

« Dieu se rit des hommes qui se plaignent des conséquences alors qu'ils en chérissent les causes »
Bossuet

A propos de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Rarement un texte n'aura autant suscité l'unanimité que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹. Simultanément, peu de textes auront été autant critiqués que l'ordonnance du 2 janvier 1959². On relèvera pourtant que les auteurs de la loi organique n'ont pas hérité de la familiarité que les rédacteurs de l'ordonnance entretenaient avec la langue française³.

La loi organique ne constitue pas une simple rénovation des règles applicables aux lois de finances. Elle participe d'un changement beaucoup plus profond qui modifie le cadre et le contenu du budget.

Le principe de sincérité budgétaire vient, en effet, compléter le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les lois de finances. Celles-ci doivent présenter « *de façon sincère les ressources et les charges de l'Etat* »⁴. Ce nouveau principe, héritier de l'exigence de sincérité présente dans la jurisprudence récente du Conseil Constitutionnel, « *s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Il se caractérise « *par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances* » et, pour les lois de règlement, « *s'entend, en outre comme imposant l'exactitude des comptes* »⁵.

Le contenu des lois de finances traduit, de son côté, une approche nouvelle de la dépense publique. L'Etat bascule d'une logique de moyens vers une logique de résultats. Des indicateurs de résultats permettent de vérifier le respect des objectifs annoncés. Dans cette recherche de la performance, l'administration doit justifier de l'ensemble des dépenses dès le premier euro. Evaluée au vu des résultats de l'action publique, la dépense doit devenir plus

¹ Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, JO n°177 du 2 août 2001, p. 12480. On n'emploiera pas l'acronyme convenu, fort peu élégant. Les nombreuses contributions à propos de la loi organique confirment, s'il en était besoin, les progrès de la pensée unique y compris en matière budgétaire.

² Ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, JO du 3 janvier 1959.

³ Le fait que ce texte soit écrit dans un français maîtrisé ne signifie pas, bien entendu, qu'il soit juridiquement exempt de critiques. On ne connaît pas de texte de droit positif qui le soit.

⁴ Loi organique, art. 32.

⁵ Cons. Const. Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, JO du 2 août 2001, p. 12490. Le Conseil a néanmoins pris soin de neutraliser un instrument qui l'aurait mis en mesure de censurer des prévisions de croissance irréalistes. Il n'a pas les moyens techniques de contredire de telles prévisions de croissance. Il n'a surtout aucun intérêt politique à se lancer dans cette direction. Cette interprétation constitue donc une véritable neutralisation. L'équilibre budgétaire, c'est-à-dire l'obligation de présenter les masses de recettes, de dépenses et le solde qui en résulte dans le tableau d'équilibre (Cons. Const. N°79-110 DC du 24 décembre 1979, JO du 26 décembre 1979, p. 3279), est fonction de l'hypothèse de taux de croissance retenue par le gouvernement. La violation de la sincérité pourrait donc survenir par le vote, dans la seconde partie de la loi de finances, d'une disposition volontairement contraire aux données de cet équilibre. Elle ne pourrait donc être constituée par une évaluation des recettes reposant sur des perspectives de croissance irréalistes. La sincérité apparaît davantage ainsi comme une variante du principe d'équilibre. Avec l'exactitude des comptes imposée à la loi de règlement, le Conseil se réfugie prudemment derrière la mission donnée à la Cour des comptes de certifier les comptes de l'Etat (loi organique art. 58). Sur le principe de sincérité, voir Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, Etudes juridiques du Sénat, EJ, N°1, octobre 2006.

efficace. Des audits réguliers contribuent à la modernisation de l'Etat. Simultanément, le budget est plus lisible grâce à une nouvelle nomenclature fondée sur les politiques publiques⁶.

L'importance respective des différentes lois de finances s'en trouve, dès lors, modifiée. La loi de finances initiale abandonne son image de budget de reconduction, sur lequel, ni le gouvernement ni le Parlement n'ont de prise véritable, et qui fait l'objet d'un débat laborieux et d'un vote sans surprises. La loi de finances rectificative perd un peu de son importance car la modification, en cours d'année, des équilibres définis en loi de finances initiale devient plus difficile. La loi de règlement, en revanche, acquiert un rôle essentiel puisqu'elle doit permettre de vérifier la réalisation des objectifs fixés par la loi de finances initiale⁷.

La comptabilité publique est réformée autour d'un nouveau principe selon lequel « *Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* »⁸. Une comptabilité générale, fondée sur le principe de constatation des droits et obligations⁹, est établie parallèlement à la comptabilité budgétaire. Cette nouvelle comptabilité est calquée sur les règles applicables aux entreprises. Elle retrace les opérations du budget de l'Etat dans une optique patrimoniale afin de présenter, à l'issue de l'exercice, le bilan, les comptes de résultats et les engagements hors bilan de l'Etat.

Ces nouvelles méthodes sont séduisantes. L'assainissement des finances publiques devrait être aujourd'hui, en effet, une priorité politique majeure, indépendamment du pacte de stabilité. Des finances structurellement saines ne sauraient, en effet, s'accommoder d'un déficit maximum de 3%. Le bon état des finances publiques ne peut se traduire que par un véritable équilibre comptable, voire un excédent. Mais le solde budgétaire ne suffit cependant pas à prouver le bon état des finances publiques¹⁰. La structure même de la dépense publique peut, seule, en garantir le volume. Or la règle du « zéro volume » qui interdit la croissance des dépenses en volume, pour nécessaire qu'elle soit, est très loin d'être suffisante. En effet, sur les 5 milliards d'euros de croissance en valeur qu'elle a permis de dégager en 2006, 3 milliards ont été absorbés par l'augmentation des dépenses de personnel, et 1 milliard par les charges de la dette¹¹. Les conclusions du rapport Pébereau étaient pourtant précises : la situation « *très préoccupante* » des finances publiques provient d'un recours à l'endettement qui « *a permis de compenser une gestion insuffisamment rigoureuse des dépenses publiques* », laquelle s'explique notamment par « *les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif* » et par « *notre préférence pour la dépense publique* »¹²

La loi organique du 1^{er} août 2001 répond à deux objectifs principaux : moderniser la gestion publique et renforcer les pouvoirs du Parlement. Elle n'est donc pas censée permettre directement d'assainir les finances publiques et n'agit pas sur les causes du déficit. Cette

⁶ La démarche de performance, stratégie, objectifs, indicateurs de résultats. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, juin 2004.

⁷ C'est le mécanisme du « *chaînage vertueux* » souligné par Jean Arthuis : rapport d'information n°312 sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Sénat, 2005-2006, p. 47.

⁸ Loi organique art. 27.

⁹ Loi organique art. 30.

¹⁰ Sur la critique du pacte de stabilité sur ce point, voir G Carrez, rapport N°1926 de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique modifiant la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, AN, p. 17 et s.

¹¹ Philippe Marini, rapport n°444 sur le débat d'orientation budgétaire pour 2006, Sénat, 2004-2005, p. 14.

¹² La situation décrite par le rapport Pébereau était parfaitement connue. Faire semblant de découvrir, en 2006, les problèmes soulevés par cette commission relève de la tartufferie. Rompre avec la facilité de la dette publique, commission présidée par Michel Pébereau, La documentation française 2006.

Rapport Pébereau, p. 11, 13 et 14.

démarche est tout à fait volontaire¹³. Une réforme d'ampleur des finances publiques aurait pourtant dû lier les deux objectifs consistant à améliorer l'efficacité de la dépense et à réduire son volume. Le rapport Pébereau affirme à juste titre : « *la LOLF et la LOLFSS ne changeront véritablement la gestion des finances publiques que lorsque deux mesures complémentaires auront été prises : la mise en place d'un dispositif permettant de remettre en cause les dépenses les moins pertinentes et le recentrage de l'action du Parlement sur le contrôle des résultats* »¹⁴.

Les auteurs de la loi organique se sont cependant focalisés sur la question de l'efficacité des dépenses publiques comme en témoigne cette mention manuscrite du guide de la performance publique : « *Notre objectif est ambitieux : s'assurer de la bonne utilisation de l'argent des contribuables* »¹⁵. On a fait l'économie du débat sur le volume, et donc sur la structure, de la dépense. L'assainissement des finances publiques ne proviendra cependant que d'une modification de la structure de la dépense publique, résultant, elle-même, d'une réflexion politique sur la légitimité de cette dépense¹⁶. La loi organique du 1^{er} août 2001 ne peut, dès lors, qu'être un instrument technique destiné à pallier l'absence de débat sur le rôle de l'Etat¹⁷. La mise en œuvre de ce texte risque donc de n'aboutir qu'à une nouvelle présentation du budget de l'Etat et de son déficit.

L'ordonnance de 1959 n'est pas à l'origine de la dégradation des finances publiques. La loi organique du 1^{er} août 2001 ne permettra pas de les assainir.

I - L'ordonnance de 1959 n'est pas à l'origine de la dégradation des finances publiques.

Il convient de rappeler cette évidence. Il ne fait aucun doute que l'ordonnance de 1959 présentait des défauts et que certaines notions ou procédures étaient largement perfectibles¹⁸. Toutefois, l'application de ce texte ne conduisait pas nécessairement à l'émergence d'un déficit public structurel¹⁹. Cette simple constatation devrait suffire à

¹³ « *La Mission tient également à rappeler que la LOLF n'est qu'un outil, qui n'est porteur d'aucune idéologie politique de réduction ou d'accroissement systématique de la dépense publique ; chaque majorité est absolument libre de mener la politique budgétaire et économique qu'elle souhaite* » (Michel Bouvard et alii, Rapport n°3165 d'information sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, AN, 15 juin 2006, p.7)

¹⁴ Rapport Pébereau précité, p. 170.

¹⁵ Guide de la performance publique, p.3. Alain Lambert écrit sur ce point : « *Or, dans une situation de déficit et de dette publics encore élevés, l'enjeu d'utiliser de façon optimale toute ressource prélevée sur le contribuable apparaît fondamental aux yeux de tous. C'est cet enjeu partagé qui est à l'origine de la réforme. Il n'est pas nécessaire de dépenser moins dans l'absolu, mais d'optimiser l'utilisation de tout crédit public pour atteindre le meilleur rapport coût/efficacité* ». Rapport n°343 sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, Sénat, 2000-2001, p. 19.

¹⁶ Jean Arthuis, rappelant que la réforme de l'Etat et des finances publiques mise en œuvre au Canada dans les années 1990 avait conduit à s'interroger sur la légitimité des dépenses publiques en posant des questions telles que « *Y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans l'exercice de cette mission ?* », écrit : « *Il manque aujourd'hui à la réforme de l'Etat un audit des missions de l'Etat, formalisé autour de diagnostics partagés, intégrant la question des coûts* », rapport d'information n°45 sur la réforme de l'Etat et les audits de modernisation, Sénat, 2006-2007, p. 38.

¹⁷ La dépense publique du seul budget de l'Etat se décompose en trois postes : dette (39Mds €) ; fonction publique (119Mds €) ; autres dépenses (109Mds €). Ces chiffres illustrent très précisément la structure de la dépense et le problème politique sous-jacent.

¹⁸ La Cour des comptes préconisait une refonte de l'ordonnance et non son abrogation.

¹⁹ Contrairement à des affirmations pour le moins dépourvues de nuances : « *Obsolète comme instrument de gestion de publique, (elle n'a pas empêché dette et déficits publics de se creuser)* ». (A Lambert, rapport n°343, précité, p. 8). Ce n'était pas son rôle mais celui des pouvoirs publics, comme le souligne honnêtement Alain

relativiser fortement les critiques formulées contre l'ordonnance au cours des débats qui ont entouré l'élaboration de la loi organique du 1^{er} août 2001. « *Elaborée dans le secret des cabinets ministériels* »²⁰, imposée au Parlement qui n'avait pu la discuter, l'ordonnance est souvent présentée, à l'instar de l'âne de la fable, comme la cause de tous les maux. Elle incite au gaspillage et interdit toute remise en cause des dotations budgétaires d'une année sur l'autre. Le retard dans le vote et l'adoption de la loi de règlement proscrivent également toute analyse réelle des résultats d'exécution des budgets. Ce tableau doit être fortement nuancé.

A- De l'élaboration à la mise en œuvre

Quelques considérations de bon sens permettent de relativiser la portée des critiques dirigées contre l'ordonnance qui sont, pour certaines, totalement infondées.

1- L'origine de l'ordonnance

Le secret qui a entouré l'élaboration de l'ordonnance ne peut lui être imputé comme un défaut structurel qui expliquerait la nocivité des effets qu'on lui attribue²¹. Il faut rappeler que c'est la Constitution qui a permis la rédaction de l'ordonnance dans ces conditions²². On soulignera également que le fait que ce texte ait été rédigé par des hauts fonctionnaires du ministère des finances ne peut être considéré, en soi, comme un vice, surtout lorsque cette critique provient de membres du Parlement. Ces mêmes fonctionnaires devaient supporter l'irresponsabilité du Parlement lorsque celle-ci, du fait de l'incapacité du pouvoir législatif à voter la loi de finances pour le 1^{er} janvier de l'année, conduisait à la mise en œuvre des douzièmes provisoires²³. On ne pourra qu'être reconnaissant à l'ordonnance d'avoir donné une certaine discipline au Parlement en prolongeant l'article 47 de la Constitution. Personne n'a d'ailleurs jugé bon de remettre en cause les mécanismes de délai posés par la Constitution lors de l'élaboration de la loi organique.

2- La mise en œuvre de l'ordonnance

Déficitaire jusqu'en 1965, le budget est voté en équilibre de 1965 à 1978 à l'exception des années 1968 et 1969. Bien que le solde d'exécution soit souvent déficitaire²⁴, ce déficit demeure relativement limité. Le choc pétrolier de 1973 contraint le gouvernement à mener une politique de relance qui provoque, pour 1975, un déficit de 38,2 MdsF, soit 2,6% du PIB. Celui-ci sera cependant ramené à 30 MdsF, soit 1,1% du PIB, en 1980. La spirale du déficit et de l'endettement public reprend à partir de 1981 et conduit en trois ans à un déficit de 129Mds F, soit 3,29 % du PIB. Personne ne songeait alors à imputer à l'ordonnance ces

Juppé : « *Ce n'est pas l'ordonnance qui fait la politique budgétaire, mais les politiques, le gouvernement et le Parlement* » (Idem, p. 346)

²⁰ Proposition de loi organique relative aux lois de finances, D. Migaud, AN n°2540, 1999.

²¹ Voir, par exemple, l'exposé des motifs de la proposition de loi organique, AN n°2540, précité.

²² L'article 92 permettait en effet au gouvernement de prendre, par ordonnance, les dispositions nécessaires à la mise en place et au fonctionnement des institutions. L'ordonnance fut du nombre.

²³ Lorsque le retard dans l'adoption du budget était limité à quelques jours, la coutume voulait qu'on arrête les pendules de l'Assemblée : le budget était alors réputé adopté au 31 décembre. Lorsque le retard était plus conséquent, la technique des douzièmes provisoires conduisait à exécuter un douzième du budget pour chaque mois de retard. Cette technique, apparemment simple, était source de gaspillages et d'importantes difficultés pour l'administration. On comprend dès lors, l'intérêt que les rédacteurs de l'ordonnance ont vu à imposer des délais d'adoption au Parlement.

²⁴ Sauf pour les années 1970, 1972, 1973 et 1974.

évolutions du solde budgétaire. L'ordonnance de 1959 n'est pas un facteur de dégradation des finances publiques.

B- les principes budgétaires

Parmi les principes budgétaires énoncés par l'ordonnance de 1959, certains ont été présentés comme les causes du déficit des 25 dernières années.

1- L'annualité budgétaire

a- L'annualité : source du gaspillage des crédits ?

L'annualité est souvent présentée comme un facteur de gaspillage par son effet de consommation inutile des crédits : la disparition automatique des crédits non consommés au 31 décembre entraîne une consommation quasi-mécanique de tous les crédits disponibles²⁵. Afin de pouvoir légitimement demander une dotation au moins égale à celle de l'année précédente, les services sont naturellement poussés à consommer l'ensemble de leurs crédits avant la fin de l'année. Dans le cas contraire, la dotation du chapitre concerné risque d'être réduite par le ministère des finances lors de la préparation du projet de loi de finances suivant²⁶. L'administration fonctionne selon une logique de moyens. Elle ne peut accepter de déployer la même activité que l'année précédente avec des dotations plus faibles. La dépense publique est à la fois un moyen et une fin et trouve, en elle-même, sa propre légitimité : on dépense afin de pouvoir continuer à dépenser.

b- L'annualité simple facteur aggravant du gaspillage.

Ce phénomène, dont la réalité ne peut être contestée, appelle plusieurs observations. En premier lieu, ces gaspillages trouvent leur source dans le fonctionnement de l'administration et non dans l'application de l'ordonnance de 1959. En imputant à l'ordonnance la cause d'une mauvaise gestion de la dépense publique, on confond la cause d'un phénomène avec une circonstance aggravante : la disparition de l'autorisation de dépense au 31 décembre de l'année d'exécution. La consommation des autorisations n'est possible que parce qu'elles ont été demandées dans le projet de loi de finances et accordées par le Parlement. Le gaspillage provient, en particulier, de l'inexacte évaluation des dotations lors de la préparation du projet de loi. Ces évaluations erronées s'expliquent, notamment, par cette tendance naturelle des administrations à toujours demander plus de moyens et à considérer qu'une dépense réalisée l'année précédente doit devenir, par principe, intangible.

En deuxième lieu, on relèvera que ce phénomène de gaspillage, simple à identifier dans son principe, n'a pas été quantifié²⁷. Il est en effet impossible d'en mesurer précisément

²⁵ Voir, par exemple, l'intervention de M Pierre Joxe, en qualité de premier Président de la Cour des comptes, Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de la loi organique relative aux lois de finances, CR n°4 du 16 novembre 2000.

²⁶ Voir sur ce point, par exemple, l'intervention de M Sapin devant la commission des finances du Sénat, rapport, Sénat n°343 précité p.423.

²⁷ Voir par exemple : Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, Assemblée Nationale, 27 janvier 1999, Tome I, p.127.

les effets exacts sur le volume de la dépense publique²⁸. L'observation d'une tendance ne peut donc justifier une condamnation pure et simple de l'annualité budgétaire.

En troisième et dernier lieu, la loi organique n'a pas abandonné le principe de l'annualité budgétaire ce qui relativise donc très sensiblement la portée des critiques portées contre ce principe. L'article 6 maintient le cadre budgétaire annuel²⁹, tandis que l'article 15 rappelle que les autorisations budgétaires accordées au titre d'une année ne créent aucun droit au titre de l'année suivante. La loi organique conserve le cadre annuel comme principe de gestion des autorisations de dépense, tout en rationalisant les possibilités de report de crédits³⁰. Les crédits d'engagement³¹ des opérations d'investissement ne sont plus valables sans limitation de durée comme l'étaient les autorisations de programme³² mais sont désormais reportés d'une année sur l'autre. La réforme n'est donc pas allée aussi loin que l'auraient souhaité ses principaux promoteurs³³.

2- La spécialité

Le principe de spécialité limite le champ d'application de l'autorisation parlementaire en imposant un objet précis aux crédits. Il garantit que l'administration n'utilisera pas les crédits pour des dépenses qui n'auraient pas été autorisées. Sous le régime de l'ordonnance de 1959, le principe de spécialité s'applique à la hauteur du chapitre. Ce principe est critiqué à cause de sa rigidité qui interdit de modifier l'objet des crédits en fonction des besoins.

Cette critique est, dans son principe, justifiée. Elle appelle cependant trois observations. En premier lieu, l'effet quantitatif de ce facteur de rigidité n'a jamais été mesuré. On ne peut donc connaître, avec précision, son ampleur.

En deuxième lieu, l'application de la spécialité au niveau du chapitre n'est pas la seule cause de la rigidité dans la gestion des crédits. Le poids financier de la fonction publique demeure identique, quel que soit le niveau de la nomenclature auquel s'applique le principe de spécialité. Le statut de la fonction publique rend en effet intangible l'objet d'une partie des crédits de l'ancien titre III³⁴. Ce facteur majeur de rigidité, qui a pourtant été parfaitement identifié par les auteurs de la réforme³⁵, n'a pas été supprimé par la loi organique. Une

²⁸ Il aurait en effet été impossible de quantifier les effets de cette pratique courante. D'une part, l'ampleur de l'enquête nécessaire aurait été trop importante. D'autre part, on peut raisonnablement penser que l'administration n'aurait pas nécessairement apporté toute la collaboration indispensable à une telle évaluation.

²⁹ « *Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat* »

³⁰ Loi organique, art.15

³¹ La distinction crédits d'engagement/ crédits de paiement a été entendue à l'ensemble des dépenses et n'est plus réservée aux dépenses d'investissement, loi organique art. 8.

³² Ordonnance du 2 janvier 1959, art. 12.

³³ Le rapport Fabius-Migaud soulignait pourtant les avantages attendus de la pluriannualité dont l'intérêt majeur était « *d'éviter les surconsommations de crédits observées en fin d'année, afin d'épuiser les enveloppes budgétaires octroyées et obtenir leur reconduction. Une gestion pluriannuelle des crédits de fonctionnement se traduira par leur report automatique supprimant ainsi ses effets pervers* ». Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire précité, Tome I, p.147.

³⁴ Le titre III comprenait les dépenses de personnel et de matériel applicables au fonctionnement des services.

³⁵ A propos de la globalisation des crédits, le rapport sur l'efficacité de la dépense publique relève : « *cette globalisation devra notamment concerner les crédits de fonctionnement, y compris les crédits de personnels. Le gestionnaire serait ainsi en mesure d'arbitrer entre les différentes catégories de moyens, ce qui représenterait une avancée décisive et d'introduire un intéressement des services aux gains de productivité réalisés, ce qui devrait constituer une incitation au changement* ». Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire précité, p. 146.

nouvelle fois, celle-ci est restée en net retrait par rapport à ce qu'aurait exigé une prise en compte intégrale des critiques portées contre l'ordonnance du 2 janvier 1959.

En troisième lieu, les virements de crédits ont offert une certaine marge de manœuvre à l'administration dont elle su tirer profit pour abonder, en particulier, des dotations de personnel. Elle a ainsi réduit la rigidité du principe de spécialité, se dispensant, par là-même, de s'astreindre à une prévision très précise des certaines dépenses³⁶.

C- Les techniques

Plusieurs techniques financières, prévues ou non par l'ordonnance, ont fait l'objet de critiques qui doivent être relativisées.

1- Les services votés

a- Les services votés et la reconduction des dépenses

La reconduction systématique des dotations budgétaires par le biais de la notion de services votés constitue l'un des principaux défauts imputés à l'ordonnance du 2 janvier 1959. Au premier abord, la critique semble pertinente. Les services votés représentent la très grande majorité des dotations de chaque projet de loi de finance initiale. Évalués à partir des budgets votés, corrigés par l'imputation positive ou négative des mesures acquises, les services votés apparaissent comme la cause de la reconduction des dotations budgétaires d'une année sur l'autre³⁷. Parallèlement, les mesures nouvelles, qui traduisent les choix politiques du gouvernement, viennent augmenter cet effet de reconduction puisqu'elles sont, en principe, incorporées aux services votés de l'année suivante.

b- Le gouvernement et les services votés

Ce tableau doit être nuancé. L'ordonnance définit les services votés comme « *le minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour continuer l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement* »³⁸. Le caractère mécanique de leur évaluation leur a donné l'image d'une masse financière sur laquelle le gouvernement n'a aucune prise. La croissance continue du volume des services votés ne provient cependant pas de ce mode d'évaluation. Elle trouve son origine dans l'absence de remise en cause de la légitimité des dépenses lors de la préparation du projet de loi de finances. Aucun gouvernement n'a utilisé le pouvoir d'appréciation que lui conférait l'article 33 de l'ordonnance car la remise en cause du montant des dépenses publiques aurait conduit à déclencher un conflit avec une administration toujours prompte à réagir à toute mesure de rigueur. Elle aurait également conduit à remettre en cause la légitimité même de certaines actions administratives et, par là-même, à s'interroger sur le rôle de l'Etat. On a

³⁶ Pour 2005, la Cour des comptes relève ainsi que plusieurs ministères ont effectué des virements de crédits en faveur de dotations de personnel à partir, notamment de prélèvement sur des chapitres de fonctionnement (Cour des comptes, Rapport sur l'exécution de la loi de finances 2005, p. 254).

³⁷ Les services votés étaient évalués chaque année selon la méthode suivante : $SV(n+1) = BV(n) + MA(n+1)$; n+1 représente l'année à venir, n l'année en cours ; BV représente les budgets votés (les verts), c'est-à-dire les dotations votées par le Parlement pour l'année ; MA représente les mesures acquises qui peuvent être de deux ordres : les mesures acquises négatives correspondant aux opérations non renouvelables au cours de l'année n+1 (dépenses liées à des élections, par exemple) ; les mesures acquises positives correspondant, non à des dépenses nouvelles, mais à des ajustements prévisibles en cours d'année (augmentation des traitements des fonctionnaires, par exemple).

³⁸ Ordonnance du 2 janvier 1959, art. 33.

ainsi confondu un facteur aggravant, le phénomène de reconduction induit par la définition des services votés, avec la cause, l'abandon de ce pouvoir de décision. L'ordonnance permettait aux gouvernements de réduire, en toute légalité, le montant des services votés en prévoyant des réductions de crédits par des mesures nouvelles négatives.

c- Le Parlement et les services votés

Le Parlement porte également une part de responsabilité dans cette situation. Les services votés font l'objet d'un vote unique pour le budget général, par budget annexe et pour chaque catégorie de comptes spéciaux du Trésor³⁹. Le fait d'adopter l'immense majorité des dépenses par un seul vote a souvent été présenté, à juste titre, comme une réduction importante des pouvoirs budgétaires du parlement⁴⁰. C'est occulter, cependant, la possibilité offerte à tout parlementaire de déposer des amendements prévoyant des mesures nouvelles négatives, c'est-à-dire la réduction de crédits inscrits en services votés. La portée de ce droit d'amendement doit être précisée. Il ne permet certes pas d'intervenir de manière sensible sur la masse des crédits⁴¹. Toutefois, le dépôt d'un amendement proposant une mesure nouvelle négative, nécessairement recevable au regard de l'article 40 de la Constitution⁴², permet aux parlementaires d'imposer un débat public sur n'importe quel chapitre de la loi de finances⁴³. Le gouvernement se trouve alors dans l'obligation de justifier le montant de la dotation demandée dans le projet de loi de finances, ce qui ressemble fort à une justification au premier franc. On ne peut que déplorer que cette possibilité n'ait été que fort peu utilisée.

2- Les pratiques administratives

Certains griefs formulés contre l'ordonnance traduisent un curieux paradoxe. Il est de bon ton de reprocher à l'ordonnance des comportements qui ne relèvent que de pratiques administratives. En toute logique, il semble pourtant difficile d'imputer à un texte des pratiques qu'il n'autorise pas. On pourrait le comprendre si ces pratiques témoignaient de l'insuffisance du texte. Tel n'est pas le cas en l'occurrence, puisqu'elles trouvent leur source dans des choix politiques qu'il est plus facile de faire assumer à l'ordonnance.

a- Les prélèvements sur recettes

³⁹ Ordonnance du 2 janvier 1959, art. 41.

⁴⁰ Il faut cependant rappeler que le vote par chapitre, employé sous les troisième et quatrième républiques, tout en donnant aux parlementaires l'impression d'exercer un contrôle étroit sur le projet de loi de finances, conduisait à une parcellisation du vote qui aboutissait au contraire de l'effet recherché. D'une part, il interdisait d'avoir une vision globale du budget. D'autre part, il provoquait des retards qui ont contribué à ternir l'image du Parlement.

⁴¹ La recevabilité financière d'un amendement parlementaire ne préjuge pas de son adoption qui dépend, en grande partie, des conséquences du fait majoritaire.

⁴² L'article 40 de la Constitution limite la recevabilité financière des amendements des parlementaires : « *Les amendements et les propositions formulées par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

⁴³ L'article 42 de l'ordonnance, restreignant le droit d'amendement des parlementaires au-delà des limites posées par l'article 40 de la Constitution, venait cependant encadrer un amendement portant mesure nouvelle négative en interdisant les réductions indicatives de crédits : tout amendement devait comporter le chapitre concerné, le montant de la mesure nouvelle et les moyens qui la justifiaient

On a reproché à l'ordonnance de permettre les prélèvements sur recettes⁴⁴. Cette critique n'est pas fondée⁴⁵. D'une part, il s'agit d'une technique qui n'est pas prévue par l'ordonnance. D'autre part, elle est ouvertement contraire au principe d'universalité. La Cour des comptes l'a rappelé à plusieurs reprises⁴⁶ et le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le même sens, estimant que la plupart des opérations financières concernées devraient être retracées dans la trésorerie⁴⁷. Cette technique, apparue en 1969, constitue, en réalité un moyen de dissimuler des dépenses qu'il est opportun de ne pas faire apparaître dans le budget pour des raisons politiques⁴⁸. C'est le cas, en particulier pour le prélèvement au profit de l'Union européenne qui atteint 18,7 milliards € pour 2007 et qu'on ne peut ainsi qualifier de dépense.

Toutefois, s'abritant derrière la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁴⁹, le législateur l'a consacré dans l'article 6 de la loi organique. Dès lors, critiquer l'ordonnance au motif qu'elle permet les prélèvements sur recettes, et donner valeur législative à cette pratique pourrait apparaître contradictoire. Les travaux préparatoires justifient cette apparente contradiction par l'argument selon lequel la majorité des prélèvements ne pourrait être traitée en charge budgétaire. Considérés comme des affectations de recettes, ils échapperaient alors au contrôle parlementaire⁵⁰. Cette justification est peu convaincante : à partir du moment où il s'est engagé dans la rédaction d'un texte destiné à remplacer l'ordonnance de 1959, le Parlement aurait pu inventer un mécanisme organisant un contrôle sur ce genre d'opérations⁵¹.

b- La régulation budgétaire

⁴⁴ La technique du prélèvement consiste à prélever un montant de recettes pour l'affecter directement à un objet particulier (collectivités locales ; Union européenne). La somme est ainsi exclue du tableau d'équilibre de la loi de finances et l'affectation interdit de qualifier l'opération de dépense.

⁴⁵ « Par ailleurs, l'ordonnance a permis le développement de pratiques qui ne favorisent guère la lisibilité de l'action financière. A titre d'exemples on relèvera que les concours de l'Etat aux collectivités locales peuvent prendre la forme de subventions ou de « prélèvements sur recettes » non prévus par l'ordonnance, et ce, dans des conditions peu cohérentes, régulièrement critiquées par la Cour des comptes ». (Proposition de loi organique relative aux lois de finances n°2540 précitée, p.3 et 4)

⁴⁶ Cour des comptes, rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances, 1998, p.79.

⁴⁷ CE Assemblée générale, section des finances, avis n°365-546 du 21 décembre 2000.

⁴⁸ M. Adam, Ferrand et Rioux qualifient cette technique « d'artifice », Finances Publiques, 2^{ème} Ed. 2007, Presses de Sciences Po/ Dalloz, p.100.

⁴⁹ Le Conseil Constitutionnel a en effet, sans surprises, confirmé la constitutionnalité des prélèvements sur recettes dans la décision n°82-154 DC du 29 décembre 1982 estimant que la technique n'est pas constitutive d'une affectation de recettes « au sens de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ». Selon une méthode habituelle, le Conseil donne laconiquement au texte l'interprétation qui lui permet de justifier sa décision : « en effet le mécanisme de ces prélèvements ne comporte pas, comme l'impliquerait un système d'affectation l'établissement d'une corrélation entre une recette de l'Etat et une dépense incombant à celui-ci ». On voit toute l'utilité, pour le juge constitutionnel, de déterminer le contenu de la norme qu'il applique : il peut ainsi affirmer que le prélèvement n'est pas une dépense incombant à l'Etat...mais « qu'il s'analyse en une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir les charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat ». La véritable motivation apparaît cependant dans le considérant suivant : « il résulte de tout ce qui précède que le mécanisme des prélèvements sur recettes, qui répond à des nécessités pratiques, d'ailleurs reconnues par le Parlement au cours des années précédentes, n'est pas contraire aux dispositions de l'article 18 ». Pour maintenir les apparences, le Conseil doit cependant inventer des conditions, systématiquement remplies, lui permettant d'exercer un contrôle apparent : « il satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire qui ont inspiré ces dispositions ainsi que celles de l'ensemble de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon précise et distincte dans la loi de finances, qu'ils sont assortis (...) de justifications appropriées et enfin qu'il n'y est pas recouru pour la couverture de charges telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ». Cons. Const. N°82-154 DC du 29 décembre 1982, JO du 30 décembre 1982, p.3987.

⁵⁰ Rapport Sénat n°343, précité p. 127.

⁵¹ On notera le laconisme regrettable des travaux parlementaires sur ce point. Le caractère sensible des prélèvements sur recettes semble provoquer comme une restriction de l'information.

Il a été reproché à l'ordonnance du 2 janvier 1959 de permettre, par ses lacunes, une pratique de la régulation budgétaire qui porte fortement atteinte aux prérogatives du Parlement. C'est oublier que les techniques de régulation budgétaire ont été employées contre l'esprit et la lettre de l'ordonnance. La régulation budgétaire est en effet utilisée, non pour adapter l'exécution budgétaire en fonction de la conjoncture, mais comme un moyen de maintenir l'équilibre fixé en loi de finances initiale⁵².

D'une part, certaines techniques ne sont que des pratiques dont l'existence n'est pas prévue par l'ordonnance. Les reports de charges consistent, pour l'Etat, à ne pas honorer ses engagements⁵³. La persistance d'arriérés de paiement s'explique par l'insuffisance des ouvertures de crédits en loi de finances initiale ainsi que par l'indisponibilité des crédits, frappés par les mesures de régulation budgétaire⁵⁴. Les gels, ou mises en réserves, apparus dans les années 1980, conduisent à rendre certains crédits indisponibles⁵⁵. Les modalités de comptabilisation de certaines opérations provoquent également un besoin de financement plus important que le solde budgétaire ne le laisse apparaître⁵⁶.

D'autre part, les techniques prévues par l'ordonnance, transferts de crédits, virements, annulations, reports et décrets d'avance n'ont pas toujours été mises en œuvre dans le respect de l'ordonnance. Au lieu d'être utilisées comme des mécanismes d'ajustement, ces techniques sont souvent employées pour pallier l'insuffisance des dotations votées en loi de finances initiales⁵⁷. La Cour des comptes a régulièrement relevé la modification de l'objet de crédits par des arrêtés de transfert. Elle a également soulevé, à de nombreuses reprises, l'inutilité de ces mouvements de crédits, du fait notamment de leur caractère tardif qui interdit de les consommer. Des décrets d'avance ne répondant pas à l'exigence d'urgence, posée par l'article 11 de l'ordonnance, sont fréquemment critiqués par la juridiction financière⁵⁸. La Cour a également toujours affirmé que l'ordonnance limite les annulations des crédits aux

⁵² La Cour des comptes relève ainsi : « les mesures de mise en réserve des crédits ont induit des modifications significatives des programmes d'action de la plupart des ministères, soit parce que les crédits concernés ont été annulés, soit parce qu'ils ont été rendus de nouveau disponibles à une date qui ne permettait pas qu'ils soient utilisés pendant l'exercice en cours » (Cour des comptes, rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2005 précité, p. 259)

⁵³ Cette pratique est régulièrement stigmatisée par la Cour des comptes, non seulement pour son principe, mais aussi pour ses conséquences. Les impayés sur le budget d'investissement du ministère de la défense pour l'année 2005 s'élevaient ainsi à 2,1 Mds € après avoir atteint plus de 3 Mds € en 2004. Les retards de l'année 2004 ont provoqué une charge supplémentaire de 33,5M € liée aux intérêts des ces retards. (Cour des comptes, Les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat- Exercice 2005, p. 261)

⁵⁴ Selon la Cour, les estimations des arriérés de paiement de l'Etat ne sont pas exhaustives car la plupart des services ne sont pas en mesure d'indiquer le montant précis des sommes impayées. (Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat d'orientation budgétaire, juin 2006, p. 30)

⁵⁵ L'effet des mises en réserves peut être paradoxal. La Cour relève que, pour 2005, les mesures de régulation au sein de certains ministères ont empêché la mise en place des systèmes d'information sur les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre ... de la loi organique ! C'est dire le niveau de priorité réellement accordé par l'administration à la réforme (Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2005 précité, p. 260).

⁵⁶ Pour 2005, trois opérations sont concernées, notamment la comptabilisation du remboursement à l'Etat du prêt à la CADES au titre du prêt consenti par la Caisse de dépôts à l'ACOSS. La Cour des comptes a réitéré cette critique depuis 1994, date de la reprise du prêt par l'Etat ! (Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2005 précité, p. 31 et 45).

⁵⁷ La Cour relève, pour 2005, la persistance de « sous-évaluations récurrentes », concernant, par exemple la prise en charge des OPEX du ministère de la défense, pour un montant total de 1,8 Mds € soit 0,6% du montant des dépenses du budget général (Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2005 précité, p. 256).

⁵⁸ C'est le cas des décrets d'avance de 2005 destinés à couvrir les 421 M€ de dépenses liées aux OPEX et les 149 M€ correspondant aux dépenses d'hébergement des demandeurs d'asile et des personnes déboutées de leur demande, charges qui auraient pu être prévues en loi de finances initiale. (Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2005, p. 256).

seules autorisations qu'il est impossible de consommer. L'administration a toujours considéré, pour sa part, que l'ordonnance l'autorisait à annuler les crédits qu'il était devenu inopportun de consommer. La juridiction financière a également rappelé, à plusieurs reprises, que les reports de crédits, dont le montant est limité à 10 % de la dotation du chapitre intéressé⁵⁹, ne pouvaient intervenir que dans la limite des 10% de la dotation prévue en loi de finances initiale. L'administration a toujours intégré les reports des années précédentes dans le calcul de cette limite⁶⁰.

Les critiques portées contre l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'apparaissent pas fondamentalement déterminantes. Elles ne permettent pas d'imputer à ce texte la dégradation continue des finances publiques depuis plus de 25 ans. Les suites que le législateur leur a données viennent confirmer cette analyse. L'ordonnance pouvait et devait être réformée. Elle ne méritait pas d'endosser le rôle de bouc émissaire.

II- La loi organique ne contribuera pas à l'amélioration de la situation des finances publiques.

La loi organique du 1^{er} août 2001 est le fruit d'un étonnant consensus entre les groupes politiques. Elle a été élaborée avec une rapidité déconcertante et quelque peu inquiétante. Les parlementaires ont en effet été avertis que les pays étrangers ayant mené une réforme importante des finances publiques avaient, plusieurs années au préalable, engagé des réformes vigoureuses qui avaient été parachevées par l'adoption d'un nouveau texte régissant les procédures budgétaires⁶¹. La France a choisi de commencer par modifier le texte avant d'engager les réformes⁶². Les piliers de la réforme budgétaire ne pourront prévaloir sur les causes structurelles du déficit budgétaire.

A- Les piliers de la réforme

La réforme budgétaire repose sur quatre piliers qui constituent des innovations radicales, tenant, tant à l'esprit, qu'à la structure du budget.

1- La logique de résultats.

a- La performance : un faux ami

⁵⁹ Ordonnance du 2 janvier 1959, art. 17.

⁶⁰ Pour une synthèse de la pratique de la régulation budgétaire, voir le rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire précité p 65 et s.

⁶¹ Les interventions de M Henri Guillaume, inspecteur général des finances, à l'Assemblée et au Sénat sont particulièrement éclairantes : les pays ayant mené de telles politiques ont procédé à quatre réformes fondamentales et préalables : un assainissement des finances publiques, au besoin par des « *mesures brutales* » ; une rénovation des procédures budgétaires « *mais pas par les textes* », impliquant un usage libre des crédits dans les enveloppes et une « *très grande liberté de gestion* » ; une évolution des modes de gestion des ressources humaines ; un effort très important d'information comptable et financière. L'ensemble de cette préparation ayant été, pour certains pays, initié dans les années 70. Les parlementaires ont semble-t-il retenu des ces interventions essentielles le fait que sur les 8 pays étudiés, sept sont désormais en excédent budgétaire (Rapport précité n°343, p. 366 et s. ; Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, CR n°3, séance du 9 novembre 2000, audition de M Henri Guillaume).

⁶² Le consensus pour ne pas dépenser moins est général. A propos de la norme de dépense, le rapporteur de la commission des finances à l'Assemblée écrit : « *Indifférente aux appels à des « coupes claires » et à l'idéologie du « rabot », elle participe de l'idée de « dépenser mieux »* » (Gilles Carrez, rapport général n°3363 sur le projet de loi de finances pour 2007, AN, Tome I, p. 33).

La loi organique substitue une logique de résultats à une logique de moyen. Les programmes annuels de performance présentent, pour chaque mission, des indicateurs de résultats qui fixent les objectifs que l'administration doit remplir. Les rapports annuels de performance, annexés au projet de loi de règlement, doivent permettre de vérifier si ces objectifs ont été atteints⁶³. Cette démarche intéressante n'a cependant de sens que si elle se traduit par des mesures concrètes, telles que le redéploiement des crédits, lorsque les objectifs ne sont pas atteints. Or la loi organique se situe dans une perspective tout à fait différente.

En effet, « *la performance n'a pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des objectifs et des résultats attendus ou réalisés mais, pour un niveau de moyens donné, d'optimiser les résultats : elle doit permettre, sous contrainte budgétaire, d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et celle de la gestion des responsables de programmes et d'évaluer la pertinence des actions financées. Selon les cas, il sera possible d'en tirer les conséquences en termes de budgétisation sans qu'il y ait d'automatisme en la matière* »⁶⁴. La logique de performance adoptée par la loi organique ne doit donc pas déboucher nécessairement sur les mouvements de crédits et les réformes administratives qui seraient imposées par le fait de ne pas atteindre les résultats fixés en loi de finances initiale.

Deux raisons s'opposeraient à la budgétisation par objectif, laquelle consisterait à fixer d'abord les objectifs et les valeurs cibles souhaités puis à déterminer les enveloppes de crédits nécessaires pour les réaliser. D'une part, le fait que « *le budget de l'État se construit sous contrainte d'enveloppe globale. La répartition des enveloppes entre programmes se fait donc au sein d'un montant global prédéterminé en fonction de la situation des finances publiques et du contexte macroéconomique* ». D'autre part, le fait que « *le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas mécanique : une amélioration des résultats socio-économiques ou de la qualité de service peut, par exemple, être obtenue à moyens constants grâce à une amélioration des modalités de mise en oeuvre des crédits ou grâce à une meilleure allocation des moyens* »⁶⁵.

Cette explication laisse perplexe. La première objection n'est pas convaincante. En effet, une démarche de performance débouchant sur le redéploiement des moyens est nécessairement orientée vers une réduction progressive des dotations. Les gains de productivité, en personnel et en matériels, ainsi que la suppression d'actions dont la légitimité ou la simple efficacité est remise en cause, ne peuvent en effet aboutir qu'à une diminution du montant des dotations⁶⁶. On ne peut donc invoquer l'existence d'une contrainte budgétaire globale, comme si le fait de laisser chaque gestionnaire de programme libre de déterminer sa demande de crédits, dans une optique de recherche de productivité, devait aboutir à un dépassement de cette enveloppe⁶⁷. La seconde objection n'est pas plus convaincante. Elle

⁶³ L'article 1^{er} de la loi organique consacre ce changement de logique en disposant, à propos des lois de finances : « *Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elle déterminent* ».

⁶⁴ Hugues Bied-Charreton, La démarche de performance dans le cadre des lois de finances, Les notes bleues, 10 mars 2006, n°344.

⁶⁵ Guide de la performance publique précité, p. 3.

⁶⁶ Les gains de productivité ont deux origines : faire mieux avec les mêmes moyens que l'année précédente ; faire aussi bien que l'année précédente avec moins de moyens, mieux employés. Dans les deux cas, ces gains n'ont pas pour effet de dépasser l'enveloppe globale des crédits.

⁶⁷ Malgré le découplage officiellement affirmé entre la performance et la réduction des dépenses, le lien entre les deux notions resurgit régulièrement. Les audits de modernisation doivent ainsi aboutir à « *une évaluation précise des gains économiques de productivité permettant de contribuer à la maîtrise de la dépense publique* ». De même, dans le cadre de la réforme de la gestion publique, il convient de « *redéfinir la politique d'achats publics avec pour objectifs de réduire la dépense* ». Jean Arthuis, rapport précité n°45, p. 5 et 6.

repose sur l'idée que les gains de productivité seraient l'exception et que la règle résiderait dans l'augmentation des dotations pour parvenir à atteindre les objectifs non remplis. Or la règle du « *zéro volume* » ne permet pas de compter sur une dynamique d'augmentation des crédits, même en cas de non-respect des objectifs.

Ces deux raisons font, de plus, peu de cas du principe même de l'autorisation législative : si les rapports annuels de performance ne permettent pas de tirer les conséquences des résultats obtenus sur le niveau des dotations budgétaires, l'intérêt de ces documents, et de la logique de performance officielle, s'en trouve fortement diminué et le rôle du Parlement ne s'en trouve pas accru. Le choix de cette curieuse conception de la performance ne doit cependant pas surprendre. Il s'explique par le fait qu'on ne souhaite pas agir sur les facteurs négatifs qui structurent les finances publiques.

b- Les limites de la notion d'indicateur de résultats.

Mais même lorsque l'on se place dans la conception de performance de la loi organique, celle-ci suscite une certaine réserve. La mise en œuvre de la loi est trop récente pour qu'on puisse se prononcer sur l'intérêt réel des rapports annuels de performance. Il est cependant permis de faire preuve d'une certaine prudence sur ce point.

On peut, tout d'abord, mettre en doute la capacité de certains indicateurs à renseigner sur l'efficacité de la dépense publique. C'est le cas, par exemple, de l'indicateur « *Nombre de consultations des sites internet du Département et des postes* » du programme « *Action de la France en Europe et dans le monde* », mission « *Action extérieure de l'Etat* », dont on peut se demander s'il renseigne véritablement sur l'objectif proposé : « *Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France* ». On peut également se demander en quoi l'indicateur « *Nombre d'extractions médicales à l'étranger par rapport à la population détenue* », présent dans le programme « *Administration pénitentiaire* » de la mission « *Justice* », mesure véritablement « *la capacité d'organisation du service pour permettre l'accès au soin* ».

Il faut ensuite relever que de nombreux indicateurs de résultats ne sont pas encore en service⁶⁸. Un tel retard surprend à cause du délai dont les administrations ont disposé pour les élaborer. Il peut étonner lorsqu'il porte sur des indicateurs qui renseignent sur l'efficacité théorique de l'action de l'Etat et de ses agents. C'est ainsi que les indicateurs mesurant la proportion d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques ne sont pas renseignés dans le projet de loi de finances pour 2007⁶⁹.

On soulignera, enfin, que la notion d'indicateur chiffré présente des limites intrinsèques. La valeur de ces indicateurs dépend de plusieurs facteurs. En premier lieu, leur champ d'application doit impérativement être suffisamment large⁷⁰. En deuxième lieu, leur mode d'élaboration doit être significatif. Or beaucoup d'indicateurs sont établis par extrapolation d'échantillons et n'embrassent pas l'intégralité de l'action sur laquelle ils sont

⁶⁸ Voir : Jean Arthuis, rapport n°220, Les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, Sénat, 2004-2005, p. 64, qui relève que 64% des indicateurs restaient à construire lors de l'élaboration des avant-projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances de 2005.

⁶⁹ Mission « *Action scolaire* » : programme « *Enseignement scolaire public du premier degré* » indicateur n°1 « *Proportion d'élèves maîtrisant en fin d'école primaire les compétences de base en français et en mathématiques* » ; programme « *Enseignement scolaire public du second degré* », Indicateur n°5 « *Proportion d'élèves maîtrisant en fin de collège les compétences de base en français et en mathématiques* ».

⁷⁰ Les deux-tiers des crédits de la mission Travail et emploi, soit 18,9 Mds € ont été débudgétisés et échappent donc à toute mesure de performance, alors même que leur efficacité est contestée. (Michel Bouvard, rapport AN précité n°3165, p. 23).

censés renseigner⁷¹. En troisième lieu, la fiabilité de ces instruments dépend étroitement de l'exactitude des données statistiques qui permettent de les renseigner. Or, on est en droit de s'interroger sur l'exactitude des remontées statistiques dans l'administration française⁷².

La logique de résultats ne saurait, en tout état de cause, permettre d'analyser intégralement l'action de l'administration. Certains secteurs d'activité sont en effet adaptés à cette méthode. D'autres le sont moins. Certains ne le sont pas du tout. La prédominance des indicateurs de moyens et de taux d'activité montre, qu'en réalité, l'administration demeure fondamentalement dans une logique de moyens⁷³.

2- La fausse justification au premier euro.

La justification au premier euro doit permettre au Parlement de statuer sur l'ensemble des demandes de crédits, lesquels sont désormais votés dans leur intégralité. Les projets annuels de performance présentent, pour chaque programme, cette justification au premier euro. Le sens exact du terme « justification » voudrait que les programmes annuels de performance démontrent chaque année la légitimité de chaque poste de dépenses. Une telle exigence est illusoire. D'une part, en effet, cette légitimité ne peut être justifiée dans le projet de loi de finance. La loi de finances n'est qu'un outil qui ne trouve pas, en lui-même, sa propre justification. La légitimité des dépenses publiques ne peut être démontrée que par une justification politique de l'action publique dont la dépense n'est que la traduction financière.

D'autre part, les projets annuels de performance ne contiennent aucune justification au premier euro. Les développements des bleus portant sur ce thème sont édifiants⁷⁴. Il ne s'agit, tout au plus, que de l'explication du montant des crédits demandés et non de leur justification. On ne saurait toutefois leur en faire grief car il n'appartient pas aux responsables de programme de justifier de la légitimité de leurs dépenses.

La justification au premier euro est tellement illusoire que la loi organique ne la prévoit pas. L'article 51 impose en effet aux projets annuels de performance de préciser « *la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes*

⁷¹ L'indicateur renseignant sur la proportion d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques à l'issue du primaire sera ainsi établi sur la base d'un échantillon représentatif affecté d'un intervalle de confiance de + à - 2 à 3%.

⁷² Le rapport n°2161 de Michel Bouvard et alii, sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Assemblée Nationale, 16 mars 2005, p. 47, souligne pudiquement l'importance de disposer de systèmes de collecte de données fiables.

⁷³ Le rapport n°220 précité souligne notamment : l'absence de réflexion stratégique préalable à l'élaboration des indicateurs ; le manque d'indicateurs d'efficacité dans de nombreux programmes (p. 14) ; le fait qu'un indicateur sur cinq ne reflète que l'activité ou le niveau des moyens alloués (p. 18) ; le caractère non imputable à l'action de l'Etat de beaucoup d'indicateurs (p.30). Ce rapport relève également des exemples hilarants d'indicateurs mystérieux ou complexes (p. 56 et 57). La position des parlementaires sur ce point était pourtant claire : « *Les indicateurs de moyens ou d'activité doivent être proscrits* », rapport AN n°2161 précité, p. 21.

⁷⁴ Vu le caractère plutôt insipide des développements des PAP sur ce point, on préfère renvoyer le lecteur au site de la performance publique sur lequel les annexes du projet de loi de finances sont disponibles. Tout le monde ne partage cependant pas cette appréciation : « *la première JPE expose généralement les déterminants de la masse salariale du programme (...) et certains grands projets communs tels que les importants projets immobiliers, par exemple. La seconde est plus analytique. Elle tend à expliciter le contenu physique et financier de chaque action* ». On s'étonnera des développements un peu contradictoires des rapports parlementaires sur ce point. Des observations telles que « *Pour le premier exercice, le travail accompli peut être dans l'ensemble, jugé satisfaisant* » sont suivies de fortes réserves : « *Au total, on constate que le contenu de la JPE est très inégal d'un PAP à l'autre* » et de recommandations qui montrent l'ampleur de la tâche puisqu'il faut prévoir pour l'ensemble des actions et des crédits proposés « *une JPE précise, claire, complète et objective* ». (Rapport AN n°3165 précité p. 20 et p.8).

crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieures ».

Les publications officielles insistent pourtant sur la nécessité de justifier la dépense dès le premier euro, sans donner de véritable définition claire et précise de cette notion⁷⁵. Ce silence peut laisser perplexe au premier abord⁷⁶. Il s'explique par le sens que les promoteurs de la loi organique ont donné à cette notion. La justification doit être comprise comme une simple description des facteurs qui déterminent le montant de la dépense publique. Elle ne présente donc qu'un intérêt très limité par rapport à ce qu'aurait été une véritable justification. On peut s'interroger sur le choix du terme de « *justification* » qui participe d'une certaine malhonnêteté intellectuelle. Il faut également relever que cette ambiguïté a manifestement trompé plus d'un responsable administratif⁷⁷.

3- Les programmes ou la voiture sans pilote

La loi organique fait disparaître la nomenclature rébarbative, titres, ministères et chapitres⁷⁸, au profit d'une nouvelle structure plus séduisante : missions, programmes et actions⁷⁹. Ce caractère séduisant s'estompe quelque peu à la lecture de l'article 7 de la loi organique. Aucune des nouvelles subdivisions de la nomenclature n'est en effet précisément définie, chaque tentative de définition s'appuyant sur les autres concepts : la mission regroupe un ensemble de programmes qui regroupent eux-mêmes les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Moins rébarbative en apparence, la nouvelle nomenclature n'est pas plus éclairante que la précédente. Elle ne donne aucune définition des programmes qui sont cependant au centre de la réforme puisque les crédits sont spécialisés par programme⁸⁰. Le principe de spécialité n'est donc pas supprimé. En revanche, son niveau d'application se situe désormais beaucoup plus haut dans la nomenclature budgétaire : les 848 chapitres de 2005 ont été remplacés par les 132 programmes de 2006. Cette remontée du principe de spécialité vers le haut de la nomenclature s'explique par la volonté du législateur

⁷⁵ Le guide de la performance publique écrit ainsi, à propos des rapports et des projets annuels de performance que ces documents « justifient le calibrage des dotations » p. 5, et donne l'exemple suivant : « *L'ensemble des crédits d'une activité peut être justifié par la multiplication du volume des produits (biens ou services rendus) et de leur coût moyen unitaire* », p. 48.

⁷⁶ L'excellent ouvrage précité de M. Adam, Ferrand et Rioux n'évoque ainsi la justification au premier euro qu'une seule fois à la page 100.

⁷⁷ « *Enfin, des incompréhensions ont été relevées, par exemple sur le sens de la justification au premier euro : celle-ci n'a pas vocation à justifier les demandes budgétaires des ministères, mais à expliciter les déterminants des crédits inscrits par le Gouvernement dans le PLF. Aucun des pays de l'OCDE qui a mis en place une réforme comparable à la LOLF n'a choisi d'avoir recours à une budgétisation uniquement fondée sur la performance attendue, qui déterminerait le niveau des crédits consacrés à une politique à partir du niveau de résultat souhaité – à partir du coût supposé des résultats* » et « *la « justification au premier euro » doit être bien comprise : il ne s'agit pas de justifier les demandes présentées lors de la négociation budgétaire intra gouvernementale, de manière à les « sanctuariser », mais d'expliquer les crédits inscrits dans le PLF à l'issue de cette phase* », (La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, rapport au gouvernement, Didier Migaud et Alain Lambert, septembre 2005, p. 14 et 39)

⁷⁸ Les titres sont réorganisés et les ministères sont, bien évidemment, maintenus. Ces deux subdivisions sont néanmoins intégrés à la nouvelle nomenclature et perdent une partie de leur rôle antérieur, en particulier lors de la procédure de vote du projet de loi de finances.

⁷⁹ La réforme s'accompagne également d'un changement de vocabulaire dont on peut se demander s'il participe d'un phénomène d'autostimulation ou de dissimulation. Au palmarès du nouveau langage budgétaire : « *pyramidage* », « *pilotage* », « *processus* », « *gouvernance* », « *responsabilités managériales* », « *soutenabilité* », « *responsabilisation* », « *bonnes pratiques* », « *cartographie* », « *gestion plus efficiente* », « *modernisation* », « *séminaire gouvernemental* », « *conférences d'économies structurelles* », « *cibles* », « *conférences de performance* »... Toute révolution culturelle doit inventer un nouveau langage.

⁸⁰ Loi organique Art. 7-II.

de considérer le programme comme une enveloppe budgétaire. Le gestionnaire de programme, haut fonctionnaire qui assume la responsabilité de l'exécution de son programme, se trouve ainsi à la tête d'une dotation globale dont il est libre de faire usage pour atteindre les objectifs qui lui ont été assignés. Cette liberté de manœuvre est cependant limitée.

D'une part, la loi organique est restée très en retrait par rapport au projet de globalisation complète des crédits⁸¹ en instituant la règle de la « *fongibilité asymétrique des crédits* ». Le gestionnaire de programme est ainsi autorisé à utiliser les crédits destinés aux emplois pour des dépenses de fonctionnement. En revanche, l'inverse n'est pas possible, afin d'interdire à chaque gestionnaire de poursuivre une politique personnelle de recrutement, incompatible avec le plafond général d'emplois publics fixé en loi de finance initiale. Il n'est cependant pas certain que cet objectif pourra être atteint malgré la fixation de plafonds d'emplois limitatifs⁸². Le législateur ne pouvait toutefois faire autrement.

D'autre part, en effet, le statut de la fonction publique restreint considérablement, s'il ne la supprime pas entièrement, la marge de manœuvre du responsable de programme. L'absence de mobilité entre les corps, ainsi que l'impossibilité de licencier un agent public pour d'autres raisons que de discipline ou de santé, retirent au gestionnaire de programme tout pouvoir de décision sur l'emploi des crédits destinés aux traitements des fonctionnaires⁸³. Si les demandes de dotations sont correctement évaluées lors de l'élaboration des projets annuels de performance, les crédits de personnel seront estimés au regard des contraintes des services : en cours d'année, le gestionnaire ne dispose donc d'aucune marge de manœuvre significative pour ponctionner les crédits de personnel. La sous-enveloppe correspondant à ces crédits est presque totalement étanche vis-à-vis du reste des crédits du programme. Quant aux dépenses de fonctionnement, si des progrès ont pu être réalisés, notamment dans l'efficacité de la commande publique, ces progrès doivent, eux aussi, être pris en compte lors de l'élaboration du projet de loi de finances. Les gestionnaires de programme ne devraient donc pas pouvoir réaliser d'économies substantielles en cours d'exécution et, en tout état de cause, la fongibilité ne peut jouer que de manière très résiduelle.

Le gestionnaire de programme se retrouve ainsi dans une position hautement inconfortable. D'une part, il ne dispose d'aucun moyen d'action réellement efficace. Les deux leviers dont il dispose, la réduction des dépenses de personnels et la modification des dépenses de fonctionnement, semblent grippés⁸⁴. A titre d'illustration, on relèvera que moins

⁸¹ A propos de la globalisation des crédits, le rapport Fabius-Migaud affirme : « *cette globalisation devra notamment concerner les crédits de fonctionnement, y compris les crédits de personnel. Les gestionnaires seront ainsi en mesure d'arbitrer entre les différentes catégories de moyens, ce qui représenterait une avancée décisive, et d'introduire un intéressement des services aux gains de productivité réalisés, ce qui devrait constituer une incitation au changement* » (Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire précité, Tome I, p. 146).

⁸² L'administration a en effet toujours su tourner les règles les plus contraignantes. L'ordonnance du 2 janvier 1959 disposait dans son article 1^{er} : « *Les créations et transformations d'emploi ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances* ». Or, comme le fait remarquer P Joxe, cette règle fait l'objet de transgressions systématiques et à grande échelle (Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, CR N°4 du 16 novembre 2000). Il n'est donc pas certain que le mécanisme des équivalents temps plein travaillés (ETPT) permettra de faire disparaître ces transgressions.

⁸³ La politique de fusion des corps n'aura que des effets limités. D'une part, la seule fusion ne peut conduire à gains de productivité de grande ampleur dès lors que la stabilité de l'emploi est garantie. Cette garantie conduit à prendre la question de l'emploi à l'envers : au lieu de se demander quelle fonction on peut confier à un agent public, il serait plus judicieux de se demander si l'exercice de la fonction nécessite le maintien de l'agent. D'autre part, la fusion des corps ne peut conduire à des gains de productivité, faibles au demeurant, que si elle permet une réelle mobilité des agents entre les différents ministères et services. On n'est pas certain, qu'une telle mobilité, qui pourrait nécessiter d'importants efforts de formation lors des changements de postes, emporte l'adhésion des fonctionnaires et des organisations syndicales.

⁸⁴ On renvoie sur ce point au ton très neutre des gestionnaires de programme audités par le Sénat à l'occasion de l'examen des indicateurs de résultats de 2005 (Rapport Sénat n°220 précité). De même, Michel Bouvard

de 50%, des audits réalisés proposent des gains de productivité chiffrés⁸⁵. D'autre part, en échange de cette liberté de gestion théorique, il supporte une responsabilité mal définie, à la frontière entre responsabilité politique et responsabilité administrative⁸⁶.

4- Les droits du Parlement

La loi organique donne au Parlement de nouveaux droits d'information et de contrôle⁸⁷ et de nouveaux pouvoirs. Ils contribuent à une augmentation sensible du rôle des assemblées en matière budgétaire, et à ce titre, il importe de ne pas sous-estimer la portée de ces nouvelles dispositions. Il convient cependant de ne pas leur accorder une importance excessive.

a- L'information

Les dispositions relatives à l'information découlent principalement de la nouvelle structure du budget. Les projets de loi de finances sont désormais accompagnés d'annexes budgétaires plus précises et plus claires. Il est indéniable que la lecture des projets annuels de performance est moins rébarbative que ne l'était celle des bleus budgétaires et que le contenu des nouvelles annexes est beaucoup plus explicite. La correspondance entre les rapports annuels de performance, joints au projet de loi de règlement, et les projets annuels de performance de la loi de finance initiale permettra de connaître le niveau de réalisation des objectifs. L'obligation de déposer, à l'appui de tout projet de loi de finances rectificative, une annexe détaillant les mouvements de crédits proposés et des tableaux récapitulant les mouvements de crédits intervenus par voie réglementaire sera utile pour connaître la situation des crédits disponibles.

L'intérêt de cette information dépendra cependant étroitement de l'utilisation que les parlementaires en feront. Le non-respect des objectifs, l'identification de surévaluation de demandes de crédits, par exemple, devraient impérativement déboucher sur une démarche parlementaire visant à obtenir les modifications nécessaires⁸⁸. Toute inaction réduira considérablement la portée de ces nouveaux pouvoirs d'information.

L'information du Parlement repose également sur les données qui lui sont communiquées à des occasions précises. C'est le cas du rapport préalable au vote du projet de

souligne que « *peu de justifications au premier euro font apparaître l'ensemble des marges de manœuvre qui pourraient être consacrées à des redéploiements de crédits ou, éventuellement, à des économies budgétaires. Cette information est néanmoins essentielle dans le cadre de la modernisation de l'Etat* » (Rapport AN n°3165 précité, p. 21). Cette lacune peut avoir deux origines : soit l'inexistence de ces « *marges de manœuvres* » ; soit le fait que l'administration ne souhaite pas les dégager pour ne pas avoir à réduire ses dépenses. Dans les deux cas, les objectifs de la loi organique sont fortement mis à mal.

⁸⁵ Rapport Sénat n°45 précité, p. 25.

⁸⁶ On a bien pris conscience de cet inconfort. Aussi bien, Alain Lambert et Didier Migaud recommandent-ils de ne pas lier les mécanismes d'incitation et les résultats du programme, ceux-ci étant dépendants de facteurs sur lesquelles le responsable de programme n'a aucun pouvoir. (Alain Lambert et Didier Migaud, rapport sur la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 précité, Annexe : Note sur les contours de la responsabilité des responsables de programme, p.12)

⁸⁷ La plupart de ces dispositions sont intégrées au titre V de la loi. Ces pouvoirs ont été étendus par la loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005, JO n°162 du 13 juillet 2005, p. 11443.

⁸⁸ Les parlementaires devront, en particulier, être vigilants sur la cohérence entre les mouvements de crédits opérés par voie réglementaire et les demandes de crédits du projet de loi de finances de l'année suivante. Les travaux préalables à la loi organique soulignaient leur nécessaire réactivité : « *Les parlementaires doivent, dans la même logique, pouvoir procéder à des redéploiements de crédits* » (Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire précité, p. 10)

loi de finances initiale qui doit être déposée à l'occasion du débat d'orientation budgétaire⁸⁹. Ce rapport présente la liste des missions, programmes et indicateurs de performance envisagés pour le projet de loi de finances pour l'année à venir. Les commissions sont également invitées à adresser des questionnaires aux ministères avant le 10 juillet afin de préparer l'examen du projet de loi de finances de l'année suivante. Le gouvernement doit transmettre les réponses écrites à ces questionnaires avant le 10 octobre⁹⁰. La discussion du projet de loi de finances pour 2007 a déjà montré que le gouvernement n'a pas répondu à l'ensemble des questionnaires.

Le Parlement est tenu informé à l'occasion de circonstances particulières survenant lors de l'exécution de la loi de finances, et, en particulier, à l'occasion de mouvements de crédits opérés par voie réglementaire. Le ministère des finances doit ainsi faire connaître aux commissions des finances les motifs des dépassements de crédits évaluatifs ainsi que les perspectives d'exécution des dépenses imputées sur ces crédits⁹¹. De même, les décrets de virement et de transfert de crédits sont pris après information des commissions des finances et des commissions concernées⁹². La nouvelle procédure régissant les décrets d'avance impose au premier ministre de solliciter l'avis préalable des commissions des finances lorsque l'urgence est invoquée. Une simple information préalable est exigée lorsque l'ouverture de crédits est motivée par une nécessité impérieuse d'intérêt national⁹³. De manière générale, le gouvernement a l'obligation de communiquer aux commissions des finances tout acte ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles. L'obligation d'information s'étend donc à tous les instruments de la régulation budgétaire⁹⁴.

Ces innovations sont intéressantes. Elles appellent cependant trois observations. Elles n'ont de sens, tout d'abord, que si le gouvernement respecte ces nouvelles obligations. Or leur violation ne peut entraîner qu'une censure politique dont la mise en œuvre est peu probable. Elles n'auront, ensuite, de portée que si elles conduisent le Parlement à exiger les modifications nécessaires dans la loi de finances à venir pour tenir compte de ces mouvements de crédits. Il faut enfin souligner que ces dispositions ne sont pas liées à la nouvelle logique de résultat qui sous-tend la loi organique. Elles auraient donc parfaitement pu être intégrées dans une réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

b- Le contrôle

Les nouveaux pouvoirs de contrôle du Parlement permettent aux commissions des finances de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances et les habilite à procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques⁹⁵. A cet effet, les membres des commissions procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place et à toute audition utile. Le secret professionnel ne peut leur être opposé⁹⁶, et nul ne peut s'y soustraire à la

⁸⁹ Loi organique art.48

⁹⁰ Loi organique art. 49.

⁹¹ Loi organique art. 10

⁹² Loi organique art. 12. On notera que les transferts de crédits ne sont plus opérés par arrêtés mais par décret. Cette disposition est de nature à renforcer l'information du parlement en continu. Les transferts, très nombreux sous le régime de l'ordonnance, avaient pour effet de limiter singulièrement la lisibilité de l'exécution de la loi de finances.

⁹³ Loi organique art. 13. L'avis des commissions des finances doit intervenir dans un délai de 7 jours à compter de leur saisine et la signature du décret ne peut intervenir avant l'expiration de ce délai.

⁹⁴ Loi organique art. 13 : « *Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée Nationale et de Sénat chargées des finances* ».

⁹⁵ Loi organique art. 57.

⁹⁶ Hormis, bien entendu, le secret lié à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure, au secret de l'instruction et au secret médical.

convocation à une audition. Dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, les présidents des commissions des finances peuvent demander, par la voie du référé, la communication des informations qui ne peuvent être obtenue après un délai raisonnable⁹⁷. Le gouvernement doit répondre aux observations de ces missions dans un délai de deux mois⁹⁸.

En plus des précédentes remarques relatives aux nouveaux droits d'information, il faut souligner que ces dispositions sont assez théoriques. Le suivi de l'exécution d'une mission est une charge très lourde que l'emploi du temps des parlementaires ne leur laisse pas la possibilité d'assumer⁹⁹. De plus, les parlementaires ne sont pas habitués à mener des enquêtes de ce genre¹⁰⁰. Enfin, il faut relever que les commissions parlementaires disposaient de ces pouvoirs d'enquête avant l'abrogation de l'ordonnance de 1959, mais que ces compétences n'ont presque jamais été exercées¹⁰¹. Le fait de les inscrire dans la loi organique ne constitue pas une garantie de leur mise en œuvre.

La loi organique renforce également les pouvoirs de contrôle du Parlement en exposant de manière détaillée les missions que celui-ci peut demander à la Cour des comptes au titre de sa mission d'assistance prévue à l'article 47 de la Constitution. La Cour a l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation. Elle doit procéder à toute enquête susceptible d'être demandée par les commissions. En plus des rapports obligatoirement joints aux divers projets de loi de finances¹⁰², la Cour doit certifier les comptes de l'Etat. Ces interventions particulièrement utiles de la Cour des comptes n'auront de portée que si elles sont suivies d'effets concrets. Il sera, à cet égard, intéressant de connaître les traductions concrètes que le Parlement compte donner aux réserves dont la Cour des comptes pourrait bien assortir la certification des comptes.

c- Les pouvoirs lors de l'adoption du budget

La Constitution restreint les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire : l'article 40 limite la recevabilité financière des amendements¹⁰³ ; les articles 44 et 49.3 permettent au gouvernement, par le vote bloqué et l'engagement de la responsabilité gouvernementale, de faciliter l'adoption du projet de loi de finances. Les auteurs de la loi organique ont pris parti de ne pas proposer de modifications constitutionnelles. Dès lors, la nouvelle loi organique ne pouvait apporter de modifications substantielles dans ce domaine. Elle a toutefois modifié les modalités de mise en œuvre de l'article 40 en tirant parti de la nouvelle nomenclature. Les augmentations de charges visées par cet article s'apprécient désormais au niveau de la mission : un amendement parlementaire n'est donc pas recevable à proposer l'augmentation des crédits d'une mission. Il peut, en revanche, soit proposer la création d'un programme, soit

⁹⁷ Loi organique art. 59

⁹⁸ Loi organique art. 60

⁹⁹ Les parlementaires sont très lucides sur ce point. Ladislav Poniatsky souligne ainsi le fait que l'emploi du temps des députés et des sénateurs est particulièrement chargé et ne permet pas de nouvelles fonctions (Ladislav Poniatsky, rapport n°6, Sénat, 2006-2007, p. 55)

¹⁰⁰ M Pierre Joxe, fort de son expérience de premier président de la Cour des comptes et de député, le dit très clairement dans son audition devant le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire précité, Tome II, p. 135.

¹⁰¹ « *Le bilan est en effet, sévère : le Parlement n'utilise que très rarement ses pouvoirs de contrôle* » (Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire précité, Tome I, p. 89)

¹⁰² Il s'agit du rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire, du rapport sur la loi de règlement et du rapport devant accompagner tout projet de loi de finances ratifiant des mouvements réglementaires de crédits. (Loi organique art. 58)

¹⁰³ Voir sur ce point : Pierre Méhaignerie, rapport n°3247 d'information sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée Nationale, 5 juillet 2005.

réduire, au sein d'une même mission, les crédits d'un programme pour augmenter les crédits d'un autre programme. Les réductions indicatives de crédits demeurent irrecevables¹⁰⁴. La loi organique pose également une irrecevabilité générale, applicable à tous les amendements quelle que soit leur origine, tenant à la contrariété avec l'une quelconque de ses dispositions¹⁰⁵.

Malgré les apparences, le droit d'amendement des parlementaires n'a pas évolué sensiblement. Il se trouve même, d'un certain point de vue, en opposition avec la logique de résultat et la nouvelle nomenclature qui en découle. Dans le cadre d'une nomenclature par chapitre, un amendement proposant une mesure nouvelle négative permet essentiellement d'évoquer n'importe quelle dépense publique. En proposant de réduire le montant des crédits demandés, on force le gouvernement à justifier du montant de la dotation en question.

La nouvelle nomenclature impose au gouvernement de produire, pour chaque programme, un exposé précis et cohérent des actions menées et des moyens nécessaires pour parvenir aux résultats fixés. Dès lors, la portée d'un amendement proposant l'augmentation des crédits d'un programme et prévoyant une réduction de crédits sur un autre programme de la même mission, dépasse très largement l'augmentation et la réduction proposées. Son impact s'étend à l'ensemble des deux programmes concernés dont la cohérence même peut être remise en question. Il en va de même, a fortiori, pour un amendement proposant la création d'un programme, hypothèse qui demeure fortement improbable. Certes, le droit d'amendement permet d'attirer l'attention du gouvernement sur des points particuliers susceptibles d'amélioration, et, en particulier sur la persistance de dotations trop élevées¹⁰⁶. On peut cependant se demander si la loi organique n'a pas, implicitement, en augmentant les hypothèses de recevabilité des amendements parlementaires, réduit de ce point de vue, la portée réelle de ce droit¹⁰⁷.

B- La permanence des facteurs négatifs.

L'application de la loi organique ne pourra contribuer de manière sensible à l'amélioration de la situation des finances publiques. Elle dissimule, en réalité, la persistance des facteurs qui expliquent un déficit structurel.

1- L'absence de réforme de l'Etat

a- L'Etat : un employeur

¹⁰⁴ Les réductions indicatives de crédits sont des propositions qui n'ont ni pour objet ni pour effet de proposer une réelle diminution de charge. L'obligation de motivation des amendements, posées par l'article 42 de l'ordonnance, interdisait déjà ces réductions et constitue, en réalité, une fausse contrainte puisqu'elle oblige les parlementaires à présenter des amendements précis et justifiés. Les dispositions les plus restrictives de cet article disparaissent mais la jurisprudence du Conseil Constitutionnel les avait neutralisé en faisant toujours prévaloir l'article 40 de la Constitution.

¹⁰⁵ Loi organique, art. 44.

¹⁰⁶ Plusieurs amendements déposés sur le projet de loi de finances pour 2007 compensent ainsi les augmentations de crédits proposés par des réductions de dépenses de fonctionnement : c'est le cas, par exemple, de l'amendement n° II-38 déposé par Michel Bouvard sur la mission défense, ou de l'amendement n°II-35 de M Maleix proposant une diminution des crédits de fonctionnement des offices agricoles et de l'INAO.

¹⁰⁷ A ce sujet, M Alain Lambert écrit : « *Les parlementaires ne devront pas pouvoir, par leurs amendements, dénaturer les programmes* », (Rapport Sénat précité n°343 p. 268)

La répartition des dépenses de l'Etat montre que celui-ci est, avant toute autre chose, un employeur¹⁰⁸. Les autres fonctions de l'Etat sont secondaires. Les dépenses publiques se répartissent en effet en trois postes : la fonction publique (119 Mds €) ; le service de la dette (39 Mds €) et les autres postes de dépenses (109 Mds €). Au poids financier de la fonction publique en valeur absolue, il faut ajouter les coûts futurs inéluctables provoqués par ce poste de dépense, et, en premier lieu, le financement des retraites.

En conséquence, une politique de réduction de la dépense publique ne peut avoir d'effets que si elle agit sur le poste de dépenses le plus important et le plus homogène. Les dépenses d'intervention mises à part, les autres dépenses sont presque intangibles. L'Etat doit en effet maintenir une politique d'investissements publics en biens collectifs ou dans des domaines vitaux tels que la sécurité intérieure et extérieure. Les dépenses de fonctionnement, quant à elles, peuvent bénéficier de mesures de rationalisation permettant d'en réduire le montant. Les audits de modernisation ont ainsi permis d'identifier des gains de productivité non négligeables. Ces mesures sont toutefois limitées en volume. Elles sont également limitées en temps puisqu'elles ne s'appliquent que sur la première année au cours de laquelle l'économie est réalisée. Elles sont enfin soumises à la bonne volonté des administrations. Or d'importants progrès restent à faire sur ce point, le gouvernement étant ainsi appelé à « *documenter plus précisément les 3 milliards d'euros de gains de productivité promis (...) sur trois ans* »¹⁰⁹.

b- Les intouchables dépenses liées à la fonction publique

Les dépenses liées à la fonction publique sont, dans les faits, intouchables. La légitimité des dépenses de personnels repose sur le poids social de la fonction publique. Protégée par un statut qui garantit un emploi à vie et qui la protège contre les éventuelles réformes de fond¹¹⁰, la fonction publique ne peut fondamentalement admettre les mesures visant à réduire son volume et à rationaliser son fonctionnement¹¹¹. Les exemples ne manquent pas pour démontrer l'impossibilité de faire évoluer ce poste de dépenses. Au sein même du ministère des finances, aucun gouvernement n'a pu mener à bien une fusion des réseaux comptables, face aux refus systématiques des syndicats. La vivacité des réactions suscitées par les déclarations des quelques politiques de tout bord soulignant le poids de la fonction publique traduit clairement le caractère intangible de ce poste de dépenses¹¹². De

¹⁰⁸ Au sein de la mission « Administration territoriale », les crédits de personnel représentent 70% du montant total des dotations ; voir sur ce point : Henri de Raincourt, rapport n°24 sur les dépenses de fonctionnement des préfetures, Sénat, 2006-2007.

¹⁰⁹ Rapport Sénat n°45 précité, p. 5.

¹¹⁰ Michel Charasse aura été seul à poser le problème dans toute son ampleur lors de l'élaboration de la LOLF : « *Bref, si le Parlement reprend un peu de son pouvoir en matière budgétaire, ce qui est l'objectif poursuivi, cela s'accompagnera-t-il d'une reprise du pouvoir du gouvernement sur l'Etat ?* » (rapport Sénat n°343 précité, p. 427).

¹¹¹ « *Par conséquent, je trouve que fonder une grande partie de la réforme de la loi organique sur cet indicateur de performance dont on se moque dans la réalité est peut être une escroquerie morale à l'égard des français* », Michel Charasse, rapport Sénat n°343 précité, p. 427. Un fonctionnaire sur deux n'a pas entendu parler de la loi organique.

¹¹² On pourra mesurer la pesanteur qui entoure le sujet. Devant la commission préparatoire de l'Assemblée Nationale, Nicolas Sarkozy déclare : « *Il faut un débat sur la fonction publique qui représente près de la moitié du budget* ». Afin d'éviter toute méprise, il se reprend aussitôt : « *Il ne s'agit pas de dénoncer le nombre de fonctionnaires ni les plans de recrutement, il s'agit simplement d'en débattre* ». A propos des 120000 emplois constatés mais non autorisés en loi de finances, il précise « *Je ne dis pas qu'il faut les supprimer* » (Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances précité CR n°5 16 novembre 2000). Quelle peut donc être l'utilité d'un débat qui ne débouche pas sur une prise de décision ? On en arrive à une situation dans laquelle seul les responsables syndicaux peuvent tenir des propos tels que celui-ci : « *par exemple, il y a trop de fonctionnaires, mais on n'ose pas dire où* » prononcé par R Gaillard de Force

même, l'absence de données concrètes sur les marges de manœuvre que la loi organique donnerait dans la gestion du personnel laisse planer un doute sur la réalité de ces marges et sur leur ampleur¹¹³.

L'assainissement des finances publiques ne peut pourtant être dissocié de la question du statut de la fonction publique. L'existence d'un statut garantissant les fonctionnaires contre toute forme de pression, tant intérieure qu'extérieure, est une nécessité. Le statut doit en effet protéger les agents mais n'a jamais eu pour objet de protéger le volume des effectifs de la fonction publique. Ce détournement de l'objet même du statut interdit, de facto, toute réduction du nombre de fonctionnaires. Certaines dispositions du statut lui-même sont également un obstacle à la réforme. Le rapport Pébereau a ainsi souligné l'absence de mobilité entre les services et fait l'aveu de l'impuissance des gouvernements en la matière¹¹⁴. Toutefois l'amélioration de la mobilité, si elle est souhaitable, ne doit pas occulter la question du volume de la fonction publique. Une véritable réforme des finances publiques ne pouvait donc faire l'économie de l'étude des effets pervers du statut mais également de la non-application de certaines de ses dispositions, pourtant en phase avec l'esprit de la réforme¹¹⁵. En écartant soigneusement toute réflexion sur ce sujet, on a privé la réforme d'un instrument indispensable à sa mise en oeuvre.

Afin d'éviter toute confrontation¹¹⁶, les derniers gouvernements ont choisi de réduire le nombre de fonctionnaires en ne renouvelant pas les départs en retraite. Cette politique ne peut apporter de solution efficace et durable. Elle ne repose, d'une part, sur aucune gestion rationnelle des effectifs. Le non-renouvellement ne peut être qu'un instrument d'ajustement marginal : il n'est pas bon pour le service de l'Etat de ne pas pourvoir des postes vacants dans des services indispensables à son bon fonctionnement, tout en laissant subsister des sur-effectifs dans des services dont l'efficacité, voire l'utilité, reste à démontrer. Il s'agit d'une politique de la non-décision qui se limite à tirer parti de facteurs démographiques¹¹⁷. D'autre part, cette politique est purement conjoncturelle puisqu'elle ne conduit pas à s'interroger sur la légitimité des dépenses. Dès lors, n'importe quel gouvernement pourra inverser cette

Ouvrière (Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances précité CR n° 25 janvier 2001).

113 « D'autre part, la substitution des « équivalents temps plein travaillés » (ETPT) aux emplois budgétaires et le remplacement du pyramidage des emplois par un plafond global d'ETPT, spécialisé au niveau du ministère, offrira plus de souplesse dans l'allocation des moyens. Sous réserve de rester sous son plafond de masse salariale et d'ETPT, le gestionnaire pourra définir son « profil » d'emplois et l'ajuster en cours d'année, optimiser l'effet des vacances en gageant un ETPT plutôt qu'un emploi budgétaire dans un corps et un grade donné, optimiser l'allocation temporelle de ses ressources humaines puisque le plafond d'ETPT doit être respecté en moyenne sur l'année et non à tout instant. On peut ainsi envisager que la « consommation mensuelle » d'ETPT excède son niveau moyen cible, pendant une période donnée, pour répondre à une surcharge d'activité temporaire, dès lors que le gestionnaire se donne les moyens de compenser cette sur-consommation par une sous-consommation à due concurrence, sur une autre période ». (Alain Lambert et Didier Migaud, rapport sur la mise en œuvre de la loi organique précité, p. 64). Ce bel exposé suscite une seule question : que fait-on des fonctionnaires en surnombre lors des périodes de « sous-consommation » ?

¹¹⁴ A propos des corps et des statuts particuliers, le rapport affirme avec justesse : « Ce manque de mobilité rend très difficile la réalisation de gains de productivité parce que ceux-ci sont limités au nombre de départs à la retraite dans le corps ou dans la direction concernée » rapport Pébereau précité, p106.

¹¹⁵ C'est le cas de l'avancement et la rémunération au mérite qui étaient prévues par le texte de 1946.

¹¹⁶ « Or pratiquement jamais aucune des suggestions des corps d'inspection, de la Cour des comptes, n'est reprise par le Parlement et quand elle l'est par le gouvernement, généralement les cortèges descendent dans la rue et le gouvernement recule, étant entendu que soit le Parlement se tait, soit il soutient sournoisement ceux qui défilent », Michel Charasse, rapport, Sénat n°343 précité p. 343.

¹¹⁷ « Il ne faut pas se mettre les fonctionnaires à dos », Michel Charasse, rapport Sénat n°343 précité p. 417.

tendance en se prévalant du sous-effectif qui pourrait bien toucher certains services publics essentiels.

2- Le maintien des services votés

Sous le régime de l'ordonnance de 1959, l'évaluation des dépenses, lors de la préparation du projet de loi de finances présente un caractère mécanique. Les services votés, obtenus par l'addition des budgets votés et des mesures acquises, s'ajoutent aux mesures nouvelles. La nouvelle philosophie de la loi organique imposait l'abandon de la notion de services votés. Cet abandon ne semble pas aussi définitif qu'il y paraît.

a- L'évaluation des dépenses : le grand silence.

Il n'existe aucune indication, ni dans la loi organique, ni dans aucun autre texte¹¹⁸, sur la méthode qui est désormais utilisée pour évaluer les dépenses lors de la préparation du projet de loi de finances. Cette lacune ne doit cependant pas étonner. Officiellement, la justification au premier euro décrit les facteurs qui déterminent les crédits demandés. La dotation demandée doit donc être expliquée dans son intégralité. Cette nouvelle logique ne renseigne cependant pas sur la façon concrète dont les dépenses sont évaluées. Or il semble impossible d'évaluer une demande de dotation sans se fonder sur la dotation de l'année précédente. Les mêmes causes produisent les mêmes effets : les facteurs de dépenses étant inchangés, le volume de la dépense ne peut être réduit. On peut dès lors douter fortement de la disparition du phénomène de reconduction, qui sous-tendait la notion de services votés. La préparation du projet de loi de finances 2006 a d'ailleurs permis de constater la permanence de ce phénomène. D'une part, les demandes agrégées des ministères ont dépassé de 23 Mds € le cadrage initial qui correspond à une augmentation de plus de 40% du dépassement généralement constaté. D'autre part, la direction du budget a fait preuve d'un manque de souplesse important, qu'il s'agisse du volume des crédits ou des travaux des ministères sur la justification au premier euro et sur la performance. Tout s'est passé « *comme si l'ancienne procédure avait été maintenue et que l'on avait seulement greffé la nouvelle par dessus* »¹¹⁹.

b- La justification au premier euro et la reconduction des dotations.

L'article 51 de la loi organique traduit la survie de la notion de reconduction des dotations. Il écarte prudemment la référence à la justification au premier euro, dont on a vu précédemment qu'elle doit s'entendre comme un simple rappel des facteurs qui expliquent les demandes de crédits. Il se limite à exiger la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, c'est-à-dire des crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours, éventuellement majorés des reports. Le rapporteur du projet de loi organique au Sénat donne de cette disposition une interprétation pour le moins extensive : « *Il reviendra donc au gouvernement de justifier chaque année le montant des crédits demandés au Parlement "au premier franc" en développant les justifications des modifications apportées par rapport aux années précédentes* »¹²⁰. Cette interprétation semble

¹¹⁸ Le mutisme des documents et sites Internet officiel sur ce point est particulièrement étonnant. On ne peut en effet considérer la circulaire du 21 janvier 2001 comme diffusant une information utile sur ce point : il ne s'agit que d'un simple calendrier d'élaboration et non d'une instruction portant sur les méthodes à appliquer.

¹¹⁹ La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, rapport au gouvernement, Alain Lambert et Didier Migaud, septembre 2005, p. 57 et 58.

¹²⁰ Rapport, Sénat n°343 précité p. 229. Cette interprétation figure dans tous les documents officiels du ministère des finances.

contradictoire. La justification de la masse totale des crédits demandée reposerait donc sur la justification de l'évolution des crédits d'une année sur l'autre. Cette apparente contradiction traduit simplement l'impossibilité de toute justification réelle au premier euro : la dotation de l'année précédente est une donnée qui s'auto-justifie. La reconduction des dotations n'a donc pas disparu.

c- L'urgence et les services votés

L'article 45 de la loi organique vient confirmer la permanence des services votés. Il reprend, en y intégrant la jurisprudence constitutionnelle¹²¹, les procédures prévues à l'article 44 de l'ordonnance de 1959 qui explicitent elle-mêmes l'article 47 de la Constitution. Au-delà des différences des trois situations évoquées dans l'article 45, l'urgence impose de disposer d'un budget, au moins sommaire, au 1^{er} janvier de l'année. En conséquence, le gouvernement doit demander au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts. Afin de garantir la continuité de l'action de l'Etat, il ouvre par décret les crédits se rapportant aux seuls services votés. Et l'article 45 de reprendre la définition des services votés que donnait l'article 33 de l'ordonnance, en précisant qu'ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année¹²². La survivance de cette notion, incompatible avec l'esprit et la lettre de la loi organique, appelle plusieurs observations¹²³.

En premier lieu, on ne peut justifier le maintien de la notion par le fait que la loi organique devait développer le régime prévu par l'article 47a.4 de la Constitution, lequel fait expressément référence aux services votés. S'il a été convenu, lors des débats préparatoires, de ne pas proposer de modifications de la Constitution, ce consensus a porté essentiellement sur la question de l'article 40 de la Constitution¹²⁴. Il n'a pas été fait mention d'une éventuelle révision de l'article 47a.4. Or la portée respective de ces deux articles est très différente. Le régime de la recevabilité financière des amendements parlementaires régit le pouvoir législatif des députés et des sénateurs. Son importance constitutionnelle est bien plus grande que le régime des autorisations budgétaires en temps de crise. L'article 40 est en effet d'application générale, son champ d'application ne se limite pas aux seules lois de finances, et permanente. L'article 47a.4 évoque une procédure dont la mise en œuvre demeure hypothétique et qui ne porte pas atteinte aux pouvoirs du Parlement puisque l'application de ces procédures d'urgence ne dispense pas de recourir à la procédure normale d'adoption du projet. Les considérations qui ont conduit à écarter toute réforme de l'article de l'article 40 ne pouvaient donc être valablement invoquées pour s'opposer à la suppression de la notion de services

¹²¹ Cons. Const. 24 décembre 1979, 79-110 DC précitée.

¹²² Loi organique, art. 45 : « Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année ».

¹²³ M Didier Migaud écrit à ce sujet : « Votre rapporteur a quelques peines à comprendre les soucis Constitutionnel du Sénat. Il craint, comme le Gouvernement, que la disposition du Sénat n'oblige à récapituler dans le projet de loi de finances l'ensemble des services votés. Au-delà, il estime la définition retenue curieuse dans la mesure où les deux assemblées semblaient être tombées d'accord pour récuser l'actuelle notion de « services votés » » (Didier Migaud, rapport n°3150 au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, 2001, AN, 2001, p. 96).

¹²⁴ Voir par exemple l'opinion exprimée par Didier Migaud le 16 novembre 2000, lors de l'audition de Nicolas Sarkozy; voir également la même opinion exprimée par Jean Arthuis lors de son audition (Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, AN CR n°5 et n°7 du 23 novembre 2000).

votés, dans l'article 47. La portée d'une telle révision étant beaucoup plus réduite, son principe pouvait n'en être que plus facilement admis¹²⁵.

En deuxième lieu, on ne peut justifier le maintien de cette notion en excipant du fait qu'il s'agit d'une procédure d'urgence et qu'en conséquence, la procédure ordinaire d'évaluation des dépenses doit désormais être réputée dépourvue de tout lien avec la notion de services votés. Le fait que ces procédures soient d'usage exceptionnel ne leur ôte pas leur valeur démonstrative, bien au contraire¹²⁶. La finalité de l'article 45 de la loi organique et de l'article 47a.4 de la Constitution est de garantir la mise en œuvre des mécanismes essentiels à la survie financière de l'Etat. Par conséquent, l'administration doit être en mesure de déterminer la part des services votés dans les dépenses du projet de loi de finances. Cette notion doit donc être prise en compte, d'une manière ou d'une autre, dans la préparation du projet¹²⁷.

En troisième lieu, la prise en compte de l'urgence imposait le maintien de la notion de services votés. La seule solution, dans une situation de crise, consiste en effet à reprendre peu ou prou les dépenses de l'an passé afin de garantir la continuité de l'Etat. Cette constatation dépasse très largement la situation de crise. Elle montre que la préparation du projet de loi de finances ne peut être dissociée de l'idée de reconduction. Il ne peut en être autrement. Les structures administratives demeurant identiques d'une année sur l'autre, leurs dotations ne peuvent qu'être reconduites. La persistance de la notion de services votés dans la loi organique traduit ce caractère inéluctable de la reconduction des dépenses publiques. Elle démontre qu'une véritable politique de réduction de la dépense doit porter sur les données structurelles qui expliquent son volume.

3- La régulation budgétaire

a- L'objet de la régulation budgétaire

On a souligné précédemment que la régulation budgétaire mise en œuvre sous le régime de l'ordonnance a eu pour objectif de pallier l'absence d'action sur les causes de la croissance inéluctable des dépenses publiques. La loi organique n'a pas fait disparaître cette habitude, malgré le respect du plafond de dépenses fixé en loi de finances initiale depuis quatre ans. La régulation demeure fondamentalement un outil de pilotage de l'équilibre budgétaire et non de la dépense publique. Ni le découplage entre le pilotage des dépenses et celui des recettes¹²⁸, ni l'information donnée au Parlement du taux de mise en réserve des crédits ne peuvent modifier sensiblement cette tendance¹²⁹. La régulation est pervertie par la

¹²⁵ La facilité avec laquelle on modifie la Constitution depuis quelques années permet d'écarter l'argument de la lourdeur de la procédure de révision. Au contraire, la suppression de la notion de services votés aurait donné à la logique de la loi organique une portée, mais non une valeur, constitutionnelle.

¹²⁶ Le caractère rarissime de l'hypothèse de l'article 47a. 4 est la seule justification au caractère apparemment paradoxal du maintien de la notion de services votés (Proposition de loi organique n°2540 précitée p.9).

¹²⁷ Rapport n°3150 précité p. 96

¹²⁸ Ce découplage a fait l'objet de la réforme de 2005 qui a intégré dans l'article 34-I-10° les dispositions selon lesquelles la première partie de la loi de finances doit arrêter « *les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat* ». On ne peut qu'approuver ce découplage qui se traduit dans l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2007 par une disposition prévoyant que tout surplus de recettes doit être obligatoirement affecter à la réduction du déficit budgétaire. On évite ainsi le gaspillage des éventuelles cagnottes fiscales telles que celle de 1997 qui fut intégralement employée en dépenses nouvelles.

¹²⁹ Loi organique, art. 51 4°bis. La loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 a imposé au gouvernement d'informer le Parlement du taux de mise en réserve des crédits dans le projet de loi de finance initiale.

sous-évaluation volontaire de dotations lors de la préparation du projet de loi de finances et par le fait qu'elle opère souvent des reports de charges. Il est illusoire d'en faire l'instrument qui permettra d'améliorer les comptes publics. Les mesures de régulation agissent, par principe, à la marge. Elles ne peuvent agir sur la dynamique fondamentale de la dépense publique qui repose sur sa structure.

b- La régulation budgétaire en 2006

Les résultats de l'année 2006, première année d'application intégrale de la loi organique, démontrent les limites de la régulation. L'emploi systématique des décrets d'avance, procédure par nature exceptionnelle, est caractéristique de cette pratique de la régulation. La Cour des comptes a ainsi souligné la permanence de certaines ouvertures de crédits traduisant des défaillances significatives dans la budgétisation initiale de certains programmes. Ces sous-évaluations volontaires s'élèvent à la somme de 1,14 Mds €¹³⁰. De même, plusieurs ouvertures de crédits auraient pu être couvertes par les disponibilités existantes en opérant de simples redéploiements ou en utilisant la réserve de précaution¹³¹. Certaines des annulations destinées à compenser les ouvertures des crédits opérées par décret d'avance sont également contraires à la loi organique qui limite les annulations aux seuls crédits devenus sans objets¹³². La Cour a enfin relevé des demandes d'ouverture de crédits en loi de finance rectificative pour des programmes ayant déjà fait l'objet d'annulation de crédits¹³³.

Le gel des crédits traduit également la permanence des pratiques héritées de la période antérieure. Cette procédure, qui a touché 5,5 Mds € en 2006¹³⁴, a donné lieu à plusieurs irrégularités. D'une part, les crédits reportés sur 2006 ont fait l'objet de mise en réserve, ce qui prolonge les reports de charges. D'autre part, le gouvernement n'a pas respecté son obligation d'information, en violation des dispositions de l'article 14 de la loi organique¹³⁵. Malgré un certain optimisme parlementaire, on peut se demander si le gel des crédits ne risque pas d'être invoquée par les gestionnaires de programme, au moment de l'analyse des rapports annuels de performance, comme une excuse au fait que les résultats n'ont pas été atteints¹³⁶. La mise en réserve présente en effet une certaine contradiction avec l'esprit dans lesquels les responsables de programmes doivent évaluer leurs demandes de crédits lors de la préparation du projet. Ils sont en effet incité à calculer au plus juste et la fongibilité asymétrique leur garantit, théoriquement, une certaine marge de manœuvre. En revanche, le taux de mise en réserve, tranche ferme et tranche conditionnelle, est décidé par le gouvernement, mais la responsabilité est assumée par les gestionnaires de programme¹³⁷.

¹³⁰ Soit 70% des sommes ouvertes par décret d'avance. Sont concernés, notamment, les crédits inscrits au titre des OPEX et des opérations de maintien de la paix. La loi organique n'empêche manifestement pas les vieilles habitudes.

¹³¹ Le décret d'avance n°2006-954 du 1^{er} août 2006 a ouvert 30 M€ sur la mission « sécurité sanitaire », précédemment abondée par le décret d'avance N°2006-365 du 27 mars 2006 et par des fonds de concours à hauteur de 176,78 M€

¹³² Loi organique art. 14-I- al.2.

¹³³ Par exemple 323 M€ sur la mission « Défense » après une annulation de 491,6M€

¹³⁴ Soit une diminution régulière : 7,4 Mds en 2005, 6,9 Mds en 2004, 10,7 Mds en 2003.

¹³⁵ Il s'agit des mises en réserve réalisées au mois d'août 2006 et des gels sur les reports de crédits de 2005. (Gilles Carrez, rapport n°3469 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2006, AN, 2006, p. 35)

¹³⁶ Voir sur ce point : Gilles Carrez, rapport n°2377 au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique modifiant la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, AN 2005, p. 22.

¹³⁷ Voir sur ce point : rapport AN n°2377 précité, p. 22 et la réserve de M Charles de Courson p. 27.

L'application linéaire d'un pourcentage de mise en réserve sur les dépenses obligatoires risque d'imposer des ajustements préjudiciables en cours d'année¹³⁸.

On a fait de l'ordonnance du 2 janvier 1959 le bouc émissaire des finances publiques. Toutefois, la loi organique du 1^{er} août 2001 risque fort de ne pas atteindre les objectifs qui lui ont été assignés. Techniquement, les effets bénéfiques attendus de la mise en œuvre de ce texte sont loin d'être acquis. Deux obstacles majeurs se dressent sur le chemin de la réforme budgétaire. D'une part, les difficultés et les lenteurs qui entourent l'élaboration de l'indispensable système informatique nécessaire à la gestion de la nouvelle comptabilité sont inquiétantes. Après le fiasco du projet Accord II, le projet Chorus est vivement attendu. D'autre part, il ne faut pas sous-estimer les capacités de résistance de l'administration. Même lorsqu'on aura compris que le volume des effectifs de la fonction publique n'est pas menacé par la loi organique¹³⁹ et que la performance n'est pas fondamentalement un risque, la résistance au changement n'en sera pas pour autant affaiblie. Elle est déjà relevée par certains parlementaires¹⁴⁰ et demeure un fait sociologique, comme en témoigne la persistance des habitudes précédemment relevées en matière de régulation budgétaire¹⁴¹.

Au-delà de ces considérations techniques, le problème reste entier : on ne peut raisonnablement attendre une amélioration réelle de la situation budgétaire de l'Etat tant que les causes de cette situation n'auront pas été traitées. L'application d'une logique de résultat est illusoire, comme en témoigne le sens réel des notions de performance et de justification au premier euro. La logique de moyens s'impose d'elle-même, ce que traduit la permanence des services votés. La loi organique du 1^{er} août 2001 a pour objet de dissimuler la réalité sous de nouveaux concepts aux contenus douteux. On emballe le problème budgétaire sous un vocabulaire à la mode qui donne ainsi l'impression que la situation est désormais maîtrisée parce que le discours est nouveau. On se satisfait d'améliorations conjoncturelles du déficit qu'on présente comme le fruit d'une politique volontariste alors qu'elles proviennent essentiellement de phénomènes économiques sur lesquels les gouvernements n'ont aucune prise réelle. On évite ainsi de nommer les causes réelles de la dégradation des finances publiques alors que seule la redéfinition du rôle de l'Etat permettra d'agir sur ces causes.

« Nous haïssons la vérité ; on nous la cache. Nous voulons être flattés ; on nous flatte. Nous aimons être trompés ; on nous trompe »
Pascal

¹³⁸ Les mises en réserves devront, par exemple, être augmentées sur les dépenses facultatives.

¹³⁹ C'est un fait acquis : « *La mission estime que la LOLF n'a pas besoin d'un nouveau statut de la fonction publique et que des progrès concrets peuvent être réalisés dès maintenant* », Alain Lambert et Didier Migaud, rapport au gouvernement précité, p. 66.

¹⁴⁰ « *Il est par contre vrai que certains ministères tentent aujourd'hui des rétablir des rigidités qui ne sont pas conformes avec l'esprit de la LOLF* » rapport AN n°3165 précité, p. 6 ; voir également les cas de résistance évoqués par Jean Arthuis dans le rapport n°45 précité, p. 33.

¹⁴¹ On rappellera également qu'il a fallu des décennies et de nombreuses lois, dont beaucoup sont demeurées lettre morte, pour parvenir à simplement régenter l'utilisation des comptes spéciaux du Trésor par l'administration.