</sup>. Les responsables politiques sont spécialement visés. Peu mobilisés, ils ne montrent pas l'exemple. Les Parlementaires sont assez peu attentifs (numériquement) aux mesures de performance et ne s'en servent peu ou pas. Les membres du Gouvernement ne l'utilisent pas non plus (en général) pour ajuster des demandes budgétaires. Celles-ci restent commandées par d'autres logiques<sup>43</sup>.

Sont également visés les responsables de programme, dont les pratiques sont inégales. L'on a sans doute excessivement érigé les RPROG en clé du succès de la performance tandis qu'ils ne maîtrisent pas la politique publique de A à Z loin s'en faut. Ils sont censés rendre effective la démarche de performance de par leur implication à de très (trop ?) nombreux niveaux. À eux de développer une vision stratégique, de participer aux conférences de performance

préparatoires à l'élaboration du projet de loi de finances, d'animer le dialogue de gestion avec les responsables de BOP, d'analyser les résultats et mettre en place des plans d'action etc. Il s'agit d'implications théoriques qui ne tiennent pas compte de la marge de manœuvre réelle dont dispose un RPROG, limitée par certaines contingences comme le poids élevé des dépenses fiscales dans certains programmes ou la rigidité de pilotage des effectifs, l'immutabilité de certaines dépenses « obligatoires » etc. Sa mission budgétaire est aussi souvent contrariée par des ordres ou des impératifs gouvernementaux qui, bien que non sans liens avec les finances, sont techniquement dissociées *stricto sensu* de la loi de finances (directives transmises au nom de la RGPP, nouvelles priorités dictées au fil de l'eau par le contexte social etc.). Sans compter que le pilote RPROG doit trouver sa place à côté des directeurs de cabinets, des DRH, des directeurs des affaires financières ou des secrétaires généraux de ministères dans la mesure où il n'occuperait pas déjà certaines de ces fonctions<sup>44</sup>. Il est donc loin d'avoir les coudées franches...

Quant au niveau des BOP, les outils de performance peuvent être vus comme une contrainte supplémentaire. La déclinaison du dispositif de performance du niveau national au niveau local serait source de difficultés<sup>45</sup>. Les indicateurs propres aux services déconcentrés peuvent être déconnectés des indicateurs fixés au niveau national tandis que d'autres sont tirés des programmes mais en décalage avec la réalité ou les besoins de la gestion quotidienne du niveau déconcentré. Les services semblent avoir des difficultés à transposer l'objectif national sans chercher, option pourtant possible, à créer des objectifs intermédiaires ou complémentaires à ceux du programme<sup>46</sup>. Ces hésitations seraient aussi liées à l'articulation insuffisante entre les PROG et les BOP. Enfin, la Cour des comptes fait observer que la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) est encore souvent conçue comme un exercice formel, ayant pour seul objet de renseigner les RAP, sans lien direct avec la gestion des programmes et des BOP<sup>47</sup>. Les dépenses et coûts complets ne sont pas rapprochés des résultats atteints ni mis en perspective. D'ailleurs, très souvent, les commentaires figurant dans les parties CAC concernent uniquement les aspects techniques de construction des chiffres, comme l'utilisation de telle clé de répartition, les différences avec les chiffres de l'année précédente en raison d'un transfert de crédits en cours de gestion, etc. La CAC est très peu utilisée par les ministères comme un outil de pilotage, notamment de leurs fonctions support (finances, ressources humaines, formation, informatique...) en examinant les coûts complets des politiques qu'ils gèrent. La CAC n'est donc pas pleinement mise au service de la performance et les RAP n'apportent pas les enseignements souhaités pour juger de l'efficacité des politiques publiques<sup>48</sup>.

Au final, les comparaisons PAP-RAP sont délicates à mener ce qui est préjudiciable à l'exercice d'un véritable travail d'appréciation de la performance par le Parlement. Sans même parler des indicateurs, les données d'exécution des crédits issues des systèmes d'information de comptabilité budgétaire ne sont pas toujours fiables à ce stade de la réforme budgétaire. À titre d'exemple, certains RAP peuvent présenter des montants négatifs de consommation d'AE. Cet « affront » fait aux parlementaires correspond en réalité à l'impossibilité pour les applications informatiques de flécher, à l'issue d'une année N, le millésime d'un engagement budgétaire pris au cours d'un exercice antérieur, de sorte, par exemple, que l'annulation en année N d'une commande engagée en N-1, est automatiquement considérée comme une réduction de la consommation des AE de l'exercice N. En conséquence, il suffit qu'une situation exceptionnelle provoque un montant consommé au cours d'un exercice inférieur aux retraits d'engagements des exercices précédents pour que le RAP présente des montants négatifs<sup>49</sup>.

Par ailleurs, les AE figurant dans les PAP, en dépenses d'investissement, sont destinées à être « affectées »<sup>50</sup>. Cela signifie en pratique que le ministère constitue une réserve, qui rend indisponible le montant affecté pour d'autres dépenses, et à partir de laquelle seront effectués

les engagements. Il s'agit donc d'une modalité spécifique de consommation des AE pour le titre 5 des dépenses de l'État. Le montant affecté mais non engagé est reporté automatiquement sur l'exercice suivant, permettant de poursuivre les engagements alors que les crédits ne sont plus contenus dans la loi de finances initiale. En revanche, les dépenses d'investissement contenues dans les RAP constituent uniquement les montants engagés au titre de l'exercice écoulé. Il devient ainsi inopérant de comparer les chiffres des dépenses d'investissement entre le PAP et le RAP d'un exercice, la nature des consommations étant différente. La comparaison ne pourra donc fournir une vision réelle de la capacité d'un programme à mener à bien les projets prévus en loi de finances. Bien évidemment, les ministères sont libres de fournir dans les documents budgétaires tous les commentaires nécessaires à la compréhension des chiffres, mais force est de constater que la difficulté de lecture des documents s'en trouve renforcée.

Dans ces conditions, pour la Cour des comptes « *l'État paraît encore, près de dix ans après le vote de la LOLF, essentiellement mobilisé sur des considérations d'organisation et de méthode, et pas encore suffisamment sur l'utilisation de la démarche de performance pour moderniser la gestion publique* »<sup>51</sup>. « *Les différents acteurs ne se sont pas pleinement appropriés les nouveaux outils comptables, qui conditionnent pourtant l'analyse des coûts et des performances (...). De même, la réforme a conduit à réviser en profondeur la maquette budgétaire et à désigner des responsables de programmes censés constituer le pivot de la nouvelle gestion. Ces derniers peinent toutefois à s'imposer face aux ordonnateurs, faute de définition précise de leurs missions et de leurs prérogatives* »<sup>52</sup>. Malgré tout, pour rester positif, le système développé par la LOLF provoque un peu d'effervescence et « *amène les gestionnaires à s'interroger sur leurs pratiques, sur l'étendue de leurs marges de manœuvre, sur leur dépendance à l'égard d'autres acteurs, sur les leviers d'action à leur disposition pour infléchir les résultats, sur la pertinence des objectifs et des cibles qui leur sont assignés etc. C'est sans doute dans cette réflexivité que réside l'intérêt essentiel du dispositif de performance de la LOLF, bien davantage que dans le relevé périodique d'austères indicateurs spécialisés ...* »<sup>53</sup>.

### **c. Inertie et sources d'information**

Au premier abord, le fait de pouvoir disposer de sources plurielles d'information est une bonne chose dans la mesure où, par recoupement, la vérité des chiffres peut apparaître. Cependant, la multiplicité des sources pose question lorsqu'elle provoque un afflux considérable d'information (est-ce le prix d'un système qui se veut démocratique ?). Cela perturbe la compréhension par la dispersion ou la contradiction des données. Pour les parlementaires, il est déroutant de naviguer parmi un tel écheveau de notes, rapports, questionnaires, enquêtes etc.

La première source d'information est celle du Gouvernement. Tel est le cas des PAP et des RAP et d'une foule d'autres annexes ou de rapports<sup>54</sup>. Par exemple, la rédaction des annexes budgétaires jointes aux projets de lois de finances est un tant soit peu orientée. Il n'est pas toujours fait référence à la sous budgétisation ou il n'est jamais inscrit dans un PAP que la situation budgétaire d'un programme est problématique. En tant que pilote de la construction du budget, la Direction du budget ne va pas laisser inscrire une telle référence, puisqu'elle est censée s'assurer que les programmes sont bien budgétés.

En parallèle, l'information transmise par la Cour des comptes présente l'avantage d'être indépendante du Gouvernement. Elle a été renforcée par la LOLF (art. 58) et indéniablement les relations entretenues entre le Parlement et le juge financier sont plus régulières que par le passé. La Cour a notamment l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par les assemblées ou de réaliser toute enquête. Elle fournit aussi de nombreux rapports dont

le rapport relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et certifie les comptes de l'État en vue du vote du projet de loi de règlement<sup>55</sup>. Et le rapport public annuel de la Cour (le plus médiatisé) peut aussi faire l'objet d'un débat au Parlement. Il n'existe toutefois pas toujours le sentiment de l'utilité sociale de tous ces travaux au sens où, de loin, l'on peut penser qu'ils n'ont pas forcément de suite. Cependant, les principales évolutions vers la bonne gestion ne sont pas les plus immédiates, spectaculaires ou médiatiques. La Cour des comptes a d'ailleurs accentué sous l'ère Seguin ses « droits de suite », lesquels produisent des effets<sup>56</sup>. La capacité d'influence existe si le suivi ne se relâche pas<sup>57</sup>.

Bien qu'alimenté en information, le Parlement ne s'appuie pas toujours sur les travaux du juge financier pour resserrer son contrôle. En témoigne l'usage pour le moins réduit de la certification des comptes de l'État. Jusqu'à présent, la Cour des comptes a toujours certifié les comptes avec des réserves substantielles. Or le Parlement ne s'en est guère servi. Il y a eu un moment, qui commence à durer, où il fallait laisser le temps à la réforme de se mettre en place. La Cour des comptes n'invitait pas le Parlement à accabler le Gouvernement puisqu'elle a elle-même préféré à plusieurs reprises mettre en demeure le Gouvernement de revoir sa copie, plutôt que de prendre des décisions radicales<sup>58</sup>. Exercice 2006 : la Cour a certifié avec des réserves dont 13 substantielles. Exercice 2007 : 12 réserves dont 9 substantielles. « *Qu'on ne s'y trompe pas. La Cour attend que chaque année des progrès sensibles et tangibles soient accomplis pour aboutir à une certification sans réserve* ». « *Si tel n'était pas le cas, si l'effort se relâchait, la Cour pourrait très bien être conduite dans l'avenir à refuser de certifier* » avait à l'époque annoncé Philippe Séguin<sup>59</sup>. Exercice 2008 : 12 réserves dont 9 substantielles ; exercice 2009 : 9 réserves dont 8 substantielles ; exercice 2010 : 7 réserves substantielles... Pédagogue, constructif et donc conciliant, le juge financier, à ce jour, se contente de faire les « gros yeux » bien qu'il annonce périodiquement qu'il devra tirer toutes les conséquences des inerties sous peine de priver la mission de certification de toute crédibilité<sup>60</sup>.

Enfin, rappelons que les commissions des finances sont dotées de pouvoirs importants pour aller chercher elles-mêmes l'information manquante. L'article 57 de la LOLF les charge de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. À cet effet, leurs membres procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Les commissions peuvent aussi demander la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes<sup>61</sup>. La pratique montre un réveil des commissions des finances concernant ces missions tant par le développement quantitatif des travaux de contrôle que par la diffusion des résultats. À l'instar de la méthode du juge financier, les enquêtes font aussi d'avantage l'objet d'une audition devant la commission des finances « pour suite à donner » en présence des personnes morales contrôlées, des magistrats financiers ayant collaboré avec le rapporteur spécial et de la presse. L'accent est mis sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des contrôles antérieurs. De manière anecdotique, un député particulièrement investi a même imaginé deux indicateurs de performance des suites données à son contrôle pour que le pouvoir du Parlement se mesure bien, *in fine*, à sa capacité à faire évoluer les structures vers plus d'efficacité : un indicateur intermédiaire de « bruit médiatique » autour du contrôle (échos dans les médias) et un indicateur « ultime », relatif à la prise en compte des préconisations de la commission des finances<sup>62</sup>.

Les assemblées ont fait également un effort d'adaptation de leur fonctionnement à la LOLF. Au Sénat, un *Guide des bonnes pratiques du contrôle budgétaire* a été publié en 2007. Bien que non contraignant, il formalise une méthode générale de contrôle à l'adresse des rapporteurs spéciaux (calendrier, coordination, suivi etc.)<sup>63</sup>. Les contrôles budgétaires se sont multipliés<sup>64</sup> et la pratique des communiqués de presse a été développée afin de valoriser les activités de contrôle, dénoncer des dysfonctionnements ou faire respecter les droits du Parlement. C'est une manière de mettre la pression (annonce de la tenue d'auditions, de la

mise en place de commissions d'enquêtes, de la publication de rapports, de contrôles effectués sur place ou de la teneur des avis préalables aux décrets d'avance<sup>65</sup>, diffusion des engagements des ministres pris devant les commissions<sup>66</sup>). L'Assemblée nationale n'est pas en reste. La réactivité de ses instances d'évaluation a été améliorée mais ceci n'est pas dû qu'à la LOLF. C'est la petite réforme interne du mode de fonctionnement de la commission des finances qui attise le contrôle. En effet, la présidence de la commission revient depuis 2007 à un membre de l'opposition. Cela contribue à développer son impertinence et son « caractère »<sup>67</sup>; le fait d'avoir confié en premier ce poste à l'un des artisans de la LOLF (Didier Migaud) a renforcé ce sentiment. Le député d'alors a plaidé pour l'exercice d'un contrôle plus régulier en mettant l'accent sur le droit de suite et en médiatisant davantage le travail effectué. Les instances de contrôle se sont également développées au point qu'il est même difficile de s'y retrouver. Elles gravitent au sein ou en lien avec la commission des finances. Celle-ci avait par exemple constitué en son sein dès 2003 une mission permanente d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF). Composée d'un député représentant chacun des groupes politiques de l'Assemblée nationale, elle étudie chaque année des problématiques soulevées par la mise en application de la LOLF (les rapports d'information restent toutefois modestes : un à trois par an). L'activité de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)<sup>68</sup> a été relancée en 2007 (quatre rapports en moyenne par an plus des auditions)<sup>69</sup>. Puis en 2009, c'est le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) qui a été créé.

De plus, les parlementaires ont aussi la possibilité de recourir à des expertises extérieures (sociétés d'audit, bureau d'étude...). Même si elle a déjà été utilisée, cette possibilité reste rare car sa mise en œuvre doit être réellement justifiée. Elle ne peut être retenue que pour des études qui ne relèvent pas du savoir-faire des personnels des assemblées. Ces études ne doivent pas être conclusives et leur interprétation relève du seul rapporteur spécial, la société d'audit ne pouvant pas recevoir ici de délégation<sup>70</sup>.

Enfin, demeurent aussi les outils classiques comme la création de commissions d'enquête portant sur des faits ou sur la gestion des services publics ou d'entreprises nationales. Elles abordent donc très souvent la question financière. Toutes ces commissions s'inscrivent dans un mouvement plus large de développement des compétences du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques depuis la loi 23 juillet 2008<sup>71</sup>.

Un autre canal d'information est celui des questionnaires budgétaires adressés par les membres des commissions des finances (ou toute autre commission concernée) au Gouvernement, questionnaires dont l'usage a été encadré par la LOLF<sup>72</sup>. Ces questionnaires sont adressés aux ministres pendant la phase de préparation du budget et sont destinés à informer les commissions sur des points précis en vue de l'examen du projet devant les assemblées. L'usage des questionnaires est positif mais il souffre des retards du Gouvernement dans la transmission des réponses<sup>73</sup>. Et l'influence sur la phase de préparation reste quasi nulle dès lors que le délai de réponse court jusqu'au 10 octobre, date à laquelle tout est déjà joué. L'information en cours d'année est quand même précieuse car le Parlement a-t-il voté la loi de règlement pour la gestion de l'exercice N-1 qu'il devra bientôt se prononcer sur les crédits N+1 sans disposer d'informations précises tant de la gestion de l'exercice N en cours que, jusqu'à ce que le projet de loi de finances N+1 ne soit rendu public, de l'exercice à venir, le travail de préparation étant interne à l'administration<sup>74</sup>. Ce sont en général les RPROG qui héritent des questionnaires et préparent les réponses au ministre concerné sans passer par le ministère du budget. Les informations fournies sont moins aseptisées que celles contenues dans les PAP. Elles reflètent parfois avec plus de sincérité la réalité du manque de moyens d'un ministère ou d'autorités administratives indépendantes, alors que ces mentions sont retirées des PAP. D'une certaine façon des informations moins politiquement correctes peuvent ainsi être divulguées. Elles sont souvent plus instructives que celles provenant de la communication gouvernementale officielle. Outre les questionnaires budgétaires, les

parlementaires peuvent poser les habituelles questions écrites ou orales au Gouvernement. Les questions écrites, réitérées en cas de retard de réponse, concernent souvent les finances au sens large (mise en place du programme Chorus, RGPP, nombre et rémunération des membres des cabinets ministériels, train de vie des pouvoirs publics, application de mesures fiscales, etc.)<sup>75</sup>.

Ces exemples montrent que la LOLF a été à l'origine d'une régénération du travail parlementaire. Plus d'écho lui est donné. Mais l'élan semble avoir été vite refreiné car les impératifs politiques du Gouvernement prédominent. Les informations obtenues n'engendrent au mieux qu'une critique générale ou des pressions pour changer les comportements.

## ***2. La primauté des impératifs politiques du Gouvernement***

Le rythme (a) et l'affichage (b) politiques perturbent le travail parlementaire.

### ***a. Le rythme politique infernal et la difficile sérénité d'un bon contrôle***

Le constat est simple, le rythme politique national est en avance permanente sur le rythme d'examen et de vote des textes financiers. En conséquence, le Parlement, malgré les progrès apportés par la LOLF, demeure trop souvent l'otage de l'agenda décidé par le pouvoir exécutif. Par exemple le rythme de dépôt des lois de finances rectificatives (LFR) s'est accéléré ces dernières années, rythme dicté autant par l'agenda politique ou économique que par la LOLF elle-même qui oblige — en application du principe de sincérité — le Gouvernement à retourner devant le Parlement à chaque fois que les données de l'équilibre sont sensiblement modifiées. Bien souvent les LFR ne sont pas de petits ajustements. La pratique récente montre qu'un collectif corrige largement (sinon bouleverse) les orientations de la loi de finances initiale (LFI). Concernant l'exercice 2009, il y eut trois LFR (cinq lois de finances en tout sans compter la loi de financement de la sécurité sociale — LFSS) puis quatre pour l'exercice 2010 (6 lois de finances en tout sans compter la LFSS et la loi de programmation des finances publiques). Certaines LFR ont suivi la LFI de quelques jours seulement : le texte de la LFR du 4 février 2009 (plan de relance) fut déposé le 19 décembre 2008 devant l'Assemblée nationale soit trois jours après l'adoption de la LFI du même exercice ! En 2010, la première LFR fut la loi du 9 mars 2010 (grand emprunt, le projet de loi avait été déposé en janvier 2010) puis viendra celle du 7 mai (aide à la Grèce), puis celle du 7 juin 2010, etc.<sup>76</sup>. Ce rythme effréné s'est poursuivi en 2011 et 2012.

En parallèle, intervient aussi la régulation budgétaire c'est-à-dire la faculté qui permet au Gouvernement d'ajuster à la conjoncture la consommation des crédits prévus en lois de finances. Même mieux encadrée par la LOLF, cette compétence traditionnelle du Gouvernement conduit à la modification fréquente des autorisations budgétaires en gestion (décrets d'avance, décrets d'annulation de crédits, arrêtés de transferts ou de virement de crédits, mise en réserve de crédits<sup>77</sup>, etc.). La régulation peut poser problème aux gestionnaires lorsqu'ils sont contraints de naviguer à vue pour réaliser la programmation des crédits<sup>78</sup>.

Ainsi, la vérité des documents budgétaires (les PAP notamment) ne dure que quelques mois, voire quelques semaines. Dans le sillage d'une LFI devenue un budget d'attente ou d'étape, bien des données inscrites dans les documents budgétaires sont vite obsolètes et ne peuvent suivre le pilotage financier « glissant » de l'État. La multiplication des rendez-vous financiers devant le Parlement devrait être en soi une bonne chose pour assurer le contrôle financier en continu. Sauf que tout est mené au pas de charge avec pour conséquence un désengagement des parlementaires sauf quelques spécialistes dont certains sont les courroies de transmission du message gouvernemental. Concrètement, le rythme rapide des décisions financières rend

difficile les comparaisons d'une année sur l'autre du fait des changements de maquette budgétaire (réformes, fusions, créations, changements de périmètre ministériel, etc.). Par exemple, la mission Direction de l'action du Gouvernement a changé d'architecture chaque année depuis 2008<sup>79</sup>, ou, au sein du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », les départs et arrivées de services et structures administratives ont une incidence sur l'architecture par actions<sup>80</sup>. À l'inverse, les remaniements gouvernementaux conduisent à des variations du nombre d'emplois et du volume des crédits inscrits sur l'action « Coordination du travail gouvernemental », au gré des cabinets ministériels rattachés au Premier ministre, empêchant les comparaisons utiles d'une année sur l'autre.

Comme déjà dit plus haut à propos de la performance, le chaînage vertueux entre les PAP et les RAP (RAP-PAP-RAP) est alors impossible à assurer de façon satisfaisante. Il est très délicat de s'appuyer sur les conclusions d'un RAP N-1 pour apprécier les crédits demandés dans un PAP pour N+1 (au vu des transferts entre programmes, créations de nouveaux programmes par fusion d'anciens programmes, etc.), quand bien même il existe un mécanisme de retraitement des données chiffrées pour permettre les comparaisons avec des périmètres identiques. Les modifications de périmètre et de structures empêchent aussi de respecter scrupuleusement les plafonds arbitrés au titre des budgets triennaux. Les efforts de rigueur et de sincérité consentis pour la construction d'une trajectoire de dépense sur trois ans se trouvent remis en cause dès la deuxième année, dans la mesure où les modifications de périmètre peuvent conduire à des demandes d'ajustement à la hausse des plafonds initialement arrêtés.

### **b. *L'impératif d'affichage politique***

Le budget est l'instrument privilégié de la communication politique, gouvernementale par excellence, ce qui amène le pouvoir exécutif à présenter les documents sous leur meilleur jour, notamment à travers les notes élaborées autour des projets de lois (présentation à la presse, présentation en conseil des ministres des collectifs budgétaires). Prenons l'exemple des LFR de fin d'exercice qui ajustent les prévisions de déficit et annulent généralement les crédits qui seront laissés sans emploi par les ministères. Les raisons des non-consommations de crédits ne sont pas toutes données, la communication officielle se contentant de présenter la réalité mathématique des annulations comme permettant une diminution du déficit prévisionnel. Or, les sous-consommations ne sont pas toujours liées à des efforts de rigueur des ministères. Elles sont souvent dues à des événements ponctuels empêchant la bonne exécution des dépenses, lesquelles se retrouvent de ce fait décalées sur l'exercice suivant (décalage d'un projet pour des raisons techniques, appels d'offres infructueux, retard de facturation des fournisseurs, etc.).

### **B. — *L'amélioration légère du pouvoir d'amendement du Parlement***

Alors que le texte de la LOLF était d'origine parlementaire, la réforme n'a pas débouché sur un accroissement décisif du pouvoir d'amendement. Tout juste ce pouvoir a-t-il été élargi. Il était en réalité difficile d'espérer mieux dans la mesure où l'article 40 de la Constitution demeure l'article restrictif de référence quand bien même il est interprété de manière souple au profit des parlementaires<sup>81</sup>. Toutefois, en disposant que « *la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits de la mission* », l'article 47 de la LOLF permet davantage d'implication des parlementaires dans l'enrichissement du projet de loi de finances. Un amendement parlementaire peut venir modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission dès lors que le montant total des crédits de la mission n'est pas accru (compensation)<sup>82</sup>. Ce modeste progrès ne vaut que pour les lois de finances. En

pratique, on a assisté à un léger frémissement du pouvoir d'amendement et une « tonicité » nouvelle (toutes tendances politiques confondues) semble avoir été donnée aux débats en commission ou en séance publique<sup>83</sup>. Au plan quantitatif, le nombre d'amendements aux projets de lois de finances s'est accru. C'est notamment la conséquence des travaux de contrôle ou des auditions pour suite des enquêtes ou des rapports d'information. Leur nombre aurait doublé voire triplé avec la LOLF<sup>84</sup>. Pour un texte financier donné, les amendements proposent la redistribution des crédits entre les diverses actions des programmes d'une mission ou la réduction de subventions<sup>85</sup>. D'autres amendements vont dans le sens de l'amélioration de la transparence des finances publiques. On peut rappeler que c'est l'Assemblée nationale qui a proposé d'amender le projet de loi de finances pour 2002 afin de soumettre davantage les budgets de pouvoirs publics, l'Élysée était dans le collimateur, au contrôle du Parlement<sup>86</sup> et le Sénat qui obtint d'imposer un plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État fixé chaque année par la loi de finances<sup>87</sup>.

Mais le montant des crédits déplacés sur initiative parlementaire continue d'être faible. La compensation des crédits n'autorise que des ajustements ou des mesurètes. Par exemple 106 amendements étaient déposés à l'Assemblée nationale pour le projet de budget 2006 (contre une trentaine avant la LOLF), 15 seulement furent adoptés en 1<sup>re</sup> lecture pour un montant de crédits de 1,113 milliard d'euros sur un volume de dépenses du budget général de 266 milliards<sup>88</sup>. Certes, le montant des crédits déplacés n'est pas toujours significatif car il peut cacher des réaffectations stratégiques mais il illustre l'impact limité du Parlement (le Gouvernement avait modifié à lui seul son projet 2006 de près de 1,97 milliard)<sup>89</sup>.

Cependant, il ne faut pas se focaliser sur le décompte des amendements pour mesurer la capacité d'influence du Parlement. Nombre de modifications des pratiques budgétaires ou des textes financiers auxquelles le Gouvernement accède ne résultent pas d'amendements *stricto sensu*. En effet, des observations ou des suggestions, plus ou moins vives, lui sont adressées par les rapporteurs. Les parlementaires ont eu notamment un rôle pédagogique au moment de la mise en place de la nomenclature budgétaire. Vigilant sur le respect des principes budgétaires, c'est le formalisme de la loi de finances (composition des missions, des programmes, redéfinition des indicateurs de performance etc.) qui a été souvent corrigé par le Gouvernement et l'administration du budget après la prise en compte des observations parlementaires. Sans compter que les propositions d'augmentation de crédits faites par les parlementaires sont parfois aussi reprises par le Gouvernement lui-même et inscrites dans le projet de loi en cours ou dans le suivant.

Si ces initiatives sont méritoires, elles ne concernent pas le cœur des rouages financiers. LOLF ou pas LOLF, le Gouvernement dispose toujours des armes constitutionnelles pour repousser les amendements qu'il ne souhaite pas voir adoptés<sup>90</sup>. Il est patent de constater que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui donne un peu d'air au travail parlementaire, ne concerne pas la matière financière. Celle-ci reste sanctuarisée au profit du Gouvernement. Premièrement, le recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution est toujours applicable aux projets de LF et de LFSS. Deuxièmement, les projets de LF et de LFSS sont toujours discutés en première lecture à partir du texte présenté par le Gouvernement (art. 42 C). Autre contrainte, lorsque ces textes financiers se présentent à la discussion, ils ne sont jamais seuls. Or, les commissions des finances souhaitent de longue date pouvoir disposer d'une période de discussion « protégée » du budget c'est-à-dire non encombrée de multiples textes de loi. Mais, en raison de l'inscription à l'ordre du jour du Parlement de nombreux autres textes dictés par une actualité « urgente », ce souhait n'est pas près d'être exhaussé.

\* \* \*

L'administration est en mouvement et indiscutablement la LOLF, belle machine juridique,

invite au changement. Mais comme tout est à repenser (formation des agents, procédés informatiques, habitudes de travail), il faut accepter que les évolutions s'opèrent sur un temps long, que ce soit dans la manière de consommer les crédits que dans la façon d'exercer la responsabilité. Les effets ne peuvent se produire que si l'on maintient le cap réformiste et la vigilance critique. Les réflexes de l'ordonnance de 1959 ont la vie dure. Le risque de découragement des fonctionnaires, d'absence de véritable gain démocratique ou d'une faible amélioration de la qualité de gestion est réel. Il faut aussi renoncer à croire que le mécanisme vertueux du texte pouvait à lui seul améliorer le fonctionnement des finances et limiter la dépense publique. Par lui-même, le dispositif budgétaire ne stoppe ni le gaspillage ni ne réduit le train de vie de l'État ou de ses « serviteurs ». La LOLF n'offre que des outils juridiques ou de gestion. À utiliser... ou pas. De plus, tant de contrôles internes subsistent et viennent entraver la fluidité des opérations financières, opérations qui sont souvent validées sous le seul angle de leur régularité tandis que la responsabilité des ordonnateurs quant à l'emploi opportun de l'argent public est quasi-inexistante. Concernant la relative stérilité de la pratique parlementaire, la plus grande limite de la LOLF n'est pas une limite juridique on l'a vu. L'arsenal des outils nécessaires est plutôt complet. Le problème est donc plus politique que juridique. Malgré le réveil modéré de l'activité des commissions des finances, le contrôle et les pratiques ne sont pas bouleversés : plus d'information mais pas plus de capacité de sanction. On ne voit pas pourquoi ce fait aurait été modifié en profondeur par la LOLF et pourquoi les outils donnés aux parlementaires seraient davantage utilisés à l'encontre du Gouvernement tant que le système de la V<sup>e</sup> République est en place. Au mieux le Parlement débat, arbitre et pousse le Gouvernement à un comportement plus vertueux. Ce dernier reste maître du jeu et la faiblesse du contrôle parlementaire aboutit à ne pas tirer les conséquences des informations reçues (pas d'engagement de la responsabilité du Gouvernement et donc en fait des ministres...).

Quant à la logique de performance, elle peinait déjà à s'imposer dans les années 1970 avec les anciens « blancs » budgétaires. Où est la performance (ou alors de quelle performance parle-t-on ?) lorsque les exemples de gaspillage d'argent public continuent de défrayer la chronique : jet privé utilisé par tel ministre, train de vie fastueux de tel haut fonctionnaire, renouvellement irraisonné de matériels dans tel service ? Beaucoup d'États occidentaux pratiquent ce type de budget par objectif. L'on a évidemment très vite oublié, dans l'espérance de la LOLF, que l'Inspection générale des Finances avait tracé en février 2000 un tableau un peu désenchanté de la réalité de ces pratiques étrangères : sans entrer dans le détail, l'écart est important entre l'effet d'annonce et la réalité<sup>91</sup>.

Tout spécialement, malgré des avancées<sup>92</sup>, la discussion du projet de loi de règlement des comptes n'est pas devenue le moment de vérité attendu. La faiblesse du contrôle parlementaire n'est pas ici compensée par un examen minutieux du Conseil constitutionnel. Il estime qu'il n'a pas à examiner l'opportunité des opérations d'exécution mais simplement à vérifier que cette loi constate bien le résultat des opérations de toute nature intervenues pour l'exécution du budget. Le Conseil n'a pas à réajuster le déficit, rectifier des erreurs etc. C'est un contrôle de la forme pour l'essentiel<sup>93</sup>. La mauvaise gestion n'est pas pointée. Avec la consécration du principe de sincérité par la LOLF, on aurait pu s'attendre à une jurisprudence moins réservée à propos des lois de règlement. La certification des comptes de l'État pourrait d'ailleurs être un appui sérieux à la critique même si elle n'est qu'une annexe de la loi de règlement. Las, lorsque la loi de règlement des comptes a fait enfin l'objet d'une saisine, le résultat fut décevant mais conforme à la jurisprudence du Conseil. Le juge admit implicitement quelques petites inexactitudes (d'imputations) mais il énonça laconique : « *il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de procéder aux rectifications de la loi de règlement demandées par les requérants...* »<sup>94</sup>. Or, comme la

majorité parlementaire soutient toujours le Gouvernement, malgré ici ou là quelques frondes ou critiques, le système tourne en rond. De manière générale, ce que l'on entend subjectivement par « bonne » gestion dépend de l'éthique ou de la morale des Hommes. C'est d'abord affaire de volonté sous peine d'accentuer le discrédit d'une réforme qui ne le méritait pas.

(1) Elle succéda à l'ordonnance portant loi organique du 2 janv. 1959.

(2) Sa valeur est supra-législative et elle intègre probablement le « bloc de constitutionnalité » sans que toutefois le Conseil constitutionnel n'ait été très clair sur ce point (v. déc. 2001-448 DC du 25 juillet 2001 ou décision n° 2008-574 DC du 29 déc. 2008).

(3) M. Bouvier, « La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », AJDA, 2001, p. 876.

(4) Alors respectivement député (rapporteur général de la commission des finances) et sénateur (président de la Commission des finances).

(5) En ce sens : F. Mordacq, « Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », RFFP 2011, n° 116, p. 83.

(6) A. Lambert et D. Migaud, *La mise en œuvre de la LOLF. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique de la réforme*, Rapport au Gouvernement, oct. 2006, p. 3.

(7) M. Bouvert, J.-P. Brard, T. Carnenac, C. de Courson, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF*, AN, n° 1058, 16 juillet 2008, p. 7

(8) M. Seguin auditionné devant la Commission des finances du Sénat le 3 juin 2009 (compte rendu : site web du Sénat).

(9) Cour des Comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, rapport public thématique, Doc. fr. 2011, 200 p.

(10) Et plus seulement les investissements avec les anciennes « autorisations de programme ».

(11) Création de plafonds d'emplois autorisés et votés séparément, traitement distinct des dépenses de personnel (fongibilité asymétrique des crédits), modification de la répartition des emplois autorisés entre les ministères en loi de finances sauf exception pour les postes liés aux transferts de crédits etc.

(12) La notion remplace les emplois budgétaires (ord. de 1959).

(13) 1 ETPT = une personne travaillant à temps plein pendant un an. Cette notion est apparue dans le sillage de la LOLF. On ne décompte pas les postes par personne physique pouvant les occuper. Compte tenu des postes saisonniers ou à temps partiel, le plafond global des ETPT de l'État fixé en loi de finances n'est pas équivalent au nombre d'agents travaillant pour l'État. 1 ETPT peut par exemple correspondre à 1 emploi physique ou 2 emplois physiques à mi-temps... Un agent titulaire dont la quotité de travail est de 80 % sur toute l'année, correspond à 0,8 ETPT, un agent en CDD de 3 mois, travaillant à temps partiel à 80 % correspond à  $0,8 \times 3/12$  ETPT...

(14) On peut trouver des emplois occasionnels rémunérés à l'acte ou à la tâche ou des « saisonniers » non liés par CDD (étudiants stagiaires) : ni consommation d'ETPT ni traduction en PAE.

(15) Nomenclature de l'art. 5 de la LOLF. Si, dans un programme, la présentation des crédits par titre est indicative en revanche les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature (art. 7 LOLF). Pour les dépenses de personnel, le montant des AE ouvertes est égal au montant des CP ouverts (art. 8 LOLF).

(16) Art. 51 et 54 de la LOLF.

(17) Plus des 3/4 des programmes sont gérés au niveau déconcentré en pratique.

(18) Les BOP sont mono thématiques ou transversaux (plusieurs actions).

(19) Une même personne peut être responsable de plusieurs BOP.

(20) Par ex. dans la LF pour 2011, le budget général de l'État compte 32 missions dont 12 sont interministérielles.

(21) Par ex. cas du conseil supérieur de la magistrature sur le prog. 166 « Justice judiciaire », des autorités administratives indépendantes du prog. 308 « Protection des droits et libertés ».

(22) Par ex. le ministère de la défense a une direction des affaires financières unique au sein du secrétariat général pour l'administration (SGA), différente des branches traditionnelles du « métier » du ministère, comme les armées et la délégation générale pour l'armement.

(23) Par ex. au ministère de la justice les crédits d'investissement immobilier judiciaire (rénovation des palais de justice par exemple) sont inscrits sur le Prg 166 (justice judiciaire), dont le RPROG est la directrice des services judiciaires, mais sont gérés par le secrétariat général du ministère, c'est-à-dire une branche différente du ministère.

(24) Il repense le système qui permet de gérer la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État.

(25) Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques qui programmeraient pour une période fixe d'au moins trois ans les efforts en dépenses et en recettes à réaliser pourraient y contribuer (projet de loi constitutionnelle, T.A. n° 722, A.N. 13 juill. 2011).

(26) Groupe Georges Mandel, Aux soldats de l'an II de la LOLF, Pouvoirs, n° 121, 2007, pp. 109-112.

(27) Indépendamment de la LOLF. Cons. const. déc. n° 82-154 du 29 déc. 1982, déc. n° 90-285 du 28 déc. 1990, déc. n° 2004-508 du 16 déc. 2004 — J.-F. Joye, Finances publiques : les vicissitudes du principe de sincérité, JCP G, n° 12, 18 mars 2009, doctrine, 126.

(28) A. Siné, I. Veillet, La performance : un outil et une démarche indispensables au pilotage des politiques publiques, in *Lof, le bilan Regards sur l'actualité*, n° 335, 2007, p. 34.

(29) V. la doctrine du ministère du budget : <http://www.performance-publique.gouv.fr/> ou Hugues Bied-Charreton, La démarche de performance dans le cadre des lois de finances, *Notes bleues de Bercy*, 10 mars 2006, n° 304.

(30) Art. 54 LOLF (4°).

(31) Art. 51 LOLF (5°).

(32) Par ex. la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur comptait 57 objectifs et 126 IP en 2008 et 2009, nombres ramenés en 2010 à 49 et 96 (-25 %) : Cour des comptes, *Résultats et gestion budgétaire de l'État – Exercice 2009*, mai 2010 p. 127 et s.

(33) V. Jean Arthuis *Rapport d'information du Sénat sur la mise en œuvre de la LOLF*, n° 312/2006 du 12 avril 2006, p. 35 et s., Brigitte Rossigneux, Les indicateurs en folie des finances, Le Canard Enchaîné, 11 oct. 2006.

(34) La mission *Culture* n'a conservé dans le projet de LF pour 2008 que 8 IP sur les 32 qu'elle comportait en 2007 ; la mission *Travail et emploi* ne comprenait plus dans le projet de LF pour 2009 que 24 IP sur les 55 que comptait le PAP 2008 (v. D. Migaud, G. Carrez, *Rapport d'information relatif à la performance dans le budget de l'État*, AN, Milolf, n° 1780, 24 juin 2009, 389 p.).

(35) V. J.-F. Mancel, Mission Action extérieure de l'État, in D. Migaud, G. Carrez, *Rapport d'information relatif à la performance dans le budget de l'État*, op. cit. p. 37. Egal. voir les *Rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État* (annuels) de la Cour des comptes.

(36) Pour une étude des indicateurs non pertinents voir : J. Arthuis, *Rapport sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, Sénat, n° 220, 2 mars 2005, pp. 54 et s.

(37) Le nombre d'objectifs et d'IP a diminué depuis 2006. Dans la LFI pour 2011, pour le BG on compte 424 objectifs et 894 IP (contre 627 objectifs et 1284 indicateurs en 2006). Indicateurs d'efficacité socio-économique 54 % en 2006 48 % en 2011, indicateurs de qualité de service 18 % en 2006 19 % en 2011, indicateurs d'efficacité 28 % en 2006 33 % en 2011. Source : *Dir. du Budget*.

(38) E. Belluteau, Une première évaluation par la Cour des comptes de la démarche de performance, RFFP, 2007, n° 99, p. 185.

(39) D. Migaud, G. Carrez, *Rapport d'information relatif à la performance dans le budget de l'État*, AN, op. cit., p. 7.

(40) Ibid p. 8.

(41) Ibidem. p. 21.

(42) Ibidem p. 28.

(43) La MILOLF, p. 29, relève que le cas français n'est pas isolé en citant une étude de l'OCDE (19 % seulement des législatures des pays de l'OCDE s'appuieraient sur les enseignements tirés de mesures de la performance pour prendre des décisions. Le % serait même de 8 % pour les membres des commissions budgétaires des Parlements : OCDE, La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, 2007, p. 71).

(44) Rapport MILOLF p. 30.

(45) M. Bouvart, J.-P. Brard, T. Carnenac, C. de Courson, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF*, AN, n° 1058, 16 juill. 2008 p. 29.

(46) Ibidem p. 29.

(47) Cour des comptes, *Résultats et gestion budgétaire de l'État exercice 2009*, mai 2010 p. 125. Pour mémoire la CAC résulte de l'art. 27 al. 2 de la LOLF : comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

(48) Conscient des difficultés, le ministère du budget relance régulièrement la CAC (v. circ. 13 juill. 2011, n° BCRB1118282C).

(49) Exemple : v. RAP 2009 du prg 306 « Présidence française de l'Union européenne ».

(50) Interprétation issue de l'art. 8 LOLF.

(51) Cour des comptes, *Résultats et gestion budgétaire de l'État*, 2009, op. cit. p. 129.

(52) M. Seguin devant la commission des finances du Sénat le 3 juin 2009 (site Internet du Sénat).

(53) MILOLF p. 14.

(54) V. les « bleus » ou les « jaunes » budgétaires (art. 51 ou 54 LOLF) ou le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (art. 50 LOLF) ou le compte général de l'État (art. 54 LOLF)...

(55) La Cour des comptes envoie des questionnaires aux administrations (la NEB : Note d'Exécution Budgétaire) en début de chaque gestion, sur l'exécution de l'année N-1. Les réponses alimentent son rapport lié au projet de loi de règlement. À la demande de la commission des finances du Sénat, la primauté de la communication du rapport sur les résultats et la gestion de l'exercice écoulé a été réservée aux parlementaires. Ce rapport est accompagné des NEB et de notes d'analyse par programme.

(56) La Cour des comptes indique que 71 % des recommandations en 2010 avaient été mises en œuvre, *Rapport annuel 2010*, mai 2011, p. 22.

(57) Pierre Joxe, « Assister le Parlement », RFFP, n° 59, 1997, p. 23.

(58) Tout comme le juge const. : v. déc. 2005-530 DC du 29 déc. 2005.

(59) Conférence de presse du Premier Président le 21 mai 2008.

(60) P. Seguin, audition devant le Sénat le 3 juin 2009 (site web Sénat).

(61) Art. 58 2° LOLF.

(62) Adrien Gouteyron, *Rapport sur les suites données à ses contrôles budgétaires effectués en 2006*, n° 464, 25 sept. 2007, Sénat, 47 p.

(63) Les chapitres sont : « Systématiser une méthode ou s'adapter aux différentes situations » ; « Développer les échanges d'expérience » ; « Recourir à des institutions ou organismes extérieurs » ; « Communiquer sur le contrôle » (site Internet du Sénat).

(64) Ex. 2010 : 46 contrôles budgétaires sectoriels programmés mais 30 ont été réalisés dont 5 enquêtes de la Cour des comptes. Au total : 25 rapports d'information. En 2011, 30 contrôles programmés dont 5 enquêtes demandées à la Cour (voir les communiqués du Sénat, 13 fév. 2007, 1<sup>er</sup> fév. 2008, 5 fév. 2009, 3 fév. 2010 et du 2 fév. 2011). V. aussi J. Arthuis et alii, *Rapport d'information sur le contrôle budgétaire* Sénat, n° 355, 3 juin 2008, 83 p.

(65) Ex. communiqué du 25 juin 2009 du Sénat.

- (66) Communiqué du 26 oct. 2005 du Sénat intitulé « *A la demande de la commission des finances du Sénat, Mme Michèle Alliot-Marie s'engage à renforcer la sincérité de son budget* ».
- (67) Le Sénat en a fait de même lorsqu'il a changé de majorité en 2011.
- (68) Créée en 1999. A l'origine elle travaillait avec le Sénat. Son travail traduit la volonté de dépasser les clivages politiques et prend appui sur l'expertise de la Cour des comptes. Les auditions sont ouvertes à la presse, au public et retransmises sur la chaîne parlementaire. Les rapports donnent lieu à une analyse des suites apportées par le Gouvernement.
- (69) Il existe aussi depuis 2004 une Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) qui dépend de la commission des affaires sociales dans chaque chambre.
- (70) Par exemple, utilisée pour le contrôle de l'organisation et les systèmes d'information de la police et de la gendarmerie (Sénat, rapport n° 25, 2003-2004) ou des SDIS (Sénat, rapport n° 116, 2001-2002). V. Sénat, *Guide des bonnes pratiques du contrôle budgétaire*, op. cit. p. 5.
- (71) 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 24 de la Constitution. La loi n° 2011-140 du 3 février 2011 accroît aussi les pouvoirs des commissions d'enquête des instances permanentes de contrôle et d'évaluation.
- (72) Art. 49. Ces questionnaires sont adressés au Gouvernement avant le 10 juillet. Il y répond par écrit au plus tard le 10 octobre.
- (73) Le Rapport D. Migaud, J.-P. Brard, M. Bouvard, C. De Courson, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF*, AN n° 3165, 15 juin 2006, p. 32) indiquait seulement 56 % en moyenne de réponses aux questionnaires dans les délais (53 % en 2004) avec des variations importantes selon les ministères.
- (74) Le Parlement dispose toutefois d'informations communiquées par le Gouvernement via les lettres plafonds ou lors du débat d'orientation budgétaire ou du débat sur le programme de stabilité transmis à la commission européenne.
- (75) Par ex. Rep. min. QE n° 31903 (Le Fur), JOAN 2 déc. 2008 (mise en place de Chorus) ; QE n° 85158 (Dosière), JOAN, 5 oct. 2010 (rémunération des collaborateurs de cabinet), QE n° 75909 (Dosière), JOAN 5 avril 2011 (frais de fonctionnement du cabinet du ministre de la défense), Rep. min. QE n° 17388 (Masson), JO Sénat du 19 mai 2011 (fiscalité des surfaces commerciales) etc.
- (76) Nous passons sous silence ici les délais assignés par la Constitution ou la LOLF pour voter les textes.
- (77) Modifiant la LOLF, la loi du 12 juillet 2005 n'a cependant pas pu faire mieux que de rendre obligatoire la transmission par le Gouvernement au Parlement d'une information sur les mises en réserves de crédit.
- (78) Elle a toutefois été jugée conforme au principe de sincérité mais à condition que le Parlement puisse être informé des mesures prises en temps utile et tout au long de l'exercice : Cons. const., déc. 27 déc. 2002, n° 2002-464 DC, déc. 29 déc. 2004, n° 2004-511 DC, déc. 7 juill. 2005, n° 2005-517 DC., déc. 16 août 2007, n° 2007-555 DC.
- (79) Que ce soit par la création ou la suppression de programmes (création en 2008 et suppression en 2010 du prg 306 « Présidence française de l'Union européenne », création en 2009 du prg 308 « Protection des droits et libertés », création en 2011 du prg 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »)
- (80) Par exemple, le départ en 2009 des services du Premier ministre de la Direction de l'administration générale et de la fonction publique (DGAFP) et de la Direction du développement des médias (DDM) s'est traduit par la suppression de l'action intitulée « Coordination sectorielle ».
- (81) V. J. Arthuis, *Rapport d'information sur l'application de l'article 40 de la Constitution*, n° 401, Sénat, 18 juin 2008.
- (82) La compensation était déjà admise pour les ressources : décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976.
- (83) V. Jean Arthuis *Rapport d'information du Sénat sur la mise en œuvre de la LOLF*, n° 312/2006 du 12 avril 2006, p. 21.
- (84) Peu d'informations officielles sont disponibles ici.
- (85) Voir des exemples dans le *Guide de bonnes pratiques du contrôle budgétaire* du Sénat p. 8. Ex. lors de l'examen du budget pour 2007, après l'audition pour suite à donner de l'enquête de la Cour des comptes sur l'Association française d'action artistique (AFAA), deux amendements ont réduit de 500 000 euros les crédits alloués à CulturesFrance.
- (86) LFI pour 2002 (art. 115).
- (87) LFI pour 2008 (art. 64).
- (88) Ce chiffre de crédits déplacés par les députés n'est pas le chiffre des crédits définitivement déplacés après la 2<sup>e</sup> lecture ou la CMP. V. Rapp. D. Migaud *et alii*, AN n° 3165, op. cit., p. 42.
- (89) Au Sénat 88 amendements furent déposés pour le même budget. 73 furent adoptés (contre 48 présentés et 16 adoptés avant la LOLF). Concernant les crédits des missions du BG, en première lecture 14 amendements déplaçaient 700 millions de crédits. 12 amendements étaient confirmés en seconde lecture et déplaçaient 400 millions. Enfin, après la CMP, le Sénat ne confirma que 8 amendements pour 30 millions d'euros. V. J. Arthuis *Rapport d'information du Sénat sur la mise en œuvre de la LOLF*, op. cit. p. 25 et s.
- (90) Cf. art. 41, 44, 49 al. 3 de la Constitution.
- (91) Ce sont le plus souvent des objectifs très généraux qui sont fixés. H. Guillaume, G. Dureau, F. Silvent, IGF, « *Mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'État* », Rapport de synthèse, MINEFI, février 2000 (huit pays étudiés).
- (92) C'est notamment à la demande du Parlement (Mission Migaud-Lambert, rapport au Gouvernement, *La mise en œuvre de la LOLF. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, 2005, p. 45) que la loi de règlement est à présent discutée au moment du DOB et non plus au moment du PJLF.
- (93) Déc. n° 85-202 DC, 16 janv. 1986, n° 91-300 DC, 20 nov. 1991.
- (94) Décision Cons. const. n° 2009-585 du 6 août 2009 (conforme).