

POURQUOI LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) A-T-ELLE ÉCHOUÉ ?

Erwann Laperdrix

10/03/2025

La situation dégradée des finances publiques interroge le rôle et l'efficacité de l'outil budgétaire qu'est la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Outil de sérieux budgétaire et de rationalisation de la procédure budgétaire, la LOLF semble avoir échoué, au moins dans sa capacité juridique à limiter la dette et les déficits de la France. Dans cette note, Erwann Laperdrix, haut fonctionnaire, rappelle la genèse de cette loi particulière aux confins de l'administratif, du juridique et du politique. Dans une approche progressiste, le sérieux budgétaire doit permettre aux gouvernements de gauche de préserver intactes leurs marges de manœuvre pour l'action politique.

Une réussite administrative mais un échec politique

Avant de détailler les raisons de l'échec de la LOLF comme outil juridique à destination du politique, il faut d'abord revenir sur la genèse de cette formidable réussite administrative. La LOLF, parfois qualifiée de constitution financière de la France, a émergé dans un contexte financier et budgétaire totalement différent de celui que nous connaissons. Elle est issue d'une période faste sur le plan financier et politique ; la période où la cohabitation existait ainsi qu'une croissance économique robuste menée par un gouvernement socialiste. Le contexte politique aussi était différent. Si l'initiative de cette loi organique fut d'origine parlementaire, elle était aussi transpartisane – ce qui tend à prouver que, pour certains sujets et quand l'enjeu est à la hauteur du pays, d'autres opposants politiques d'un autre temps, pas si lointain néanmoins, ont pu s'accorder et trouver des compromis dans l'intérêt général de la France.

Contrairement à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances « rédigée dans le secret des bureaux du ministère des Finances¹ », la nouvelle « constitution financière de l'État² » promulguée le 1^{er} août 2001 exprime, dès les premières discussions entre députés et sénateurs, un double souci : permettre la modernisation de la gestion publique et

renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement.

La volonté de doter la France d'une gestion budgétaire plus efficace n'était pas nouvelle. Dès 1959 et la première discussion budgétaire tenue dans le cadre de l'ordonnance organique, René Pleven, alors président du Conseil des ministres, rappelle les failles de cette ordonnance : « dans l'état actuel, je le répète après tous ceux de nos collègues qui sont intervenus au début de cette séance, le contrôle parlementaire des dépenses de 1960 ne sera qu'une apparence et, en réalité, ce sera un escamotage³ ».

L'ordonnance de 1959 a donc fait l'objet de plusieurs propositions de révision. L'une d'entre elles est à signaler particulièrement et émane de Laurent Fabius et des membres du groupe Socialistes et apparentés à l'Assemblée nationale, présentée le 14 mai 1980. Son exposé des motifs est éclairant : « restaurer le rôle du Parlement en matière de lois de finances [...], élaborer un texte juridiquement et politiquement plus clair et moins contesté⁴ ».

Le premier objectif indispensable de modernisation de la gestion budgétaire s'entend donc de la possibilité, par l'établissement d'un nouveau cadre financier pour l'État, de renouveler d'abord les méthodes de travail budgétaire de l'État. Un rapport intéressant de l'Inspection générale des finances pointait alors le retard de la France sur les autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière d'articulation entre performances et budget de l'État⁵. Il est intéressant de constater que le début des années 2000 correspond aussi à une période de financiarisation de l'économie mondiale. Ce moment d'hypertrophie des marchés financiers comme moteur de l'économie aboutit à un financement de l'État et des politiques publiques pour une part croissante sur ces marchés financiers. C'est aussi pour répondre aux pressions du *new public management*⁶ et de l'objectif, semblant indépassable, de performance financière, inspiré des méthodes du secteur privé, que les pays de l'OCDE, dont la France, commencent leur mue.

Au contexte de *new public management* rampant et sans aucun doute délétère s'ajoute aussi un contexte de croissance économique dynamique de 3% entre 1997 et 2002, avec un pic à 4,1% en 2000⁷. Sur cette même période, le déficit se réduit de 2,5 points de Produit intérieur brut (PIB). Comme chacun le sait, il est toujours plus facile de réformer quand le climat économique et financier est dynamique et porteur. La LOLF, dans son émergence et ses discussions, a pu profiter de ce climat favorable.

Le second objectif de la LOLF est également de mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement par trois principales évolutions : redonner à l'autorisation budgétaire toute sa portée ; permettre un meilleur contrôle par l'accroissement de la lisibilité et la sincérité des documents

budgétaires ; et suivre un calendrier permettant l'exercice de la fonction budgétaire tout au long de l'année – du vote du budget prévisionnel à l'évaluation de l'exécution du budget – à travers l'émergence d'un cercle vertueux.

Administrativement, le processus budgétaire a été totalement rénové par le vote à la quasi-unanimité et est un succès manifeste en termes de présentation et de sérieux budgétaire. Le mécanisme de responsabilité des ordonnateurs et des marges de manœuvre associées a abouti à un renouvellement fécond du dialogue budgétaire.

Mais plus de vingt ans après sa promulgation, il est clair que cette procédure administrative de qualité n'a pas permis à la France d'éviter des déficits et une dette excessive, ainsi que la responsabilisation du personnel politique et notamment du gouvernement. La pleine réussite administrative qui innervait l'ensemble du travail de préparation des services de l'État n'a pas permis une pleine appropriation politique. La réforme de 2021 avait pour ambition de répondre à cette seconde nécessité.

Le budget, acte éminemment politique, ne peut pas rester au stade plat de l'action administrative : il doit être le moyen de l'action progressiste au service de la décision d'ordre politique.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

La réforme de 2021 : entre apports et limites

Dans un contexte post-Covid-19, un nombre important de réflexions ont été menées pour redresser durablement les finances publiques qui ont subi, elles aussi, le choc sanitaire et ont été assez largement dégradées, et ce à juste titre, dans l'optique de protéger les Français et leur travail. Cette réflexion a été menée sur le plan national et a abouti à la promulgation de la [loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation des finances publiques](#).

Sur le plan national et dans un contexte de fin de premier mandat du président de la République dans une période où la majorité présidentielle était bien assise à l'Assemblée nationale, un large

consensus parlementaire s'est imposé pour permettre le vote d'une nouvelle loi organique de réforme de la LOLF. L'objectif est de renforcer encore les pouvoirs du Parlement. Il est vrai que la pratique de la LOLF a renforcé le rôle de l'exécutif, surtout lorsque le président dispose d'une majorité absolue au Parlement et en particulier à l'Assemblée nationale. Le rôle joué par le Parlement, en pareille situation, peut se résumer à une chambre d'enregistrement. C'est bien dans ce contexte délicat pour le Parlement à la fin du premier mandat du président Emmanuel Macron qu'a émergé cette volonté de renforcer la constitution financière de la France. Il a d'abord été question de consolider le rôle central du Parlement dans l'examen et le contrôle des finances publiques, mais aussi d'améliorer la qualité des discussions budgétaires.

Néanmoins, le contexte a changé et la réforme de 2021 aboutit en sortie de la crise de Covid-19 et, à ce titre, prend en compte la nécessité du renforcement du pilotage pluriannuel des finances publiques. La dette publique a augmenté de 8,3 points entre 2020 et 2022 du fait de la crise sanitaire de Covid-19 et des mesures budgétaires exceptionnelles associées⁸. La nouvelle LOLF prévoit ainsi que les lois de programmation des finances publiques (LPFP) et les lois de finances définiront à l'avenir les objectifs de dépenses publiques en milliards d'euros, plutôt qu'en points de PIB, avec une évolution en pourcentage. Le contenu des articles liminaires des lois financières est élargi.

Les projets annuels de performances (PAP), qui présentent pour les ministères l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique, devront se doter d'une trajectoire de performance triennale. En amont du dépôt du projet de loi de finances de l'année, le gouvernement devra justifier devant le Haut Conseil aux finances publiques (HCFP) les éventuels écarts par rapport à la trajectoire pluriannuelle de la LPFP.

Le nerf de la guerre continue d'être la trajectoire des finances publiques qui a dérapé ces deux dernières années. La prévision doit être renforcée afin de permettre de retrouver des marges de manœuvre. L'austérité n'est absolument pas la bonne solution. **Le sérieux budgétaire doit cependant permettre au politique d'assumer ses choix.** Aujourd'hui, le politique s'est mis dans les mains des marchés financiers et cette dépendance dénote une perte de pouvoir quant à la conduite des affaires du pays. En effet, le manque de recettes est en permanence compensé par le recours à des emprunts auprès des marchés financiers. La fausse promesse de ne pas augmenter les impôts des classes moyennes et populaires aboutit à limiter la taxation sur les plus fortunés de notre pays. En réalité, la réduction des impôts des plus fortunés contribue à accentuer la dépendance à l'égard des marchés financiers.

Par ailleurs, l'une des principales évolutions souhaitées par les députés portant l'initiative

législative était l'accent mis sur l'évaluation d'abord parlementaire, puis gouvernementale, notamment autour de la figure du Printemps de l'évaluation et de la loi de règlement dont le nom, à cette occasion, a été rénové pour marquer le changement de son ambition. Elle devient alors la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. Cette volonté de renforcer le pouvoir du Parlement dans l'évaluation de l'action de l'État et du gouvernement est un bon chemin, mais n'a pas donné sa pleine mesure.

L'autre évolution est le renforcement de l'information du Parlement. À notre avis, la difficulté actuelle du Parlement à s'emparer des questions budgétaires ne tient pas tant à un manque d'information qu'à la capacité, aux compétences et au temps nécessaires pour analyser ces documents et être capable de remettre en cause l'analyse budgétaire donc politique du gouvernement. Nous reviendrons sur ce point dans la troisième partie de la note.

Sur le plan européen, cela a abouti à une redéfinition des critères de dette et de déficit public. La réforme du cadre de gouvernance budgétaire de l'Union européenne (UE) a pris la forme d'une nouvelle obligation. Depuis le 30 avril 2024, les États membres doivent désormais, notamment, élaborer un Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) couvrant quatre à cinq ans, détaillant une trajectoire pluriannuelle des dépenses publiques nettes et les réformes et investissements prévus pour relever les défis identifiés dans le cadre du Semestre européen. Par trois actes législatifs⁹ adoptés par le Conseil et donc endossés par les États membres, l'UE s'est donné comme objectifs d'aboutir à des finances publiques saines par des mesures préventives (trajectoire de référence fixée par la Commission européenne et période d'ajustement budgétaire de quatre ans) mais de corriger les dettes et déficits publics excessifs (prise en compte du fonctionnement du nouveau cadre financier pluriannuel – CFP – pour fonder la procédure de déficit excessif). Le premier PSMT français (2025-2029) – remplaçant le programme de stabilité et le programme national de réforme pour plus de clarté – a ainsi été présenté par la direction générale du Trésor à l'automne 2024¹⁰. La difficulté à réduire la dette et le déficit de la France a eu pour conséquence l'ouverture par la Commission d'une procédure pour déficit excessif depuis le 26 juillet 2024¹¹.

Il est intéressant de noter que ce plan a été transmis au moment où les services du Trésor subissaient des critiques de plus en plus fortes et une pression croissante sur ses prévisions économiques. C'est ainsi dans ce contexte que les deux chambres du Parlement, dans une escalade de concurrence, ont établi des commissions spéciales traitant des dérapages de la trajectoire des finances publiques.

En octobre 2024 et face à la dégradation des finances publiques, la commission des finances du

Sénat a réactivé sa mission d'information « flash »¹² pour analyser l'évolution des prévisions de solde public en 2024, en matière de recettes et de dépenses, et clarifier la chaîne de responsabilités entre les prévisions techniques et les arbitrages gouvernementaux.

Parallèlement, en décembre 2024, la commission des finances de l'Assemblée nationale a obtenu les pouvoirs d'une commission d'enquête¹³ pour examiner les variations et écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024 visant à identifier les causes du dérapage des finances publiques et à déterminer si des informations ont été dissimulées à la représentation nationale.

Par ce truchement politique, le Parlement a démontré sa volonté politique de peser sur les arbitrages budgétaires autrement que par le vote, ce qui va dans le sens de ce que nous cherchons à démontrer. La conduite des orientations budgétaires des politiques publiques doit permettre un rééquilibrage entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

L'échec de la LOLF comme outil de régulation budgétaire

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour comprendre les raisons de l'échec politique que représente la LOLF. Le gouvernement comme le Parlement ne peuvent percevoir l'ensemble des flux budgétaires et fiscaux pour chaque politique publique. La pratique budgétaire et les exceptions prévues par la LOLF empêchent une vision consolidée du budget de l'État. D'abord, la trajectoire des finances publiques est composée de trois parts différenciées : les dépenses des administrations publiques centrales (APUC, c'est-à-dire les dépenses de l'État), les dépenses des administrations locales (APUL, c'est-à-dire les dépenses des collectivités territoriales) et les dépenses des administrations de la Sécurité sociale (ASSO, c'est-à-dire les dépenses de la Sécurité sociale). Le débat politique se concentre de façon trop récurrente et caricaturale sur le budget de l'État. Par ailleurs, les flux budgétaires de l'État ne sont pas totalement transparents. En effet, la LOLF prévoit par exemple des taxes affectées, c'est-à-dire des recettes fiscales affectées à tel ou tel opérateur ou organisme. Ce genre d'exceptions contrevient au principe d'universalité qui irrigue les finances publiques françaises et crée du clientélisme et de faux espoirs sur une perpétuelle augmentation du budget des opérateurs, par exemple. La discussion politique du budget de l'État ne peut pas être limitée par des exceptions à la LOLF. À l'instar des niches fiscales, les taxes affectées doivent être limitées, voire totalement réduites pour permettre aux acteurs politiques législatifs et exécutifs d'avoir une vision complète et de renouveler leur vision politique dont le budget est à l'avant-garde de leur action.

Pour des raisons qu'il n'est pas toujours facile de comprendre, il a été constaté que peu de

ministres ou responsables politiques ont le courage de mettre en application le sérieux budgétaire. Le contexte de crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a totalement confirmé cette tendance. Une fois engagée, une dépense est très difficile à limiter. Chaque dépense fiscale connaît sa niche à laquelle elle est rattachée, mais chaque dépense budgétaire connaît le même *lobbying* de la part d'acteurs économiques. Tout ceci contribue à voiler la vision des acteurs politiques et contraint leur décision politique. La LOLF devrait être l'outil du dévoilement et non une contrainte procédurale limitant le pouvoir politique.

À ce titre, il est également constaté que les acteurs exécutifs ou législatifs ne se sont pas saisis pleinement des potentialités permises par la LOLF. Il est sidérant de constater que le vote du projet de loi de finances (PLF) chaque année fait l'objet d'une couverture médiatique intense et d'une participation importante des députés et sénateurs à son processus. Le temps de l'évaluation est largement escamoté par une présence disparate des parlementaires dans l'hémicycle au printemps. La couverture médiatique est d'ailleurs largement décevante et assez hétérodoxe par rapport à d'autres pays européens, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Les membres du gouvernement voient très peu leur responsabilité politique mise en cause dans la phase d'exécution du budget de la nation. L'évaluation n'est pas un enjeu politique, contrairement au vote du PLF, le budget prévisionnel étant un enjeu politique majeur à l'automne. **Il faudrait que l'évaluation soit un enjeu politique de premier plan au printemps.** Les acteurs politiques ne se saisissent pas des possibilités de prévision pluriannuelles permises par la LOLF. Seul le court terme fait l'objet d'un vrai débat. Le temps budgétaire long et le cercle vertueux entre prévision et évaluation demeurent des vœux pieux. Ce constat d'un déséquilibre entre le temps de l'autorisation parlementaire à l'automne et le temps de l'examen des résultats de l'action publique au printemps est unanimement partagé par les acteurs eux-mêmes¹⁴.

Ainsi, les lois pluriannuelles n'ont pas fonctionné, que ce soit en temps calme comme en temps de crise, et ce, pour plusieurs raisons. Les lois de programmation des finances publiques n'ont pas un niveau de loi supérieure, elles sont des lois ordinaires et non des lois de finances. Les lois de programmation sectorielle sont utilisées par l'État pour figer les dépenses à la hausse, à l'inverse de ce qu'elles devraient être et rigidifient les décisions du politique. À ce titre, on peut penser aux lois de programmation militaire ou à la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure qui contribuent à limiter les marges de manœuvre et les capacités d'adaptation du politique.

La répétition des crises a démontré la nécessité de réaliser des ajustements infra-annuels, comme en 2020 et la promulgation de trois lois de finances rectificatives. À ce titre, les prévisions pluriannuelles peuvent se révéler hasardeuses.

Les différentes voies pour renforcer l'efficacité de la LOLF dans une approche progressiste

Un vote politique sur une information complète et claire

Le sérieux budgétaire doit s'exprimer par la figure d'un travail budgétaire à coûts complets que ce soit du gouvernement et du Parlement. Il est impossible de réduire le déficit et la dette si l'État dans son ensemble n'est pas capable de maîtriser l'ensemble des flux financiers malgré leur nature différente. En effet, les marges de manœuvre politiques et donc de décision budgétaire ne peuvent être existantes qu'en présence d'une information consolidée.

Aujourd'hui, les dépenses publiques prennent des formes très différentes : budgétaires, fiscales, ressources affectées, subventions, fonds de concours, prélèvements sur recettes, notamment. Il est donc possible de proposer un renforcement de l'information pour améliorer la capacité d'analyse. Aujourd'hui, cette information consolidée fait office, depuis la réforme de 2021, d'une annexe appelée « état F ». Demain, cette information et cette consolidation de dépenses, incluant les crédits budgétaires, mais aussi l'ensemble des moyens globaux alloués à une mission et donc à une politique publique, doivent devenir l'unité de vote au Parlement du budget. Il ne faut plus voter sur les missions seulement sur les crédits budgétaires. Aujourd'hui, cette information pour l'ensemble des politiques publiques est renvoyée en annexe et donc n'a qu'une force informationnelle.

L'exemple du ministère de l'Écologie est à ce titre particulièrement prégnant : si, facialement, les dépenses budgétaires consacrées au ministère de l'Écologie semblent plutôt limitées au regard des ambitions légitimes de ce ministère, il est possible dans une analyse à coûts complets de remarquer la très forte dépense fiscale, d'ailleurs qui est souvent brune et non verte, que supporte cette politique publique ou du moins le ministère censé porter cette politique publique de durabilité. Cette constatation n'est pas récente. En 2016, la Cour des comptes, dans une communication à la commission des finances du Sénat¹⁵ rappelait le bilan négatif des dépenses fiscales en matière d'environnement. En effet, les dépenses fiscales défavorables ont annulé, voire dépassé, les dépenses fiscales favorables à l'environnement. L'exemple de la fiscalité de l'énergie et des transports révélait notamment de nombreuses contradictions entre les différentes interventions publiques. La détaxe du carburant pour le transport aérien, prévue à l'article 265 du code des douanes, correspond à un soutien à ce secteur en France et la volonté d'aligner le régime fiscal des vols internationaux¹⁶ et des vols domestiques. Cette dépense fiscale de soutien s'oppose par exemple aux crédits budgétaires destinés à la décarbonation de la filière de l'industrie

aéronautique à hauteur de 435 millions d'euros accordés par France 2030¹⁷.

Il est essentiel de transformer l'information administrative complète de « l'état F » en une discussion politique concrétisée par un choix politique réel orienté et proposé par le gouvernement et voté par le Parlement. L'existence d'un Parlement hétéroclite et l'impossibilité d'établir une majorité absolue stable renforcent cette nécessité. Cette information consolidée doit s'exprimer comme l'unité de vote, comme préalable indispensable à une décision budgétaire du Parlement qui serait réellement éclairée.

Donner plus de moyens de contre-expertise au Parlement en lui adjoignant une direction du budget propre sur le modèle du *Congressional Budget Office* états-unien

Le rééquilibrage des pouvoirs entre législatif et exécutif rend toute son acuité à l'exigence d'un Parlement renforcé en matière de compétences. Le gouvernement prépare pendant neuf mois son budget mettant à contribution les directions des affaires financières de chacun des ministères et une direction d'état-major dédiée : la direction du budget. Pour poursuivre la recomposition des équilibres politiques entre pouvoirs constitutionnels, les services de l'Assemblée nationale pourraient se doter d'une équipe budget dédiée, renforcée au-delà des seuls administrateurs des commissions et de celle dédiée au président de la commission des finances. L'exemple des États-Unis est à ce titre éclairant. Le Congrès dispose d'une direction de fonctionnaires dédiés à la contre-expertise sur le budget de l'État fédéral. La Constitution des États-Unis donne le pouvoir budgétaire au Congrès et non au gouvernement fédéral¹⁸. Cependant, en pratique, entre 1789 et 1974, le Congrès était totalement dépendant de l'exécutif. Il n'a bénéficié d'une vision d'ensemble budgétaire qu'à partir de 1921 et l'émergence de la proposition budgétaire du président comme préalable au vote des recettes et des dépenses¹⁹. Depuis la loi de 1974 sur le budget, sous la présidence de Richard Nixon (1969-1974), le Congrès doit adopter une résolution budgétaire annuelle qui a une portée budgétaire, mais aussi politique et qui a le mérite de s'établir comme un moyen d'indépendance pour le Congrès. C'est aussi cette résolution qui justifie une administration dédiée qui prépare pour le Congrès le texte budgétaire : la *Congressional Budget Office* (CBO), une direction du budget dépendant totalement du Congrès. Lorsqu'il débat du budget, le Congrès a un choix à effectuer : discuter comme base du débat de sa résolution ou recourir à la proposition du président, lui-même accompagné par sa propre direction du budget, l'*Office of management and Budget* (OMB).

L'émergence de deux budgets concurrents n'est pas sans poser des difficultés au système politique états-unien et explique pour partie l'existence de *shut down* administratif²⁰. Il s'agit donc

ici plutôt de proposer le renforcement de la portée budgétaire et politique de l'action du Parlement français par la création d'un équivalent du CBO. Créé en 1974, réplique de l'OMB au profit du Congrès, le CBO a permis au Congrès de s'émanciper de l'exécutif, en matière de prévisions budgétaires. Composé de 235 agents (soit l'équivalent de la direction du budget française), le CBO se compose de huit divisions et a pour mission de fournir au Congrès des informations financières neutres. Ces informations sont les fondements de la capacité du Congrès d'évaluer le budget du président et de préparer la résolution budgétaire. Les moyens importants conférés au Congrès lui permettent, *via* le CBO, la publication très régulière de document d'évaluation. Par exemple, le rapport annuel sur le budget du président permet au Congrès, à partir des prévisions économiques du CBO, d'apprécier la sincérité de la trajectoire financière du budget fédéral, notamment en matière de déficit et de hausses d'impôts. Le Congrès peut également, par une revue mensuelle, informer le public sur l'évolution du budget. En France, la Cour des comptes exerce ce rôle par son rapport annuel, notamment, mais demeure une autorité administrative et non politique. **Il s'agit bien ici d'organiser un contre-pouvoir budgétaire à travers l'existence de moyens nouveaux importants pour que le Parlement joue son rôle politique de façon pleine et entière.** D'ailleurs, il est intéressant de noter que, contrairement au reste des fonctionnaires états-uniens, confrontés au *spoil system*²¹, les fonctionnaires du CBO demeurent, malgré les alternances politiques, sur un modèle proche de celui qui a cours en France.

Renforcer les pouvoirs du HCFP et le rattacher au Parlement

La Fondation Jean-Jaurès a déjà eu l'opportunité de s'exprimer sur la nécessité de renforcer les pouvoirs du HCFP notamment dans l'aspect prévisionnel et de l'analyse des trajectoires financières et économiques²². Cette note reprend à son compte ses conclusions, mais propose de rattacher le HCFP au Parlement afin de donner à cet expert de la prévision que doit être le HCFP une assise plus politique et une participation plus forte à l'équilibre des pouvoirs financiers.

Responsabiliser les ministres : faire du Printemps de l'évaluation un moment clef pour les ministres devant venir s'expliquer lors d'auditions de responsabilité

La capacité du pouvoir politique à se saisir des outils de la LOLF nécessite l'existence d'une responsabilité qui doit aller au-delà de la seule responsabilité administrative des fonctionnaires responsables des programmes. D'ailleurs, cette responsabilité administrative ne fait pas l'objet d'une quelconque sanction en cas de manquement d'un fonctionnaire, si la gestion du programme dont il a la charge fait l'objet d'un questionnement, voire d'un constat d'un manque d'efficacité. Le modèle britannique d'évaluation des décisions politiques en matière budgétaire peut donner des

pistes pour susciter un plus grand intérêt pour l'évaluation et non seulement du prévisionnel des membres du gouvernement. Les Britanniques ne connaissent pas de contrôle juridictionnel portant sur les finances publiques. L'administration du Trésor est donc accompagnée dans ses contrôles financiers par le Parlement. Ce dernier s'appuie sur un personnage clef : le contrôleur et auditeur général assisté par le bureau national d'audit (NAO) créé en 1983. Le contrôleur et auditeur général bénéficie d'une « totale liberté pour exercer ses fonctions²³ ». Les travaux de ce contrôleur alimentent la puissante commission des comptes publics (*Public Account Committee*, PAC). Cette commission exerce ce contrôle indispensable *a posteriori* à l'histoire ancienne au Royaume-Uni. Le principal atout de la commission des comptes publics réside dans son pouvoir d'entendre toute personne, en particulier des membres de l'administration, mais aussi des ministres. Les travaux et les auditions de la PAC sont médiatisés et suivis par l'opinion publique. Tout ministre convoqué par la PAC voit sa carrière politique en danger sous le feu des questions en audience publique. Appuyé par des moyens conséquents, que ce soit en ressources humaines ou en moyens légaux pour enquêter, la PAC a permis de mettre à jour des dysfonctionnements importants consécutifs à des décisions politiques du gouvernement britannique. En 2011, la PAC a dénoncé l'échec du gouvernement dans sa tentative de rénover les systèmes informatiques du National Health Service (NHS) en Angleterre²⁴. Ce dernier exerce son mandat sous l'observation vigilante de la commission des comptes publics.

Les responsables politiques doivent être comptables de leur action budgétaire et financière. Le manque de débat sur l'évaluation et l'absence de risque pour leur carrière politique amènent sans doute les acteurs politiques français à ne pas être assez sérieux sur le coût de leurs décisions.

Créer une loi de financement des collectivités territoriales

Cette proposition n'est pas nouvelle et partagée dans les rangs de plusieurs groupes politiques au Parlement. La création d'une loi de financement des collectivités territoriales a été proposée dans le rapport Lambert-Malvy d'avril 2014 (proposition n°48)²⁵ et dans trois rapports de la Cour des comptes (le rapport sur les finances publiques locales en 2013, le [rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics](#) en 2016 et le [rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques](#) de juin 2018).

Les dépenses (et les recettes) des collectivités territoriales représentent le troisième pilier des finances publiques de la France. Cependant, c'est le seul pilier qui n'a pas de loi de finances/financement particulière et donc de cadre retraçant les prévisions de recettes et de dépenses contrairement aux finances de l'État et de la Sécurité sociale. En faire un sujet à part entière pourrait permettre une plus grande efficacité du débat politique, notamment sur la

compensation financière des transferts de compétences des collectivités territoriales dans le temps. Un débat budgétaire séparé est essentiel à la progression des échanges et face aux évolutions politiques. La décentralisation ne peut s'arrêter à mi-chemin. La clarification politique de « l'organisation décentralisée » de la France doit aussi s'épanouir dans le lit budgétaire. Cette loi doit, dans le respect de l'article 72 de la Constitution, permettre dans un premier temps de retracer l'ensemble des relations financières des collectivités territoriales avec l'État. Le respect des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales doit ainsi franchir une nouvelle étape sur le plan procédural et budgétaire.

Le groupe socialiste, et notamment le sénateur Éric Kerrouche, avait posé les bases d'une telle loi de financement²⁶. Chaque proposition de loi de financement des collectivités territoriales (PLFCT) serait divisée en deux parties. La première traiterait des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements, et la seconde fixerait un objectif de dépenses visant à définir, de manière pluriannuelle, les grands enjeux de l'investissement local en France sans pour autant contraindre les collectivités dans leur autonomie de gestion.

Plus que l'outil, ce sont donc bien les acteurs politiques qui ont échoué à se saisir de la LOLF comme outil de régulation budgétaire. Le politique doit pouvoir bénéficier de marges de manœuvre financières pour conduire son action. La dépendance aux marchés financiers et les contraintes liées à une dette et à un déficit élevés doivent enjoindre les responsables politiques progressistes à adopter le sérieux budgétaire cher à Pierre Mendès France.

1. Exposé des motifs de la [proposition de loi organique relative aux lois de finances](#) présentée par Didier Migaud, député, le 12 juillet 2000.
2. Ibid.
3. *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, première séance du 12 novembre 1959, p. 2331.
4. Voir Didier Migaud, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances*, Assemblée nationale.
5. Henri Guillaume, inspecteur général des finances, Guillaume Dureau et Franck Silvent, inspecteurs des finances, *Rapport de synthèse de la Mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation sur le budget de l'État*, février 2000.
6. Courant d'idées prônant une nouvelle forme de gestion publique inspirée des outils, pratiques et méthodes du secteur privé.
7. Données Banque mondiale, « [Croissance du PIB \(% annuel\) – France](#) ».
8. Mathieu Plane, Xavier Ragot et Raul Sampognaro, « [Les crises expliquent-elles la hausse de la dette publique en France ?](#) », OFCE, 24 mai 2024.
9. Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil (1) ; Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil

- (2) ; Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (3).
10. **Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour 2025-2029**, publié par la direction générale du Trésor le 23 octobre 2024.
 11. **Procédure de déficit excessif** lancé le 26 juillet 2024 par la Commission européenne.
 12. Mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, commission des finances du Sénat. Mission lancée le 27 mars 2024 et actualisée et réactivée le 16 octobre 2024.
 13. La commission des finances de l'Assemblée nationale s'est dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête « afin d'étudier et de rechercher les causes de la variation et des écarts de prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024 ».
 14. Éric Woerth, *Rapport d'information sur le Printemps de l'évaluation des politiques publiques 2019*, n°2104, juillet 2019.
 15. Cour des comptes, *L'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, novembre 2016.
 16. En vertu de la convention de Chicago du 7 décembre 1944, la détaxe pour le carburant consommé sur les trajets internationaux.
 17. Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique, « **France 2030 : 435 millions d'euros en faveur de la décarbonation de l'aviation** », 9 décembre 2022.
 18. Article I, section 9 de la Constitution américaine de 1787.
 19. Ramu de Bellescize, *Le système budgétaire des États-Unis*, Paris, LGDJ, 2015.
 20. Procédure qui paralyse l'administration faute de vote sur le budget au Congrès.
 21. Le *spoils system* repose sur le départ de la haute fonction publique lors des alternances politiques, le nouvel exécutif bénéficiant d'une administration en ligne avec la politique gouvernementale à venir.
 22. Simon-Pierre Sengayrac, *Déficit, dette : une voie progressiste pour redresser les finances publiques*, Fondation Jean-Jaurès, 23 janvier 2025.
 23. Section 17 du *Budget Responsibility and National Audit Act*, 2011.
 24. Alexandre Guigue, *Les finances publiques du Royaume-Uni*, Bruxelles, Bruylant, 2020.
 25. Martin Malvy et Alain Lambert, « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », Assemblée nationale, 16 avril 2014.
 26. Proposition de loi constitutionnelle de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements, n°869 rectifiée (2021-2022) d'Éric Kerrouche et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 9 août 2022.