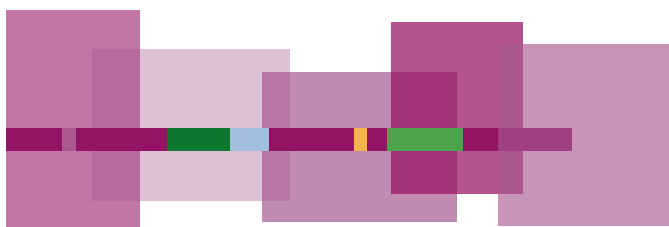


Partie 1

Les grandes étapes de la LOLF et de sa mise en œuvre

La genèse de la LOLF	8
La mise en œuvre de la LOLF	10



Un nouveau cadre budgétaire

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la loi organique relative aux lois de finances – la LOLF – est le nouveau cadre de gestion pour l'ensemble de l'administration de l'État. Née grâce à un consensus politique exceptionnel, elle a pu entrer en vigueur dans les délais prévus, après 4 années de préparation, à travers la mobilisation de tous. Une fois cette étape franchie, il s'agit maintenant de faire vivre et d'approfondir les grandes avancées offertes par la LOLF.

La genèse de la LOLF

La réflexion engagée au Parlement, à la fin des années 1990, autour de l'efficacité de la dépense publique et du rôle des assemblées en matière budgétaire, a fait naître un consensus politique sur la nécessité de moderniser les règles de la gestion budgétaire et comptable. Le vote de la loi organique relative aux lois de finances – la LOLF –, le 1^{er} août 2001, donne 4 années aux administrations pour se préparer à ce nouveau cadre.

Des règles budgétaires et comptables datant de 1959

Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, les compétences du Gouvernement et du Parlement sur la préparation, le vote et l'exécution du budget de l'État étaient régies par **l'ordonnance organique du 2 janvier 1959**. Il s'agissait d'**un texte fondateur qui apportait un cadre global à la procédure budgétaire** dans le contexte du parlementarisme rationalisé de la V^e République.

Cependant, depuis 1959, l'environnement politique, institutionnel et européen, comme le nécessaire rôle du Parlement en matière budgétaire et financière ont largement évolué.

Les principaux pays de l'OCDE ainsi que nos grands voisins européens évoluaient également dans un mouvement de réforme budgétaire.

36 propositions de loi ont été déposées en 40 ans pour modifier cette ordonnance organique, sans qu'aucune n'ait pu aboutir.

Un contexte favorable et un consensus politique exceptionnel

La LOLF est issue d'**une proposition de loi de l'Assemblée nationale déposée en juin 2000 ayant bénéficié d'un accord politique avec le Sénat et d'un consensus avec le Gouvernement**. Alain Lambert, sénateur et, alors, président de la commission des finances du Sénat, et Didier Migaud, député et, alors, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale ont été les principaux acteurs de ce travail au Parlement.

Le texte de la loi organique a été discuté entre le 7 février et le 28 juin 2001 et validé par le Conseil constitutionnel le 25 juillet 2001. La LOLF a été promulguée le 1^{er} août 2001 pour entrer pleinement en application le 1^{er} janvier 2006.

Un nouveau cadre budgétaire après quatre ans d'intense préparation

La mise en œuvre pratique de la LOLF aura duré 4 années. La loi de finances pour 2006 a été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon le nouveau cadre budgétaire.

Florence Parly, alors secrétaire d'État au Budget, lors de l'adoption définitive de la LOLF, le 21 juin 2001, à l'Assemblée nationale :

« *Que de chemin parcouru ! [...] Vous avez su faire preuve de sérieux, de respect mutuel et surtout d'un sens de l'État et de l'intérêt général qui honore toute la représentation nationale.* »

Didier Migaud, alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 21 juin 2001 à l'Assemblée nationale :

« *Le travail mené en commun entre les deux assemblées et le Gouvernement a été exemplaire.* »

Alain Lambert, alors président de la commission des finances du Sénat, avant le vote définitif au Sénat, le 28 juin 2001 :

« *En ce dernier jour de la session s'écrira une page nouvelle de l'histoire budgétaire de la V^e République. [...] C'est un moment d'exception, c'est un moment d'excellence, c'est un acte majeur de maturité démocratique.* »



Les dates-clés de la réforme

- **1^{er} août 2001** : promulgation de la LOLF
- **17 juin 2002** : création d'un ministère délégué au Budget et à la réforme budgétaire
- **10 mars 2003** : création de la direction de la réforme budgétaire au ministère délégué au Budget
- **21 janvier 2004** : présentation au Parlement de la première maquette du budget selon les principes de la LOLF avec une année d'avance sur le plan initial
- **22 septembre 2004** : présentation au Parlement, à titre indicatif, du projet de budget 2005 selon la LOLF
- **2 juin 2005** : rattachement des ministères du Budget et de la Réforme de l'État
- **5 juillet 2005** : présentation au Parlement du projet envisagé pour le budget 2006
- **12 juillet 2005** : promulgation de la loi organique modifiant la LOLF
- **30 décembre 2005** : suppression de la direction de la réforme budgétaire
- **1^{er} janvier 2006** : entrée en vigueur du premier budget voté selon les principes de la LOLF

La mise en œuvre de la LOLF

La mise en œuvre des nouvelles règles de la loi organique a été menée à son terme le 1^{er} janvier 2006. Pour tirer pleinement parti des opportunités offertes par la LOLF, il est désormais nécessaire de généraliser de nouvelles pratiques.

Des évolutions profondes, un calendrier tenu

Comme le prévoyait la loi organique, la loi de finances pour 2006 a été intégralement préparée par le Gouvernement, discutée et adoptée par le Parlement selon les règles de la LOLF.

Ce qui a changé de façon importante :

- le projet de loi de finances (PLF) est désormais présenté et discuté au Parlement avec une unité de vote des crédits **ventilée en missions** : le budget général 2006 est ainsi composé de **34 missions** (15 hors budget général) ;
- à l'intérieur des missions, les crédits sont détaillés en **programmes**, composés d'actions ;
- aux crédits sont associés **des objectifs précis**, définis en fonction de finalités d'intérêt général, avec des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation, dans une **logique de performance**.

Une mobilisation générale des services concernés

La mise en œuvre de ces changements est le résultat de la mobilisation des ministères en 2005 pour préparer l'application de la réforme :

- des **formations** ont été assurées pour 30 000 agents de services gestionnaires et comptables ;
- la préparation du budget a impliqué un **dialogue de gestion renforcé**, associant notamment les préfets ;
- les **applications informatiques** existantes ont été **adaptées** pour intégrer l'essentiel du nouveau cadre budgétaire et comptable.

Une amélioration en continu

Pour approfondir la réforme, plusieurs actions ont été lancées :

- **le lancement de la gestion budgétaire en 2006** fait l'objet d'un retour sur expérience, pour améliorer et simplifier l'exercice en 2007 ;
- l'approfondissement de la démarche de performance a été engagé lors d'un **cycle de « conférence de performances »** entre la direction du budget et les responsables de programme qui assurent la mise en œuvre des programmes ;
- une **approche collégiale des enjeux de finances publiques** a été favorisée, avec, notamment, le lancement du « **Collège des directeurs financiers de l'État** ».

Innovations 2006

Sur proposition du Gouvernement, le Parlement a adopté en juillet 2005 une loi organique modifiant la LOLF sur certains points :

- *de nouvelles règles sur les modalités d'affectation des plus-values de recettes qui obligent le Gouvernement à annoncer à l'avance devant le Parlement ce qu'il entend faire de ces ressources supplémentaires ;*
- *une information préalable du Parlement sur le taux de mise en réserve de précaution des crédits, afin de rendre la régulation budgétaire plus transparente et de la prendre en compte dès la préparation de la gestion de l'année ;*
- *de nouveaux pouvoirs accordés au Parlement, afin, par exemple, de lui permettre d'exercer un meilleur contrôle sur les opérations de partenariat public-privé ;*
- *la possibilité d'organiser un débat dans les deux chambres sur le rapport annuel de la Cour des comptes.*

Ces nouvelles dispositions sont applicables dès 2006.



Le Collège des directeurs financiers de l'État, instrument d'une collégialité interministérielle

Sa composition :

Les directeurs chargés des affaires budgétaires et financières relevant de chaque ministère, réunis tous les mois autour du directeur du Budget, forment le « Collège des DAF ».



Inauguration du Collège des directeurs financiers de l'État par le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, Porte-parole du Gouvernement, le 24 mars 2006

Ses missions :

- *faire émerger une nouvelle relation entre le ministère du Budget et les ministères gestionnaires, davantage fondée sur la confiance, le dialogue et la responsabilité ;*
- *favoriser une approche collégiale des questions de finances publiques et poursuivre le travail de coordination et d'animation pour la mise en œuvre de la LOLF ;*
- *devenir un lieu d'échange pour améliorer la procédure budgétaire, le pilotage des finances publiques et la gestion de l'État en tenant compte de la pratique des gestionnaires.*



Les parlementaires en mission Alain Lambert et Didier Migaud devant le Collège des directeurs financiers de l'État (31 mai 2006)

Le Parlement, acteur de la mise en œuvre de la LOLF

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le Parlement s'est attaché à modifier en profondeur ses méthodes de travail sur l'examen, l'adoption et le contrôle de l'exécution du budget.

Il a souhaité également suivre la manière dont la réforme était préparée et mise en œuvre par les administrations.

- L'Assemblée nationale a institué **une mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF**, transpartisane et présidée par Michel Bouvard, député. Cette mission rend chaque année depuis 2002 un rapport sur la mise en œuvre de la loi organique.
- Depuis 2005, les Premiers ministres successifs ont confié à Alain Lambert et Didier Migaud **deux missions sur le suivi de la mise en œuvre de la loi organique, en 2005 et en 2006. Le but est de poursuivre l'impulsion politique et d'accompagner l'administration dans cette réforme de grande ampleur.**
- **Jean Arthuis**, président de la commission des finances du Sénat, a exposé, dans son rapport du 12 avril 2006, les nécessaires modifications à apporter au travail en commission comme au débat en séance plénière pour que les effets de la réforme soient pleinement pris en compte par le Parlement.

Au Parlement

Dès « l'an I » de la LOLF, lors de la discussion du PLF 2006, le Parlement a fait usage de ses nouvelles compétences :

- *il a créé deux nouveaux programmes et a procédé à des réallocations de crédits au sein de certaines missions ;*
- *il a pris en compte la justification au premier euro et la performance dans les débats ;*
- *il a, pour la première fois, expressément voté un plafond du nombre d'emplois rémunérés par l'État et décliné par ministère ;*
- *il a voté un plafond d'endettement à moyen et long terme et un tableau de financement de l'État, ce qui a éclairé le débat sur la dette.*

Lors du débat sur le projet de loi de règlement 2005, qui s'est tenu en juin 2006, le Parlement a également souhaité anticiper la pleine application de la LOLF (effective pour la loi de règlement 2006) :

- *en marquant sa volonté de se voir rendre compte en détail des résultats de l'exécution budgétaire ;*
- *en engageant une première analyse de la performance de la dépense publique.*