



Enseignement général
Module « Finance »

Synthèse de la conférence sur le thème de
« La mise en œuvre de la LOLF »
prononcée par le M. Barilari le 15 novembre 2005.

Fiche documentaire

- 1- Conférence sur la mise en œuvre de la LOLF par M. Barilari du 15 novembre 2005
- 2- Conférence M. Barilari CES Barbe 15 nov 05.doc.
- 3- Chef d'escadrons (terre) Christophe BARBE (France).
- 4- 15 novembre 2005.
- 5- Division C / Groupe C1
- 6- Le conférencier a présenté la mise en œuvre de la LOLF, ses conséquences et les problématiques posées par cette réforme budgétaire.
- 7- Mots clefs : *Finance, budget, loi.*



COLLEGE INTERARMEES
DE DEFENSE
CES BARBE (C1)

ENSEIGNEMENT GENERAL MODULE FINANCE

Synthèse de la conférence sur le thème de
« la mise en œuvre de la LOLF »
prononcée par M. Barilari le 15 novembre 2005.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la LOLF, est une véritable réforme financière dont l'objectif est de gommer les défauts techniques de loi de 1959 qui découlent des déconcentrations. Son élaboration est due à l'initiative parlementaire de Didier Migaud (député du parti socialiste) et a été facilitée par le contexte de la fin des années 1990, favorable aux changements. Elle a été votée à l'unanimité alors que Alain Lambert (UMP) était ministre du budget. Elle repose donc sur une légitimité politique totale puisqu'elle a été approuvée par l'ensemble des partis politiques.

La LOLF, selon M. Barilari se décompose en 3 étages :

- Une nouvelle nomenclature budgétaire qui donne davantage de clarté.
- Une nouvelle procédure de discussion qui procure plus de démocratie.
- Une nouvelle gestion publique qui renforce la responsabilité des agents de l'Etat.

I/ Une nouvelle nomenclature budgétaire

La LOLF permet de connaître la destination de la dépense alors qu'auparavant seule la nature était connue. L'architecture budgétaire se divise en 3 niveaux hiérarchiques décroissants :

- Mission.
- Programme.
- Action.

Il existe 34 missions votées par le parlement. Chacune regroupe l'ensemble des politiques publiques visant un même domaine. Chaque mission est composée de plusieurs programmes qui sont le cœur même de cette réforme de la gestion publique. Un programme est le moyen consacré à une politique publique définie. Le dernier niveau est l'action qui a une importance moindre car c'est simplement une information comptable.

Malgré ce changement de nomenclature, une présentation par article et titre pour la nature des dépenses persiste. Elle est seulement indicative et ne joue aucun rôle dans le vote et dans l'exécution du budget. Cette nomenclature est surtout utile pour le titre 2 qui concerne les personnels. Deux autres types d'information existent :

- La justification des crédits au 1^{er} €
- L'analyse des coûts.

Cette dernière information ne concerne que les actions et permet d'éviter les dérives de certains programmes comme ceux de soutien.

II/ Une nouvelle discussion budgétaire

La nouvelle discussion budgétaire repose sur deux facteurs essentiels qui ont accru le pouvoir parlementaire. Auparavant les services votés qui représentaient 94% du budget, étaient soumis à un vote unique, seuls les 6% restant qui regroupaient les mesures nouvelles étaient votés séparément, totalisant une centaine de votes. Désormais avec un vote par mission, le parlement retrouve davantage de poids. Il peut également décider des amendements à l'intérieur des missions fixées par le gouvernement.

Par ailleurs, la loi de règlement de l'exercice à l'année A-1 doit être votée durant le premier semestre de l'année A. Le parlement fixe aussi le plafond d'emploi équivalent temps plein par ministère. M. Barilari a ainsi mentionné que selon les critères de la LOLF, seulement douze ministères sont concernés par une mission et un plafond d'emploi. Il s'agit des ministères clés.

III/ Une nouvelle gestion publique

Dans le cadre de la LOLF, le programme est devenu l'unité de l'exécution budgétaire dont découlent les autorisations de paiement. Les seules contraintes sont la limite globale propre à chaque programme et celle fixée par le titre 2 concernant les dépenses de personnels. Toutefois, si des économies sont réalisées sur le titre 2, la possibilité de dépenses dans d'autres domaines est offerte. Il s'agit du principe de fongibilité asymétrique dont l'application est décidée par le responsable de programme.

Pour contribuer à une meilleure gouvernance budgétaire, un plan annuel de performance (PAP) est élaboré. Il détaille les projets en points forts et faibles, détermine une stratégie par programme qui débouche sur des objectifs à atteindre. Il fixe également des indicateurs afin de contrôler le bon déroulement du PAP. Par programme, cinq à six objectifs et deux indicateurs sont définis. La mise en place de ce système est en cours.

Cependant, cette nouvelle gestion pose quelques problèmes. La principale difficulté concerne le responsable de programme. En effet, il est désigné par son ministère mais il n'en existe ni de liste officielle unique, ni de définition juridique. En outre, ce dernier a des fonctions de commandement mais n'a pas forcément d'autorité hiérarchique sur les services qui mettent en œuvre son programme. Il s'avère que les programmes ne concordent pas avec les structures administratives. Selon le conférencier, les programmes sont encore mal dimensionnés et devraient à terme évoluer. Enfin, un problème de statut concerne également les responsables de budget opérationnel de programme (BOP) qui sont les exécutants budgétaires dont la désignation ne dépend pas de critères communs et officiels par ministère.

En conclusion, le conférencier a mis en évidence les problématiques posées par cette nouvelle constitution budgétaire. Il est nécessaire de consolider le système mis en place par l'adéquation des programmes et des structures administratives. Une revue des programmes sera indispensable pour atteindre cet objectif. Concernant les ressources humaines, une redéfinition des responsabilités est indispensable dans le domaine administratif. Si le statut de la fonction publique n'est pas à modifier, en revanche les pratiques sont à changer. Enfin, il faut repositionner le contrôle financier selon 3 niveaux :

- Le contrôle de la régularité
- Le contrôle a posteriori
- Le contrôle des dépenses

La LOLF peut donc servir à résoudre la profonde crise des finances publiques. Elle ne permet pas de dépenser moins mais de mieux dépenser.

IV/ Avis personnel

M. Barilari, président du comité d'audit interministériel des programmes de la LOLF, a donné une lecture de la LOLF selon sa triple structure (mission, programme, action). Il a souligné le pouvoir accru du parlement et la claire répartition des attributions entre le législatif et l'exécutif. La mise en œuvre de la LOLF devrait avoir des conséquences sur les dépenses publiques et les structures administratives. En effet, la loi de 2001 augure des changements à venir qui permettront de désigner les organisations obsolètes et de déboucher sur une rationalisation des dépenses publiques.

Par ailleurs, un vide juridique est à combler, il concerne les responsables de programme et ceux de BOP. Ils sont les comptables des deniers de l'Etat mais ne sont pas soumis à un contrôle, ni à une désignation selon une procédure officielle commune à l'ensemble de l'administration. La LOLF sera effective en 2006 mais plusieurs années seront nécessaires pour analyser ses répercussions sur l'Etat et les difficultés qui vont inexorablement se poser avec sa mise en œuvre.

Enfin, la LOLF pose un véritable problème de management mais que le ministère de la défense résout facilement car l'art du commandement est enseigné et utilisé par tout chef militaire, et que les autres administrations découvrent. Cette loi est l'un des piliers de la réforme de l'Etat et va transformer la vie administrative française dans les années à venir.

En conclusion, la déclaration de Michèle Alliot-Marie lors de son audition devant la commission de la défense nationale le 13 avril 2004 résume l'importance et l'esprit de la LOLF pour le ministère de la défense mais aussi l'ensemble de l'administration française : « la LOLF est fondamentalement une réforme politique et non pas une réforme technique, il s'agit d'un instrument pour mieux gérer l'Etat. L'objectif est de remplacer une culture de moyens par un culture de résultats. [...] La LOLF n'a donc pas pour objet de remettre en cause des missions du ministère mais vise à améliorer leur définition et leur transparence des moyens qui leur sont dévolus. Elle rejoint ainsi, en matière d'efficacité, la stratégie ministérielle de réforme qui a été envisagé depuis le début de la législature et qui vient compléter, en termes fonctionnels, l'effort de la loi de programmation militaire en matière opérationnelle ».