

Chapitre 1

La genèse de la LOLF

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 précise les modalités d'adoption du budget de l'État. Elle constitue l'acte de référence auquel renvoie le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution consacré aux lois de finances.

Cette loi organique remplace le précédent texte applicable, l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui, de la même manière, apportait les précisions utiles à l'adoption des lois de finances.

La LOLF répond à trois impératifs :

- renouveler le pouvoir budgétaire des parlementaires – celui-ci ayant été strictement circonscrit par les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;
- améliorer la performance de l'activité de l'administration ;
- réécrire le contenu de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en raison des contradictions, inconstitutionnalités, difficultés d'interprétation et vides juridiques qui le caractérisaient.

1. Une « conjonction astrale » favorable à l'adoption de la LOLF

La LOLF présente la particularité d'avoir été adoptée dans un contexte favorable que certains ont évoqué sous le vocabulaire de « conjonction astrale » (Ainsi Raymond Forni, Président de l'Assemblée nationale en séance parlementaire – 7 février 2001).

Il faut, en effet, se remémorer que la proposition de loi organique qui deviendra la LOLF était la trente-sixième proposition de loi visant à modifier le texte de 1959. Très rapidement, les pouvoirs publics s'étaient rendus compte de la nécessité de réformer le texte de 1959. Il faudra toutefois attendre plus de quarante ans avant que cela ne se produise. Cette trente-sixième proposition de loi (24 à l'Assemblée nationale, 11 au Sénat) a ainsi pu être perçue comme une nième tentative, vouée à l'échec comme les précédentes.

Ceci explique, pour partie, que le ministère chargé du budget ait peu suivi, dans les premiers temps, l'élaboration de ce texte. Il faut d'ailleurs se rappeler qu'à l'époque où le texte était en « gestation » au sein du Parlement, le ministère chargé du budget rencontrait des difficultés importantes (avec notamment le projet de fusionner les directions générales de la comptabilité publique et du Trésor – un projet qui ne verra le jour qu'en 2007) avec le rejet par les agents du ministère des perspectives de réforme envisagées. La situation de grève rencontrée au sein du ministère au début de l'année 2000 (et la démission de son ministre, Christian Sautter en mars 2000), ont contribué à positionner à l'arrière-plan la proposition de réforme de l'ordonnance de 1959 projetée par le Parlement alors qu'elle était en préparation.

En parallèle, l'adoption de la LOLF a bénéficié d'un concours de personnalités. Rappelons que la paternité du texte est attribuée à deux parlementaires : Didier Migaud, alors député de l'Isère (Premier président de la Cour des comptes depuis février 2010) et Alain Lambert, alors sénateur de l'Orne et président de la Commission des finances du Sénat.

Soulignons également que parmi les parlementaires, certains ont particulièrement appuyé l'élaboration et l'adoption de ce texte – tel est le cas de Laurent Fabius, à l'époque Président de l'Assemblée nationale et ayant œuvré de manière importante dans le cadre d'un groupe de travail initié en 1999, dédié à l'efficacité de la dépense publique et ayant contribué largement à l'élaboration de la LOLF.

Lorsque Christian Sautter est amené à démissionner suite aux difficultés rencontrées au sein du ministère, son successeur n'est autre que Laurent Fabius – qui très logiquement, alors qu'il a œuvré en faveur de la LOLF en tant que parlementaire, va poursuivre en tant que ministre à la tête de celui des ministères qui aurait pu le plus facilement s'opposer à son adoption.

La conjonction astrale se poursuit avec l'alternance politique qui a accompagné les élections présidentielles de 2002. Alain Lambert est nommé ministre délégué au budget. Le texte a été adopté par les assemblées parlementaires et Alain Lambert va très logiquement poursuivre au sein de l'exécutif l'œuvre entamée en tant que parlementaire. Il va ainsi accompagner les premiers temps d'application de la LOLF.

En parallèle, l'adoption même du texte révèle une conjonction des plus favorables. Le texte est adopté en très peu de temps : alors qu'une première lecture a eu lieu devant l'Assemblée nationale en février 2001, c'est ensuite en l'espace d'un seul mois, le mois de juin 2001, que se déroulent la première lecture au Sénat, la seconde lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat. Le texte est ainsi adopté en un temps record à la quasi-unanimité des deux assemblées parlementaires (seul le parti communiste s'est abstenu).

Il faut enfin ajouter à ce panorama le quasi secret dans lequel le texte a été adopté. C'est Laurent Fabius qui révèle en novembre 2011 à l'occasion du Colloque anniversaire de la LOLF la volonté des artisans du texte de ne pas divulguer l'importance du texte.

En effet, au vu de l'importance des réformes engagées avec la LOLF – notamment avec l'apparition d'une logique de performance visant à mesurer l'activité de l'administration, on pouvait s'attendre à ce que l'adoption du texte ne s'apparente pas à un long fleuve tranquille. Bien au contraire, on pouvait s'attendre à une réaction relativement épidermique de la part de l'administration, de ses syndicats. Il n'en a rien été. Probablement que l'intitulé même de la loi a pu égarer les syndicats qui n'ont pas perçu l'importance de ce texte. Mais il faut également concevoir que les artisans mêmes de ce texte ont fait en sorte

d'attirer le moins possible l'attention sur ce texte. Selon les propos de Laurent Fabius : « pour voter heureux, votez caché »¹.

Dans son élaboration, dans son adoption, la LOLF a bénéficié de circonstances favorables qui ont contribué à ce qu'elle soit adoptée sans difficulté. La question pouvait se poser de la mise en œuvre de ce texte, en raison des modifications importantes qu'elle annonçait dans le fonctionnement même de l'administration, en termes de réorganisation notamment. Ici également, la conjonction lui a été favorable : alors que la mise en œuvre de la LOLF supposait, dans une logique d'appréciation de la performance de l'administration, d'en déduire toutes les conséquences en termes de réaffectation des personnels administratifs concernés, la « fenêtre » offerte par le départ en retraite de la génération du baby-boom, soit 50 % des agents publics sur une période de 10 ans a accompagné, de la même manière, l'exécution du nouveau texte organique. La politique mise en place de non-remplacement d'un départ sur deux en retraite a permis de faciliter la mise en œuvre du texte.

2. Les particularités de l'ordonnance du 2 janvier 1959

L'ordonnance du 2 janvier 1959 a été adoptée en application des dispositions de l'article 92 de la Constitution du 4 octobre 1958. Cet article, aujourd'hui abrogé, prévoyait que « les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et [...] au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises, en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, par ordonnance ayant force de loi ».

Est-il utile de rappeler que la particularité de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est de n'avoir jamais été soumise au contrôle de constitutionnalité.

Le contexte historique d'adoption de l'ordonnance l'explique. Le Conseil constitutionnel, créé par la Constitution du 4 octobre 1958, n'était pas, à la date d'adoption de l'ordonnance, à même d'exercer ce contrôle.

1. Colloque anniversaire de la LOLF, novembre 2011, Assemblée nationale.

L'ordonnance s'est donc insérée dans notre hiérarchie des normes alors même que, la jurisprudence du Conseil constitutionnel notamment le démontrera, des dispositions apparaissaient non conformes aux dispositions constitutionnelles. L'application de l'ordonnance a également suscité de nombreuses difficultés en raison des contradictions, des incertitudes et vides juridiques qu'elle contenait. Dans ce cadre également, la jurisprudence constitutionnelle a apporté d'importants éclairages facilitant l'application du texte de 1959, notamment s'agissant :

- de l'exercice par le Parlement de son pouvoir d'amendement (cf. chapitre 9) ;
- des modalités d'adoption des lois de finances initiales (cf. chapitre 7) ;
- du régime juridique applicable aux lois de finances rectificatives ;
- du contenu des lois de finances (Cf. chapitre 5)...

Autant d'illustrations témoignant de l'importance de la jurisprudence constitutionnelle dans la compréhension du texte de 1959 et de l'impact de cette dernière sur la rédaction même de la LOLF qui, par plusieurs de ces dispositions, a entériné l'interprétation donnée du texte de 1959 par le Conseil constitutionnel.

Une jurisprudence fournie puisque depuis la réforme constitutionnelle du 29 octobre 1974, depuis que 60 députés ou 60 sénateurs ont la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel d'un contrôle de constitutionnalité des lois, la saisine du Conseil pour les lois de finances initiale a été quasi-systématique (cinq lois de finances ont échappé à ce contrôle, les lois de finances initiales pour 1989, 1993, 2007, 2008 et 2009).

Une ordonnance qui revêt le caractère de loi organique (Cons. const. 15 janvier 1960, Loi modifiant l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, 6 DC). Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, ceci implique qu'une déclaration de non-conformité peut être prononcée dès lors qu'une

loi de finances méconnaît les dispositions de l'ordonnance organique (Cons. const. 11 août 1960, Redevance radio-télévision, 8 DC).

C'est d'ailleurs en cette qualité de loi organique, que l'ordonnance du 2 janvier 1959 aurait dû être soumise au contrôle du conseil constitutionnel. Une particularité qu'elle ne partage pas avec la LOLF qui, adoptée en 2001, pouvait sans peine être soumise au contrôle du Conseil constitutionnel (Cons. const. 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC). À l'occasion de ce contrôle, le Conseil constitutionnel a pu censurer des dispositions non conformes à la Constitution à l'exemple du premier alinéa de l'article 58 LOLF consacré à la mission d'assistance exercée par la Cour des comptes (Cf. Chapitre 18).

Chapitre 2

Les objectifs de la LOLF

La loi organique du 1^{er} août 2001 cible deux objectifs principaux :

- améliorer la gestion publique par l'introduction d'une logique de résultats (visant à remplacer la logique de moyens induite par l'ordonnance du 2 janvier 1959) ;
- rénover le pouvoir budgétaire du Parlement (amoindri par la Constitution du 4 octobre 1958 et l'ordonnance de 1959).

1. Améliorer la gestion publique

L'amélioration de la gestion publique envisagée dans le cadre de la LOLF entend mettre un terme aux conditions parfois erratiques d'utilisation des crédits dans le cadre de l'ordonnance de 1959.

C'est tout d'abord un budget de résultat qui est adopté avec la LOLF au moyen d'une budgétisation des crédits au premier euro (Cf. chapitre 14). Alors que dans le cadre de l'ordonnance de 1959, le budget présenté au Parlement pour adoption était un budget de moyens, c'est-à-dire un budget dont les crédits étaient présentés comme nécessaires et indispensables au bon fonctionnement de l'État. Avec la LOLF, les crédits ont vocation à n'être votés – reconduits d'une année sur l'autre par le Parlement – qu'à la condition que le Gouvernement justifie, dès le premier euro demandé, de leur nécessité.

Cette justification s'opère par analyse de la performance de l'activité de l'administration (Cf. chapitre 10). Les services de l'État sont, en effet et désormais, tenus de s'engager en termes d'objectifs et de résultats sur l'exercice budgétaire à venir.

Cette analyse de la performance de l'activité de l'administration doit être portée à la connaissance du Parlement qui a ainsi la possibilité d'en tirer des conséquences, au stade de l'adoption des lois de finances, pour décider des montants de crédits à accorder aux différents secteurs ministériels.

Dans ce cadre, chaque administration doit répondre de son activité en fonction des résultats obtenus sur l'année écoulée – à l'exemple du ministère en charge de la sécurité routière sur le territoire national qui doit justifier du nombre de tués et d'accidentés sur les routes ; - ou encore de la justice qui doit répondre des délais aux termes desquels les juges rendent leurs décisions.

Une évolution importante par rapport à la logique de moyens véhiculée par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Les crédits étaient alors présentés au Parlement comme indispensables au fonctionnement de l'État, sans qu'il puisse les remettre en cause. Une logique qui a généré un gaspillage conséquent de l'argent public dès lors qu'en fin d'exercice budgétaire, les services de l'État entendaient justifier la reconduction de leur enveloppe budgétaire, en ayant fait usage de la totalité de l'enveloppe qui leur avait été attribuée ! En pratique, cette logique conduisait certaines administrations à dépenser inutilement dès l'automne. C'est en réaction que la LOLF a substitué au budget de moyens, un budget de résultat ce qui suppose que l'administration soit tenue, à l'exposé du projet de loi de finances, de justifier des crédits demandés en fonction des résultats obtenus sur l'année écoulée. En ce sens, la LOLF a été présentée comme introduisant une véritable révolution dans le fonctionnement même de l'administration¹.

1. Notamment Lambert Alain qui évoque une véritable révolution culturelle – 27 juin 2008, Blog A. Lambert, les amis de la LOLF. Également le dossier spécial « La LOLF, une révolution silencieuse ? », *Rev. Trésor* 2006, n° 7. Parmi la presse : *L'express*, La LOLF ou la révolution budgétaire en marche, 1^{er} sept. 2005.