



**AUDITION DE LA MISSION D'INFORMATION
RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)**

Commission des finances de l'Assemblée nationale
Mercredi 6 mars 2019 à 16h15

Allocution de Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes

Monsieur le président,
Monsieur le rapporteur général,
Monsieur le rapporteur de la mission d'information,
Mesdames, Messieurs les députés,

Je suis très heureux d'être parmi vous cet après-midi pour participer aux travaux de la mission d'information sur la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Je suis venu accompagné de Raoul Briet, président de la première chambre, de Michèle Pappalardo, présidente de chambre, rapporteure générale de la Cour, et de Cécile Fontaine, conseillère-maître et rapporteure générale du rapport sur l'exécution du budget de l'État.

*

Je me réjouis qu'à l'approche de son vingtième anniversaire, votre commission se saisisse à nouveau du bilan et des perspectives d'évolution de la LOLF.

D'abord, parce que j'éprouve un attachement personnel envers ce texte – vous n'en êtes pas surpris. D'ailleurs, j'ai eu l'occasion de participer dans une vie antérieure aux travaux de la mission d'information que vous venez de faire renaître.

Ensuite, parce que votre initiative s'inscrit dans la continuité des travaux nombreux auxquels le Parlement a contribué depuis deux décennies au bénéfice de cette loi organique, dont il fut - faut-il le rappeler ici ? - l'initiateur.

Enfin, parce que j'ai toujours considéré, comme Alain Lambert, que vous entendrez bientôt, que la LOLF n'était pas « *gravée dans le marbre* ». Nous l'avons toujours conçue, au contraire, comme un outil vivant.

Je suis heureux également que vous ayez choisi la Cour des comptes pour inaugurer la série d'auditions qui seront conduites par la commission des finances dans le cadre de la Milolf.

J'y vois la reconnaissance de la collaboration très forte qui s'est nouée entre le Parlement et notre juridiction. Elle s'est manifestée dès le début des réflexions engagées sur la modification de l'ordonnance organique de 1959. À l'époque, en 1999, la Cour avait remis au Parlement, par l'intermédiaire de son Premier président, Pierre Joxe, une contribution détaillée, qui ouvrait déjà un grand nombre de pistes de réflexion.



Après 2001, la Cour a eu l'occasion de procéder à de nombreux travaux de bilan ; je pense en particulier à notre rapport public thématique, publié en 2011. Il y en a eu beaucoup d'autres, plus sectoriels, dont la lecture pourra, je crois, être utile à votre mission d'information. Le vingtième anniversaire de la LOLF, en 2021, sera aussi l'occasion pour la Cour de faire paraître un nouveau bilan global de l'application de ce texte. Nous sommes disposés d'ailleurs, si votre commission en exprimait l'intérêt et le besoin, à ajuster notre calendrier pour que ce bilan puisse alimenter à temps les travaux de votre mission d'information.

La temporalité rapprochée de ces bilans n'est en tout cas pas surprenante ; elle tient à la transformation profonde qu'a opérée la LOLF sur l'organisation budgétaire et comptable de l'État. Et puis, la réforme budgétaire ne s'est pas arrêtée en 2001 et il nous faut en tenir compte ; songeons par exemple à l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ou, en 2012, à celui du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – le TSCG – et sa traduction par la loi organique du 17 décembre 2012.

J'ajouterai aussi que la situation de nos comptes publics n'a plus rien à voir – malheureusement ! – avec celle que nous connaissions en 2001. Cette année-là, la dette publique de notre pays atteignait 57,3 % du produit intérieur brut et le déficit 1,4 %. La situation actuelle de nos comptes publics – vous en conviendrez – n'offre plus du tout le même visage...

La dégradation de ces comptes explique pour partie l'écart qui s'est creusé entre la pratique et les ambitions initiales. En même temps, elle a fait émerger des questions que nous n'avions pas en tête au moment d'écrire la LOLF.

Beaucoup a déjà été dit sur cette loi organique. Aussi, pour ne pas prendre le risque de vous retenir trop longtemps, je me limiterai aujourd'hui à trois messages.

Le premier message, c'est évidemment de vous rappeler les progrès considérables accomplis grâce à cette loi organique ; je serai bref, car je crois qu'ils sont déjà bien identifiés.

Le second, c'est de souligner combien, malgré tout, la pratique s'est éloignée sensiblement de l'esprit du texte et de ses ambitions initiales, ce qui constitue une source de déception.

Enfin, je souhaite mettre en évidence quelques chantiers qui méritent aujourd'hui, selon nous, d'être examinés ou réexaminés.

Les bilans successifs réalisés à propos de la LOLF sont unanimes quant à la contribution majeure qu'a représenté ce texte pour nos finances publiques. La meilleure preuve c'est sans doute que l'on a, pour beaucoup, oublié le régime qui lui préexistait.

Des pouvoirs renforcés pour le Parlement, de nouveaux outils de responsabilisation des gestionnaires, une logique de résultats qui se substitue à une logique de moyens, une maquette budgétaire plus lisible, une nouvelle comptabilité générale et, depuis 2006, des comptes de l'État certifiés : ce sont quelques-unes des réalisations de la LOLF. Elles mettent en œuvre une philosophie simple : offrir un cadre budgétaire permettant de dépenser mieux,



afin que le citoyen « en ait pour son argent » et avoir une action publique efficace, efficiente, au meilleur coût. Voilà des préoccupations qui demeurent d'une parfaite actualité...

Permettez-moi de m'arrêter un instant sur le renforcement des liens entre le Parlement et la Cour des comptes, auquel la LOLF a contribué.

J'ai eu l'occasion de le rappeler lors de la remise de notre rapport public annuel, le mois dernier : la Cour fournit chaque année un très grand nombre de rapports au Parlement. En 2018, ce sont ainsi près de 190 travaux qui vous ont été remis.

Rapports publics thématiques, rapports dits « 58-2 » réalisés à la demande des commissions des finances, notes d'exécution budgétaire, insertions au rapport public annuel : la liste est longue. Au-delà des chiffres, nous avons, je crois, trouvé un équilibre solide entre la mission d'assistance vis-à-vis des pouvoirs publics que confie à la Cour l'article 47-2 de la Constitution et la liberté de programmation de notre juridiction.

Mais, malgré les réalisations que je viens de rappeler, il y a, pour les pères de la LOLF dont je fais partie, de nombreux motifs de déception dans la mise en application de ce texte ; ce sera mon deuxième message.

J'insisterai plus particulièrement sur quatre motifs, qui sont liés les uns aux autres. Ils ont déjà fait l'objet d'observations de la Cour, en particulier dans le rapport public de 2011, mais aussi dans les rapports publiés chaque année sur l'exécution du budget de l'État et sur la situation et les perspectives des finances publiques.

La première déception est la plus substantielle ; elle concerne la gestion par la performance promue par la LOLF. Soyons francs : cette greffe n'a pas encore pris. Vous en êtes d'ailleurs des témoins privilégiés, tant la procédure parlementaire laisse peu de place à l'examen des résultats de l'action publique. La comparaison du temps consacré à débattre des dispositions de la loi de finances initiale et de celles de la loi de règlement en est une illustration.

Je le dis souvent : ce décalage semble incompréhensible, alors même que nos concitoyens manifestent un très grand attachement aux résultats de l'action publique.

Une « loi de résultats » : au fond, c'est comme cela que devrait s'appeler la loi de règlement. Au contraire, notre pays demeure enfermé dans une approche uniquement quantitative du budget qui repose sur le seul volume des crédits budgétés et de leur taux d'évolution. C'est donc tout un logiciel de pensée qu'il conviendrait de changer.

Certaines initiatives poussent toutefois à l'optimisme. Je pense par exemple « printemps de l'évaluation » inauguré par votre commission l'année dernière et auquel la Cour a été très heureuse de contribuer. Elle le sera tout autant au cours des prochains exercices.

De telles initiatives doivent être plus nombreuses et plus systématiques.

Le paradoxe à mon sens, c'est pourtant que les pouvoirs publics et le Parlement disposent, en partie grâce à la LOLF, d'une information budgétaire considérablement étoffée sur les résultats de l'action publique.



J'ai rappelé il y a quelques instants le nombre de rapports transmis chaque année par la Cour au Parlement ; ils s'ajoutent à une masse probablement au moins équivalente de travaux produits par d'autres organismes. Il faudrait aussi y joindre la quantité de rapports parlementaires que vous produisez tout au long de l'année. Cette volumétrie pose naturellement la question de l'appropriation et de l'exploitation de tous ces documents.

Au sein des administrations, le bilan est lui-aussi décevant. Malgré ses ambitions initiales, la culture du résultat que la LOLF voulait infuser n'y a, elle-non plus, pas complètement prospéré.

Les symptômes sont nombreux : des indicateurs de performance de qualité inégale et qui ne sont pas devenus de réels instruments de pilotage, des politiques partagées peu évaluées, une allocation des moyens dé-corrélée des résultats. Je pourrai multiplier les exemples, je vous renvoie plutôt à l'édition 2019 du rapport sur l'exécution du budget de l'État que nous vous remettrons dans deux mois. Elle comportera un chapitre spécifique sur la performance, qui sera éclairé par de nombreuses comparaisons avec les politiques publiques et pratiques suivies à l'étranger dans ce domaine.

*

La seconde déception, qui n'est pas sans lien avec la première, concerne le faible degré de responsabilisation des gestionnaires publics, malgré les ambitions de la LOLF. La Cour formulait déjà ce constat en 2011, à l'appui d'un sondage réalisé auprès d'un panel d'agents de l'État.

Pourtant, au moment de la conception de la LOLF, nous avons vu sur le terrain, avec Alain Lambert, combien les agents publics étaient prêts à contribuer au renforcement de l'efficacité et de l'efficience de la gestion publique. Ils y étaient prêts à condition qu'on leur donne des marges de manœuvre, de la visibilité sur leurs ressources, à condition qu'on contractualise avec eux sur les réformes à accomplir : bref, à condition qu'on leur fasse confiance !

Au lieu de cela, la technique du rabot indifférencié, du monologue de gestion et d'une régulation budgétaire infra-annuelle déresponsabilisante - pour ne pas dire parfois, infantilissante - sont demeurés l'alpha et l'oméga.

Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2017, la Cour a ainsi souligné combien la pratique de la mise en réserve de crédits avait été détournée de son objectif initial ; ces dernières années, elle a pu atteindre parfois près de 10% des crédits à l'issue de la gestion. La portée de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement se trouve évidemment affectée par de telles pratiques, tout comme la responsabilité des gestionnaires. 2018 devrait toutefois faire exception et être en rupture avec les années précédentes.

La responsabilisation des gestionnaires ne se décrète pas, bien sûr, et la LOLF, à elle seule, ne pouvait pas aller à l'encontre de la culture de méfiance et parfois de défiance, qui est profondément enracinée entre l'administration du budget et les gestionnaires publics. Et pourtant, cette situation n'est pas inéluctable. Des dispositifs pluriannuels de contractualisation fonctionnent bien au sein de la sécurité sociale : pourquoi ne pas envisager de les transposer au sein de l'État ? En bout de chaîne, il ne pourra pas non plus y avoir de responsabilisation sans intéresser davantage les gestionnaires à leurs résultats.

*



J'en viens à mon troisième motif de déception. Il concerne plus directement le Parlement. La LOLF ambitionnait en effet d'opérer un rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement, mais ce rééquilibrage demeure aujourd'hui, en de nombreux points, perfectible.

Considérons par exemple le champ de l'autorisation budgétaire. Malgré des progrès très substantiels depuis 2001, il reste entravé par une tendance au démembrement du budget de l'État et à l'éparpillement de ses crédits. La Cour a l'occasion de mettre en évidence ces phénomènes chaque année, en particulier dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État et dans les notes d'exécution budgétaire.

En dépit des principes d'unité et d'universalité, de nombreux instruments extrabudgétaires nuisent en effet à la lisibilité et à l'effectivité de l'autorisation parlementaire. Je pense par exemple aux comptes d'affectation spéciale et aux taxes affectées. Le rapport sur l'exécution du budget de l'État l'année dernière a par exemple consacré des développements nourris au sujet des « fonds sans personnalité juridique ». Nous y reviendrons encore cette année. En tout état de cause, l'autorisation budgétaire et le respect des prérogatives du Parlement ne peuvent s'accommoder de la fragmentation croissante qui affecte le budget de l'État.

Je crois aussi, dans cet esprit, que nous avons à nous interroger sur le développement considérable des dépenses fiscales, dont le montant a atteint près de 93 Md € en 2017. Elles contournent l'application des normes de dépenses et, surtout, elles échappent au processus administratif et politique de régulation de la dépense qui s'applique aux crédits budgétaires.

*

Le dernier motif de déception concerne la comptabilité générale mise en place par la LOLF. Nous lui avons consacré un rapport public thématique en 2016, à l'occasion de ses dix ans. Les actes de certification que nous publions chaque année disent aussi beaucoup. Je serai donc bref à ce sujet.

La mise en place de la comptabilité générale et le processus de certification des comptes de l'État ont indéniablement contribué à améliorer la fiabilité des comptes de celui-ci, et, par ce biais, la connaissance de la situation patrimoniale de l'État. Mais le chemin qui reste à parcourir demeure encore long.

D'abord, comme nous le relevions en 2016, parce que la comptabilité générale n'a pas encore trouvé sa place et demeure trop peu utilisée. Ensuite, parce que la qualité comptable se heurte toujours à des réserves substantielles. J'en relèverai simplement deux : la première concerne les systèmes d'information comptables de l'État, qui disposent encore de fortes marges de progrès. La seconde porte sur l'opérabilité du contrôle interne et la maîtrise des risques qui nous semble toujours trop fragiles, alors même que la tendance est à l'allègement des contrôles *a priori*, ce qui va d'ailleurs dans le bon sens.

Je suis néanmoins optimiste quant à la levée de ces réserves, car la Cour des comptes et les services de la Direction générale des finances publiques entretiennent un dialogue continu et fertile.

Notre coopération s'est d'ailleurs renforcée depuis octobre dernier puisque nous avons ouvert avec la DGFIP un certain nombre de chantiers de discussion au sein d'un groupe de travail constructif, avec un double souci partagé : simplifier chaque fois que c'est possible le processus d'établissement de certification des comptes, d'une part ; développer l'utilisation de la comptabilité par les gestionnaires et les décideurs, d'autre part.



Que retenir de ces quatre motifs de déceptions ? Que, pour beaucoup, ils tiennent à des pratiques qui ont détourné la LOLF de ses objectifs. Aussi, avant d'envisager un nouveau « big bang » budgétaire, je ne peux que plaider devant vous d'abord pour un retour à l'esprit de la LOLF : les objectifs de performance de l'action publique et de responsabilisation des gestionnaires doivent en effet revenir au premier plan.

Mais revenir à l'esprit de la LOLF, cela ne veut pas dire s'interdire de réfléchir à des ajustements possibles de ce texte, voire de réfléchir à des sujets nouveaux qui n'y figuraient pas. Cela m'amène à mon troisième et dernier message.

J'aimerais soulever à ce titre deux sujets de réflexion, parmi d'autres. À vrai dire, ils ne sont pas nouveaux ; nous les avons déjà en tête au moment de concevoir la LOLF.

Le premier concerne la gouvernance des finances publiques, en particulier la question de la pluri-annualité. L'audit des finances public réalisé en juin 2017 y a consacré des développements approfondis que je résumerai ici brièvement.

Nous le constatons chaque année - et peut-être davantage encore en ce début d'année ! – la gestion pluriannuelle de nos finances publiques n'est pas satisfaisante.

La révision constitutionnelle de 2008 a créé des lois de programmation des finances publiques – les LPFP. Sauf que, dans la pratique, celles-ci se trouvent rapidement dépassées, souvent même, quelques mois seulement après leur adoption. Ce fut le cas de la loi de programmation couvrant la période 2012-2016. Quant à la LPFP que vous avez adoptée il y a près d'un an, couvrant la période 2018-2022, la loi de finances initiale pour 2019 s'en est déjà significativement écartée. Et, au-delà même de la trajectoire de solde et de la dette, nombre de dispositions structurantes contenues dans ces lois, comme le plafonnement des dépenses fiscales, sont très rapidement perdues de vue.

À l'inverse des LPFP, les programmes de stabilité sont devenus des points d'ancrage beaucoup plus contraignants pour nos finances publiques.

Les conditions de leur examen par la représentation nationale ont varié ces dernières années. L'article 14 de la loi de programmation pour la période 2011-2014 prévoyait un débat au Parlement suivi d'un vote. Ces dernières années, il est arrivé que le débat n'ait lieu qu'en commission des finances, sans vote, voire qu'il n'ait pas lieu du tout.

L'audit des finances publiques réalisé par la Cour en 2017 proposait, à l'inverse, d'inscrire dans la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques le principe d'un débat systématique suivi d'un vote.

D'une façon générale, il me semble regrettable que le Parlement soit aussi peu associé à la définition de la stratégie budgétaire de notre pays, telle qu'elle est formalisée dans les programmes de stabilité. Le débat d'orientation budgétaire, consacré par la LOLF, intervient de ce point de vue trop tard pour permettre à la représentation nationale de peser sur cette stratégie.



En dehors de ces questions de calendrier, qui me semblent fondamentales, la gouvernance de nos finances publiques a aussi été marquée par l'apparition de nouveaux acteurs. Je pense au Haut Conseil des finances publiques, mis en place par la loi organique du 17 décembre 2012, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Nous avons formulé quelques observations à son sujet dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, publié en juin 2016. Nous y constatons que la France avait fait le choix d'une transposition à minima des dispositions figurant dans le TSCG, notamment si l'on compare les missions et compétences de cette instance avec celles de ses homologues européennes.

Maintenant que nous avons quelques années de pratique derrière nous, il me semblerait opportun d'élargir le mandat du Haut-Conseil en prenant appui sur les instances mises en place dans d'autres États-membres. Le dernier rapport d'activité du Haut-Conseil, publié en décembre 2018, fournit à ce titre quelques points de comparaison.

Ainsi, son mandat, actuellement centré sur le niveau du solde structurel qui est soumis à de fréquentes et fortes révisions, pourrait être étendu à d'autres indicateurs moins volatils et plus directement mesurables, comme l'effort structurel ou l'évolution des dépenses nette des variations des prélèvements obligatoires.

*

Le second sujet de réflexion que je souhaiterais vous soumettre concerne l'intégration de nos finances publiques.

Ce point avait été soulevé au début des années 2000, sans faire consensus. Il ne le fait d'ailleurs pas plus aujourd'hui. Il me semble utile toutefois de le remettre sur la table, car la situation n'a pas évolué et il est toujours aussi difficile aujourd'hui de disposer d'une vision consolidée de nos finances publiques.

Or, la situation actuelle rend plus nécessaire que jamais d'avoir une meilleure vue d'ensemble des flux entre administrations publiques, au stade de la prévision, de l'autorisation comme de l'exécution. Cela pose un problème démocratique à mon sens que de ne pas soumettre à la représentation nationale de vision consolidée de nos finances publiques, a fortiori, je le répète, dans un contexte où celles-ci sont particulièrement dégradées.

La question d'un document financier unique, fusionnant par exemple les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale s'était posée lors de la naissance de la LOLF. La Cour avait formulé des réserves sur ce point, mais la fiscalisation grandissante des ressources de la sécurité sociale, qui est appelée à se renforcer, justifie que le sujet demeure. Aussi me paraît-il pertinent d'étudier à nouveau les avantages et les inconvénients d'une telle solution.

A minima, nous pouvons utilement progresser vers une meilleure articulation du débat parlementaire sur ces deux textes, au stade de la programmation budgétaire comme de l'exécution. Envisager, par exemple une discussion générale commune, suivie d'un examen des volets respectifs en dépenses et en recettes. C'est une piste qui, je crois, est ouverte dans le projet de loi constitutionnelle. Et en aval, pourquoi ne pas imaginer une loi de règlement commune à l'État et à la sécurité sociale – ou plus, une « loi de résultats » ? Il faudrait d'abord commencer par en créer une au niveau de la sécurité sociale puisqu'il n'y en a pas encore.



Je laisse ces sujets ouverts à vos réflexions et à celles des interlocuteurs que vous auditionnerez. La formation inter-chambre qui conduira le bilan de la LOLF d'ici 2021 aura sans doute l'occasion de proposer des pistes de solution détaillées et contredites avec les administrations concernées sur ces différents points.

Je pourrais bien entendu mentionner beaucoup d'autres thèmes de réflexion, mais j'aimerais formuler, en guise de conclusion, un dernier message.

Il tient en quelques mots : il ne suffit pas de changer les textes pour changer la réalité. Souvent d'ailleurs, en France, quand une question se pose ou qu'un besoin s'exprime, on a deux réflexes : changer la loi ou créer une dépense ; or, ce n'est pas toujours la meilleure réponse.

Je l'ai dit, l'une des causes de la frustration que peuvent ressentir les auteurs de la LOLF tient au fait que ce texte n'a pas réussi à aller à l'encontre de cultures politiques et administratives solidement installées. Il est vrai que la dégradation de l'état de nos comptes publics que j'ai rappelée en introduction et les situations d'urgence budgétaire qui en ont résulté peuvent constituer des circonstances atténuantes.

Mais, nous en avons toujours été conscients, la réussite de la LOLF ne peut tenir qu'à sa pratique. Pratique administrative des ministères économiques et financiers et des ministères dépenriers pour être dans une logique de confiance et de responsabilisation ; pratique politique du Parlement pour montrer sa capacité à être dans une logique constructive de contrôle et d'évaluation, au-delà du fait majoritaire.

Pour que la LOLF et ses principes soient pleinement effectifs, la balle est et a toujours été dans le camp des praticiens, donc, en grande partie, dans votre camp. Souhaitons que la « *conjonction astrale favorable* » qui avait accompagné la naissance de ce texte en 2001, selon l'expression du Premier président de l'époque, Pierre Joxe, se maintienne pour faire vivre pleinement ses ambitions.

Je souhaite en tout cas à votre mission d'information des travaux riches et fertiles. Quel que soit leur aboutissement, soyez assurés que la Cour se tiendra à votre disposition pour vous être le plus utile possible et contribuer à vos réflexions.

Je vous remercie.