



L'IMPACT DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE MISE EN ŒUVRE PAR LA LOLF SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT FRANÇAIS

Mémoire

Camila MYHRE

L2 DROIT

Sous la direction de Dominique Sistach et le tutorat de ZEHAR Diffallah

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| <i>Lettre de remerciement</i> | 3 |
| <i>Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué au succès de notre mémoire et qui m'ont aidée lors de la rédaction de celui-ci.....</i> | 3 |
| <i>Je souhaite remercier dans un premier temps, mon professeur de mémoire M. SISTACH, professeur en droit administratif à l'université UPVD à Perpignan, pour sa patience, sa disponibilité et surtout ses judicieux conseils, qui ont contribué à alimenter notre réflexion..</i> | 3 |
| <i>Je remercie également mon chargé de TD de l'université de Perpignan M. ZEHAR, pour avoir assuré la partie théorique de celle-ci.....</i> | 3 |
| <i>La réalisation de ce mémoire a été possible grâce à l'enseignement de qualité dispensé par M. SISTACH qui a su nourrir ma réflexion et a présenté une profonde satisfaction intellectuelle, merci donc à l'enseignant. Ainsi que par M. ZEHAR qui a pris le temps de discuter du sujet, d'apporter une réflexion, les rectifications requises afin d'optimiser au mieux le contenu final présenté, ainsi que les outils méthodologiques indispensables aux recherches réalisées pour le mémoire. Son exigence m'a grandement stimulé.</i> | 3 |
| <i>À travers la réalisation de ce mémoire, j'ai enrichi mes connaissances, mon vocabulaire juridique, développé mon autonomie et acquis une réelle méthodologie.</i> | 3 |
| <i>Nous vous représentons nos remerciements, notre respect et notre gratitude.</i> | 3 |
| <i>Introduction.....</i> | 5 |
| <i>Conclusion</i> | 31 |
| <i>Table des matières.....</i> | 34 |
| <i>Bibliographie</i> | 35 |

Lettre de remerciement

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué au succès de notre mémoire et qui m'ont aidée lors de la rédaction de celui-ci.

Je souhaite remercier dans un premier temps, mon professeur de mémoire M. SISTACH, professeur en droit administratif à l'université UPVD à Perpignan, pour sa patience, sa disponibilité et surtout ses judicieux conseils, qui ont contribué à alimenter notre réflexion.

Je remercie également mon chargé de TD de l'université de Perpignan M. ZEHAR, pour avoir assuré la partie théorique de celle-ci.

La réalisation de ce mémoire a été possible grâce à l'enseignement de qualité dispensé par M. SISTACH qui a su nourrir ma réflexion et a présenté une profonde satisfaction intellectuelle, merci donc à l'enseignant. Ainsi que par M. ZEHAR qui a pris le temps de discuter du sujet, d'apporter une réflexion, les rectifications requises afin d'optimiser au mieux le contenu final présenté, ainsi que les outils méthodologiques indispensables aux recherches réalisées pour le mémoire. Son exigence m'a grandement stimulé.

À travers la réalisation de ce mémoire, j'ai enrichi mes connaissances, mon vocabulaire juridique, développé mon autonomie et acquis une réelle méthodologie.

Nous vous représentons nos remerciements, notre respect et notre gratitude.

Introduction

Pour Jean François Copé, dans la préface de l'ouvrage de Franck Mordacq LA LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'état « La LOLF a, dès l'origine, été conçu comme levier de modernisation profonde de notre état. Son économie générale montre aussi bien qu'il ne s'agit pas d'une simple réforme budgétaire et comptable ».

Il résulte de cette citation que la loi organique relative aux lois des finances est relatée comme une révolution par ce qu'elle réforme les règles du droit budgétaire, elle constitue le levier de la réforme de l'état.

Le terme LOLF désigne la loi organique relative aux lois de finances en France. Elle fut promulguée le 1^{er} août 2001 faisant l'objet de divers aménagements, elle entra réellement en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle aboutit à transformation conséquente des diverses règles comptables et budgétaires de l'État français. En ce sens, elle régit les différents principes des lois finances depuis sa mise en application.

L'un des objectifs de la LOLF est de renforcer la transparence des finances publiques et permettre l'émergence de comptes plus sincères.

En ce sens, la transparence budgétaire est définie comme le fait de faire foncièrement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires.

En matière budgétaire, "la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances", alors qu'en matière comptable, elle "s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes".

Au début des années 90, le parlement s'est engagé dans une réflexion profonde sur l'efficacité de la dépense publique et la modernisation des règles budgétaires. En effet la répartition des compétences entre gouvernement et parlement sur le budget de l'État sur son adoption, son exécution notamment provenait d'une loi organique du 2 Janvier 1959. Ce manifeste la nécessité de revoir les règles en la matière car tant l'environnement institutionnel que l'environnement politique de la France avaient considérablement évolué depuis 1959. En ce

sens les gestionnaires critiquaient le texte, le trouvant trop juridique en fixant des règles minutieuses au prix d'une réelle déresponsabilisation des acteurs et, quelques concepts tel que l'emploi public n'étaient qu'imparfaitement respectées. Ainsi l'ordonnance de 1959 n'a pu lutter contre le déficit budgétaire, dont plusieurs pensées que la résorption passait par de méthodes nouvelles de gestion inspirées d'autres pays. C'est ainsi que le Parlement souhaiter jouir d'une meilleure information et exercer un bien meilleur contrôle sur les finances publiques. Enfin de nombreuses modifications sont intervenues dans les finances publiques tels que la décentralisation qui augmentera le poids financier des collectivités territoriales et complexifie leurs rapports financiers avec l'État, les divers développements des finances sociales notamment avec la création des lois de financement de sécurité sociale en 1996. Ou encore l'influence de la construction européenne.

L'ordonnance du 2 Janvier 1959 fut caractérisée par sa stabilité, modifiée seulement deux fois mais contestée depuis un certain temps. Face à une telle situation l'émergence de la LOLF semblait être plus que nécessaire.

Premièrement, la LOLF doit démocratiser la gestion de l'État. C'est notamment la raison pour laquelle l'ensemble du budget national est voté au parlement alors qu'avant seules les nouvelles dépenses sont vérifiées devant le parlement. Soit à peine plus de 5% du budget total.

Ensuite, la LOLF vise à améliorer l'efficacité des dépenses publiques. À cette fin, les responsables des différents programmes de l'État doivent se fixer des objectifs ainsi que des indicateurs. En contrepartie de l'enveloppe financière allouée, ils sont tenus de rendre des comptes en cas de prévisions non tenues.

Désormais grâce à la LOLF, le budget ne se présente plus par nature de dépenses (fonctionnement, personnels, investissement, etc.) mais via politiques publiques (culture, santé, sécurité police nationale, gendarmerie, justice, etc.) nommées missions, correspondant aux grandes politiques de l'État. Ainsi le citoyen et le Parlement sont en mesure d'apprécier l'ensemble des moyens déployés pour réaliser chaque politique de l'État.

Par ailleurs, la notion de dépense justifiée dès le premier euro voit le jour avec la LOLF. En effet les administrations détaillent dans leur projet annuel de performances (PAP) comment prévoient-elles l'utilisation des crédits et des personnels mis à leur disposition, dès le premier

euro dépensé. Elles relatent la réalité de l'exécution dans leur rapport annuels de performances (RAP) en fin d'exercice. Les crédits se présentent avec « une justification au premier euro », dans le but de permettre la précision des crédits demandés, par déterminants physiques tels que le nombre d'utilisateurs ou encore le volume d'activité par exemple et par déterminants financiers comme les coûts unitaires ou la masse salariale. Effectivement dans une logique de performance la LOLF essaie de pallier l'un des grands écueils de l'ordonnance du 2 Janvier 1959, à savoir une culture budgétaire tournée vers les moyens et non vers une logique de résultat.

En outre, la LOLF vise à améliorer la qualité des discussions budgétaires et consolider le rôle du Parlement dans le contrôle et l'examen des finances publiques. Le texte s'articule ainsi autour de trois grands axes, le renforcement de la transparence des finances publiques, l'amélioration du pilotage des finances publiques et la rationalisation et l'amélioration du travail parlementaire.

Récemment a été proposée une loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. En effet le 25 Novembre le Conseil Constitutionnel fut saisi par le premier ministre d'une proposition de loi organique. Le texte est présenté le 4 Mai 2021 par les députés Laurent Saint-Martin et Éric Woerth. Le texte a été adopté en première lecture, avec modifications par l'Assemblée Nationale le 19 juillet ensuite par le Sénat le 27 Septembre 2021. Le 18 Novembre 2021 l'Assemblée nationale adopte le texte de compromis. Le Sénat adopte définitivement la proposition de la loi organique le 24 Novembre 2021. Le gouvernement engage la procédure accélérée le 25 Juin 2021.

Nous nous concentrerons sur l'objectif premier de la LOLF autrement dit la transparence des finances publiques. En ce sens, ne seront pas abordés en détail le nouveau modèle managérial instauré par la LOLF basé sur la gestion par la performance, les moyens mis en place afin d'accorder plus d'autonomie aux gestionnaires pour l'affectation des ressources financières dans le but d'améliorer le pilotage des finances publiques.

Axé sur la transparence et la sincérité voulu instauré par la LOLF, il serait opportun de savoir à partir de quels éléments la budgétisation du programme de la LOLF se tourne-elle pour permettre l'insertion de comptes plus sincère.

Est-elle arrivée à atteindre son objectif premier, celui de concéder un renforcement de la transparence des finances publiques, en intégrant cette transparence au sein des recettes et des dépenses budgétaires placé sous la gouvernance d'énarques.

A-t-elle ainsi réellement occasionné une avancée démocratique du paysage budgétaire français.

En ce sens sera abordé dans un premier temps le principe de transparence voulu apporter par la LOLF avant de se pencher sur la sincérité des comptes voulu instaurer par celle-ci.

I. La LOLF un objectif premier : le renforcement de la transparence des finances publiques

A. Les moyens mobilisés par la LOLF visant à renforcer la transparence des finances publiques

Afin de répondre à un souci de transparence du budget de l'État, la LOL réforme la nomenclature des dépenses et un droit de regard accru aux parlementaires dans le but de renforcer la lisibilité du budget

1. L'insertion d'une nomenclature par finalités de dépenses : un budget axé sur la performance

"La budgétisation axée sur les résultats est une évolution, non une révolution, car il ne s'agit pas de renouveler totalement le processus budgétaire mais de mieux utiliser son potentiel", a affirmé Michel Bermond conseiller chez Assemblée Nationale et co-auteur de l'ouvrage intitulé « Le budget de l'État : la LOLF ».

En effet, grâce à la LOLF le budget de l'État s'organise dans une logique de résultats. Il est voté par finalité de la dépense.

L'article 7 de la LOLF prévoit que les crédits ouverts *par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Cet article relate le cadre nécessaire à l'introduction de la performance dans la gestion budgétaire.

Les missions définissent tout simplement les grandes politiques de l'État. Le Parlement vote le budget par mission.

Une mission est mise en œuvre à l'initiative de l'exécutif autrement dit du Gouvernement, une initiative soit ministérielle ou interministérielle. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission.

Les missions regroupent des programmes destinés à une même politique publique. Par exemple, le projet de finances pour 2019 comporte 32 missions pour le budget général.

Les programmes déterminent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques.

Le programme représente l'unité de l'autorisation parlementaire. En ce sens, il caractérise une enveloppe globale et limitative des crédits. Il provient d'un ministère et réunit un ensemble cohérent d'actions. Il demeure confié à un responsable qui est le responsable de programme RPROG choisi par le ministre concerné. Au sein du projet de loi de finances pour 2019, on comptabilise 125 programmes envers le budget général. Le responsable de programme a la possibilité de modifier la répartition des crédits par action et par nature traduisant le principe de fongibilité. En ce sens, la répartition des crédits relatées en annexe d'un projet de loi de finances demeure qu'indicative.

Le droit d'amendement accorde aux parlementaires la possibilité de changer la répartition des crédits entre les différents programmes d'une même mission. Ils ont la possibilité également de créer de modifier ou de supprimer un programme. Cependant ce droit d'amendement est tout de même limité car il doit en effet respecter les dispositions de l'article 40 de la

Constitution prévoit que « *les propositions et amendements formulés 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* », en ce sens ils ne peuvent pas proposer d'amendements qui se traduisent par la création ou l'aggravation du niveau général des dépenses au niveau des missions, ou à une diminution des ressources de l'État. Par ailleurs seul le Gouvernement a la possibilité de créer une mission ou de réutiliser des crédits entre des programmes de missions différentes.

Pour chaque programme est associé des objectifs bien précis ainsi que des résultats prévus.

Et enfin les actions précisent les destinations des crédits. L'action apporte différentes précisions sur la destination prévue des crédits. Ainsi par exemple pour la mission « Sécurités » le programme « Police nationale », comprend ces actions ; « l'ordre public et protection de la souveraineté, sécurité et paix publique, sécurité routière, police des étrangers et sûreté des transports internationaux, missions de police judiciaire et concours à la justice, commandement ressources humaines et logistique ».

Ainsi l'architecture missions et programmes rend l'identification des grands postes de dépenses de l'État beaucoup plus simple et rapide qu'auparavant et par conséquent le projet de loi beaucoup plus lisible.

Par ailleurs, le budget de l'État est orienté vers des résultats à atteindre. En ce sens, pour chaque programme est défini une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats.

La stratégie d'un programme est définie par son responsable en accord avec son ministre dans une perspective pluriannuelle. Elle est structurée autour de différentes orientations identifiées et concrétisées via des objectifs. En ce sens, selon l'article 7 de la LOLF « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associées des objectifs précis en fonction de finalité d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Par défaut, le gestionnaire est contraint à une obligation de s'engager sur plusieurs objectifs et de rendre compte de ses résultats. Cette obligation sera concrétisée à l'article 51, chaque année et pour chaque programme via la production de deux documents. En annexe au projet de loi un PAP, un projet annuel de performances. En annexe aux projets de loi d'un règlement un RAP, un rapport annuel de performances.

Les différentes modalités pratiques de construction des indicateurs et objectifs ont été fixées par un cahier des charges en date du 18 février 2003.

« Les objectifs doivent décliner les priorités politiques et refléter de manière équilibrée toutes les dimensions de l'efficacité de l'action de l'État : efficacité socio-économique, qualité de service rendu aux usagers, efficacité de la gestion des moyens. »

Afin de répondre à toutes les attentes, citoyens, usagers et contribuables l'administration décide de classer ses objectifs en 3 catégories ; d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de la gestion. Les objectifs sont limités afin d'assurer la lisibilité de l'action publique. Pour assurer l'opérationnalité de l'action publique les objectifs nationaux se déclinent et le cas échéant s'adaptent dans chaque service de l'État.

Et enfin les indicateurs de performances du programme se traduisent par une représentation chiffrée et mesure le plus objectivement possible la réalisation de l'objectif. Il se doit être pertinent, vérifiable utile et solide.

Dans cette perspective via les objectifs et les indicateurs, la performance vise à éclairer l'exercice de budgétisation dans le but de répondre à une transparence du budget de l'État. En ce sens a été accordé un droit de regard sur le budget accru aux parlementaires.

2. Un droit de regard accru accordé aux parlementaires : l'obligation de justification de dépense dès le premier euro

« La JPE, inscrite dans les projets annuels de performances (PAP) des annexes explicatives jointes au projet de loi de finances pour 2019 (art. 51 de la LOLF), constitue un outil essentiel d'information du Parlement. » est affirmé à l'Annexe 4 justification au premier euro autre que des dépenses personnelles.

La LOLF expose un budget complet et transparent permettant aux parlementaires, aux citoyens d'avoir une vision précise et détaillée des politiques publiques et des dépenses de l'État.

En ce sens, les différentes administrations doivent expliquer comment prévoient-elles d'utiliser chaque crédit ainsi que les personnels mis à leur disposition dès le premier euro, on parle de « justification au premier euro ». Cet outil a donc été mis en place par la loi organique de 2001.

L'idée finalement est de remettre en cause une pratique constatée avant la LOLF notamment dans le cadre de l'ordonnance de 1959 ou lorsque le gouvernement déposait un projet de loi de finance n'avait aucune explication pour l'ouverture de ses crédits ou en tout cas de l'avait pas dès le premier euro demandé. Le calendrier disposait au Parlement pour examiner une loi de finance était de 70 jours à compter du premier Mardi du mois d'octobre. Ce délai était suffisamment court pour que dès l'ordonnance de 1959 a été mis en place des outils permettant de rationaliser la procédure d'adoption du texte. Pour optimiser la procédure d'adoption des lois de finances, l'ordonnance de 1959 décide de réduire le temps de débat consacré aux services votés et finalement de s'exprimer par un vote sur la totalité des crédits des mesures nouvelles . Ce mécanisme de rationalisation, confronté à l'après tique fut redoutable. Le parlement ne pouvait exercer un réel pouvoir budgétaire que sur 5 à 10 pourcents du budget de l'État.

Pour remédier à cette problématique, la LOLF a créé la notion « de justification au premier euro ». Le Parlement n'est plus ainsi tenu par cette répartition possible entre les services votés et les mesures nouvelles. La règle technique d'adoption des lois de finances a évolué puisque en effet les parlementaires vont être amener à discuter de chaque dépense dès le premier euro demandé. Dans le cadre de l'ordonnance de 1959, le Gouvernement n'avait à se justifier qu'à partir du 96e euros demandés. Avec la nouvelle règle mise en place par la LOLF, les parlementaires n'ont pas à attendre le 96 e euros, c'est dès le premier euro que le Gouvernement va devoir s'expliquer sur le montant des crédits. Les notions de services votés et de mesures nouvelles existent toujours. Elles n'étaient pas un problème en soi. La

problématique fut d'empêcher qu'au travers de cette distinction d'empêcher le Parlement de pouvoir s'exprimer sur la nécessité de la dépense de l'État et l'empêcher de pouvoir s'exprimer sur tous les crédits demandés. Avec la justification au premier euro, c'est dès le premier euro que le Gouvernement doit se justifier, évoqué également sous l'appellation de la budgétisation au premier euro.

Les PAP (projets annuels de performances) sont devenus des documents incontournables dans le cadre de la LOLF. Elle a créé ces PAP, un PAP par programme. Au sein de chaque projet annuel de performances, on y découvre des développements consacrés à cette justification au premier euro. Dans le cadre de ces développements, le Gouvernement affirme la nécessité et l'utilité des crédits et ceux dès le premier euro demandé.

Cette JPE est donc un outil majeur de la transparence budgétaire et la contrepartie de la marge de manœuvre laissée par la LOLF aux différents gestionnaires.

Cette justification au premier euro expose le contenu physique et financier des différents crédits en réalisant un lien entre les crédits réclamés au Parlement et les déterminants de la dépense pouvant être physiques ou financiers. La JPE ne se veut pas être un simple exercice formel liés aux différents documents budgétaires annexés aux PAP, mais au service du pilotage des programmes en faisant apparaître plusieurs leviers d'action ainsi que les composantes des dépenses dans les différents documents et outils de gestion.

La diffusion de cette JPE est perçue comme une opportunité afin de dynamiser la gestion des programmes et de s'interroger sur la correcte allocation des moyens dans le contexte de la fongibilité.

La justification au premier euro devra d'une part porter sur le socle de la dépense et d'autre part expliciter les mesures de l'année, qui en tout sous-tendent les demandes des crédits au Parlement. Par conséquent les unités de justifications devront couvrir l'ensemble des crédits du programme. Les différentes unités de justifications devront également être cohérente avec la nomenclature d'exécution afin de pouvoir être suivies en gestion.

De plus, les rubriques déterminent et formulent la partie « développement annuel principal ». Ceci est un complément à la justification de l'intégralité des crédits pour mettre en évidence certains choix budgétaires. Le contenu physique et financier des moyens nouveaux les plus significatifs peut être ainsi clairement indiqué. La justification des nouveaux moyens par rapport aux crédits de l'an passé montre qu'une justification au premier euro n'est pas unique d'une présentation différentielle ou « en écart » des différents crédits. Ainsi, il est possible par exemple, de développer une présentation des modalités d'un nouveau dispositif d'intervention tel que le « contrat de génération » et de justifier les crédits prévus pour sa mise en œuvre tels que l'estimation du nombre des ayants-droits, la finalité et le coût moyen par bénéficiaire du dispositif ou encore le montant des AE et de l'échéancier de CP.

C'est ainsi que la JPE s'expose comme étant un outil phare de la transparence budgétaire. Avec l'abandon de la présentation des crédits « en mesures nouvelles » et « services votés » tels que connu sous l'ordonnance de 1959, les crédits du budget de l'État sont analysés et votés au premier euro par le Parlement. Au sein des projets de loi de finances, la JPE s'affirme comme un outil d'explication des crédits ainsi que des emplois soumis au vote du Parlement.

Elle demeure un élément essentiel de sa bonne information pour démontrer l'emploi prévisionnel des crédits et effectifs ainsi que les raisons du montant des crédits qui sont requis.

Cette envie de répondre à un souci de transparence par la LOLF n'est pas sans défaillance. En effet son ambition démesurée explique les résultats mitigés de la LOLF. Et préconisé que la LOLF est centré sur l'amélioration quotidienne de l'efficacité de l'administration sans forcément dans certaines répondre à un souci de lisibilité du budget général de l'État.

B. La transparence budgétaire, une tendance grandissante à parfaire

Les réformes apportées par la LOLF changent donc considérablement le droit budgétaire en y apportant d'importantes améliorations. Ces améliorations se sont cependant révélées

incomplètes. En ce sens, la réforme de la LOLF va tendre à tenter de parfaire la transparence budgétaire.

1. Des améliorations budgétaires importantes mais incomplètes

« La LOLF a échoué. C'est une Rolls sur un chemin de terre ». C'est ainsi qu'Alain Lambert, ancien ministre chargé du budget et un des pères de la LOLF, qualifiera son œuvre en 2013.

Ce constat laisse donc entendre que bien que pleine d'espoir, les améliorations apportées par la LOLF n'ont pas été suffisantes, ou encore que l'application de celle-ci se soit révélée plus ardue que prévue. En effet, dans plusieurs domaines, bien qu'apportant une transparence nouvelle et des progrès, la LOLF n'a pu parfaire la gestion des finances publiques.

Dans un premier temps, la question de l'architecture budgétaire et comptable présente des faiblesses. Comme expliqué précédemment, dans un souci de transparence, la décomposition du budget de l'État s'effectue maintenant en 120 « missions » contre 800 postes de dépenses environ précédemment. Mais malgré cette révolution comptable, l'architecture de la comptabilité budgétaire reste budgétaire et devrait être simplifier. L'article 6 de la LOLF mentionne par exemple des « prélèvements sur les recettes ». Or ces prélèvements sont des dépenses budgétaires qui ne devraient donc pas être déduites des recettes. Ceux-ci sont d'ailleurs considérés comme des « normes de dépense ». Cette appellation ne favorise donc pas une transparence dans la comptabilité étatique puisque cette appellation inexacte est trompeuse.

Les « prélèvements sur les recettes », devraient donc être comptabilisés comme des dépenses budgétaires, ce qu'elles représentent, et l'appellation pourrait être modifiée, ce qui permettrait une lisibilité plus claire dans les comptes.

De même, l'article 16 de la LOLF dispose que « *Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.* »

Cet article laisse des interrogations sur la logique de transparence budgétaire. Les qualifications des affectations de certaines recettes sont donc obscures. Les « comptes spéciaux » ne font par exemple figurer que leur solde, et non l'entièreté des dépenses et des recettes, ce qui permettrait une lecture transparente. Cette tendance tend à une dérive comptable, il est ainsi aisé de fixer les montants des dépenses non pas en fonction des besoins, comme le budget le nécessiterait, mais en fonction des recettes. Les comptes seront donc certes exacts, pourtant flous d'un point de vue comptable puisqu'ils ne prendraient pas en compte une quelconque prévision et dépendrait de la pratique.

Les « budgets annexes » n'ont également pas lieu d'être puisque ceux-ci ne concernent plus que deux services à présent, le service du contrôle de la navigation aérienne et le service de direction de l'information légale et administrative, affectent leurs recettes à la couverture de leur coût, au vu de la nature majoritairement marchande de leur activité. Déléguer ces 2 activités à des établissements publics ou des sociétés à capitaux publics seraient donc plus judicieux, voire pour le contrôle aérien à une agence européenne au vu de la fragmentation de l'espace aérien européen.

La logique de résultat instaurée par la LOLF au travers de l'étude de la performance budgétaire étatique est elle aussi sujette à des critiques. Celle-ci implémentait des « indicateurs » définis dans les PAP et que les RAP permettaient d'évaluer afin d'améliorer la performance budgétaire étatique.

Selon François Ecalle, "ce dispositif a peu d'impact sur la répartition des crédits et sur le fonctionnement des administrations". Bien que très prometteurs, ces « indicateurs » afin d'être le plus exacts et précis possible doivent obéir à un certain nombre de contraintes. Les qualités attendues sont donc trop spécifiques, en effet ces indicateurs doivent être « clair, calculable facilement, précis, fiable, exprimer fidèlement l'objectif, permettre de porter un jugement » et ce de manière pérenne et pouvant être contrôlé régulièrement. Trouver un indicateur répondant à tant d'exigences est donc une tâche complexe. L'analyse de la performance budgétaire est donc ardue puisqu'elle dépend d'indicateurs qui satisfassent

difficilement les exigences attendues. Par exemple, concernant la mission « Solidarité et intégration », seuls 15 indicateurs sont totalement conformes, 41 présentent une difficulté notable, et 57 comportent un défaut majeur. Sur les 113 indicateurs, seuls 15 peuvent donc être réellement utilisés dans l'étude de la performance budgétaire, ce qui est bien trop peu pour une vision globale.

De plus, les objectifs et indicateurs des PAP et RAP n'impactent que très peu la gestion publique. Le lien entre les dotations budgétaires et la performance des services n'est en effet pas net. En 2009, une mission d'information de l'Assemblée nationale relevait que « *si la performance ne saurait commander la budgétisation, elle devrait à tout le moins contribuer à l'éclairer* », ce qui pourtant ne correspond pas à la réalité. De même, les politiques publiques concernées ont des buts précis comme la croissance de l'emploi ou encore la réduction de la pauvreté. Cependant, la réalisation de tels buts ne dépend en rien de l'action des responsables de mission budgétaire. Pourtant, ils sont jugés sur des facteurs sur lesquels ils ne peuvent influencer que ce soit le nombre de chômeur trouvant un emploi, ou le nombre de personne dépassant le seuil de pauvreté. Mais ces facteurs font partis des indicateurs des PAP et RAP. Ces objectifs qui concernent donc l'efficience socio-économique ne devraient pas exister puisqu'ils ne permettent en rien une évaluation de la performance des responsables de missions budgétaires dans leur mission.

Également, les parlementaires doivent revenir sur les crédits du programme au travers de la JPE. Or, cette disposition n'est dans la pratique, pas une justification des dépenses selon leur utilité, mais concerne plutôt une ventilation comptable des crédits des différentes missions budgétaires, présentant aussi parfois une explication sur les évolutions de ces crédits au biais des différents facteurs impliqués. La finalité de cette JPE peut donc être contesté.

Le rôle du parlement est donc aussi critiquable. Une plus grande implication de celui-ci dans le contrôle de l'efficacité budgétaire pourrait ainsi permettre une allocation des fonds publics différente, plus cohérent avec la logique de performance initié par la LOLF.

L'on comprend donc pourquoi en 2019, la Cour des comptes déclarera que *« le dispositif de performances reste sans effet significatif tant sur l'allocation des ressources que sur les processus de modernisation de l'action publique »*.

2. Des tentatives de perfection de la transparence budgétaire

L'application de la LOLF dans le cadre administratif et politique actuel s'est donc révélé ambiguë. La concrétisation de son ambition, *« à savoir la responsabilisation des acteurs et l'évaluation de l'exécution du budget laquelle concerne tout à la fois la régularité et la performance »* selon Michel Bouvier n'a pas été possible.

Cela montre donc la nécessité d'apporter des réformes et des changements importants au système administratif et politique, ou alors à la LOLF elle-même afin de parfaire ses objectifs et atteindre une meilleure gestion des finances publiques. On peut traduire cela dans un changement dans la comptabilité étatique.

L'article 27 de la LOLF dispose que *« L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. »*

Cette comptabilité générale n'a en réalité que très peu été utilisée. La présentation et le vote du budget s'effectuant en effet dans le cadre de la comptabilité budgétaire, c'est celle-ci qui est donc utilisée par les gestionnaires. La comptabilité budgétaire s'entend comme une comptabilité dite de « caisse », qui s'oppose à une comptabilité dite « d'exercice ». La comptabilité de caisse est simplifiée, n'impliquant pas de traitement complexe, et permet un suivi plus régulier tandis que dans le cadre de la comptabilité générale, les opérations d'inventaires devant être effectuées le seront de manière plus espacée dans le temps.

La comptabilité générale est une comptabilité en droit constatés. C'est sur le principe de cette comptabilité que se fonde la comptabilité nationale, elle aussi en droits constatés. L'adoption d'une comptabilité en droit constaté permettrait une consolidation des comptes des

administrations publiques. En l'agrémentant des données de la comptabilité budgétaire, une analyse précise des recettes et des dépenses publiques seraient possibles. Ainsi, grâce à cette analyse, l'on améliorerait la transparence comptable.

Les comptabilités nationale et budgétaire, pourraient donc mettre de côté la comptabilité générale. Néanmoins, la comptabilité générale se révélerait utile en remplaçant la comptabilité budgétaire, dans la mesure où le Parlement voterait préalablement un compte de résultat prévisionnel tout en établissant « des résultats mensuels en droits constatés ». Mais une telle réforme présenterait un coût élevé, sans pour autant garantir une amélioration des performances.

Ainsi, bien que prometteuse, une réforme de la comptabilité étatique permettant de consolider les comptes de l'État se révélerait bien trop coûteuse et complexe.

20 ans après son adoption, la LOLF avait donc besoin d'être amélioré afin de la rendre plus aisément applicable, mais aussi de combler ses lacunes dévoilées au fil du temps. C'est en ce sens que l'année dernière, un projet de loi organique réformant le cadre des finances publiques a été déposé. Cette réforme de la LOLF, promulguée le 28 décembre dernier suivait trois objectifs premiers que sont le renforcement du pilotage pluriannuel des finances publiques, l'amélioration de la transparence des finances publiques et la rationalisation et l'amélioration du travail parlementaire.

Les finances publiques deviennent plus lisible grâce à quelques changements. En effet, La loi organique stipule que la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et la loi fiscale définiront les objectifs de dépenses publiques en unités de milliards d'euros au lieu du produit intérieur brut (PIB), et il y aura une variation en pourcentage.

Pour ce qui concerne la performance budgétaire, le Projet Annuel de Performance (PAP) met à disposition des ministères toutes les ressources qui sont regroupées dans une tâche et affectées aux politiques publiques, et doivent suivre une trajectoire de performance sur trois ans.

Avant de soumettre le projet de loi de finances annuelle, le gouvernement doit justifier auprès du Haut-Commissariat aux Finances Publiques (HCFP) de tout motif de déviation de la trajectoire pluriannuelle de la LPFP. Afin de mieux appréhender les ressources utilisées par chaque ministère, les crédits budgétaires et l'état des impôts sur le revenu, la répartition des impôts et autres niches fiscales devraient être unifiés dans les documents budgétaires. La révision de la répartition des impôts portera sur la partie « recettes » du projet de loi de finances.

La présentation du solde budgétaire principal doit distinguer les frais d'investissement des frais de fonctionnement, qui peuvent être directement modifiés par les parlementaires.

Grâce à des amendements du gouvernement, les décrets de répartition ont été supprimés. Ils seront remplacés par des décrets portant désignation des ministres qui bénéficient des crédits ouverts par la loi de finance.

Mais là encore, tout comme son prédécesseur, la réforme de la LOLF s'annonce prometteuse et tend à vouloir rééquilibrer et parfaire la gestion des finances publiques. Il conviendra de s'attarder sur son application réelle, car bien que prévoyant une meilleure information au Parlement, au travers par exemple de l'insertion d'un « rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation » se révéleront concrètement efficaces.

Ce rapport devrait en effet présenter les écarts entre les prévisions et les dépenses des administrations publiques figurant sur cette loi de finance d'une part, mais aussi les écarts entre les dépenses prévues ou réalisées au sein de la dernière loi de finance afférente. L'objectif est de permettre au gouvernement de réduire ces écarts cumulés, tout en expliquant ou tentant d'expliquer les raisons de tels écarts, le tout figurant également dans le rapport.

En effet, la LOLF prévoyait aussi une amélioration du travail parlementaire et un plus grand droit de regard des parlementaires sur les finances publiques, mais la pratique s'est révélée tout autre.

Les dispositions de cette réforme étant applicables aux lois de finances portant sur 2023, il faudra patienter afin d'en mesurer les résultats.

Face à sa volonté de consolider une transparence au sein des finances publiques, la LOLF vise à instaurer des comptes plus sincères.

II) Sincérité, principe essentiel de la LOLF

A. Une appréciation sincère de la comptabilité Étatique

1. Le Conseil Constitutionnel à l'origine du principe constitutionnel de sincérité budgétaire

La réflexion sur l'apparition du principe de sincérité se fait en trois étapes, tout d'abord il y a sa construction dans le temps via la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, puis sa consécration par la LOLF, cependant le terme même de sincérité pouvant être apprécié de plusieurs manières, le rôle du Conseil Constitutionnel fut d'en définir la portée pratique.

a) Le principe constitutionnel de sincérité budgétaire né du principe de l'universalité et de la sincérité budgétaire

Le principe d'universalité budgétaire apparaît le 29 décembre 1982 dans la décision n°82-154 DC, décision pour laquelle le Conseil Constitutionnel avait été emmené à débattre de la conformité à la Constitution de la loi de finances 1983, il en est ressorti que « le principe de l'universalité budgétaire [...] répond au double souci d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre par là même, un contrôle efficace du parlement ».

La sincérité budgétaire date quant à elle le 29 décembre 1993, le Conseil Constitutionnel devait pour l'occasion se prononcer sur la constitutionnalité de la loi de finances 1994, c'est dans sa décision n°93-330 DC qu'apparaît alors « la sincérité du budget ». Cette nouvelle notion de sincérité budgétaire pourtant non définie fut consacrée principe budgétaire

« principe de sincérité budgétaire » lors de la décision n°95-369 DC du 28 décembre 1995 portant sur la loi de finances 1996.

Ces deux notions d'universalité budgétaire et de sincérité budgétaire émergèrent ensemble « sans méconnaître les principes d'universalité et de sincérité budgétaires » lors de la décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 pour lequel le Conseil Constitutionnel devait se prononcer sur la loi de finances 1999.

Cependant ce n'est que le 27 décembre 2001 lors de sa décision n°2001-456 DC que le principe de sincérité budgétaire fut élevé par le Conseil Constitutionnel au rang de principe constitutionnel « n'ont été méconnus en l'espèce ni le principe de sincérité, ni aucune autre exigence de valeur constitutionnelle » lorsqu'il fut emmené à se prononcer sur la loi de finances 2002.

b) Le principe constitutionnel de sincérité budgétaire consacré dans la LOLF 2001

Ce sont les articles 32 et 33 de la LOLF 2001 qui portent sur le principe de sincérité.

L'article 32 de la LOLF 2001 consacre le principe de sincérité « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

L'article 33 de la LOLF 2001 dispose des modalités pratiques de ce principe de sincérité « Sous réserve des dispositions de l'article 13 de la présente loi organique, lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année. »

c) La portée du principe de sincérité budgétaire selon le Conseil Constitutionnel

Le 25 juillet 2001, le Conseil Constitutionnel fut emmené à se prononcer sur la LOLF 2001, dans sa décision n° 2001-448 DC il développe la portée du principe de sincérité budgétaire « le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ». Dans la même décision il définit d'une part la portée du principe de sincérité sur les lois de finances « dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances

rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances », d'autre part la portée du principe de sincérité sur les lois de règlements « Considérant que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ».

2. La mise en œuvre du principe de sincérité budgétaire

Comme précisé par le Conseil Constitutionnel la portée du principe de sincérité est différente pour les lois de règlements et les lois de finances, cela est dû à leur fonction. Cette différence de portée oblige un contrôle du principe de sincérité selon différents critères. Les lois de finances déterminent l'affectation des ressources et charges de l'Etat de ce fait l'application du principe de sincérité ne peut se faire qu'en amont obligeant la mise en place de procédures sincères. Les lois de règlements étant des consultations de résultats financiers le principe de sincérité ne s'apprécie que à posteriori, ne permettant par sa nature qu'un contrôle de l'application du principe de sincérité.

a) Le principe de sincérité pour les lois de finances

L'application du principe de sincérité aux lois de finances entendu comme « l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances » par le Conseil Constitutionnel se mesure aux procédures mises en place permettant une détermination du budget de l'État en adéquation avec ce principe de sincérité.

Le principe de sincérité se fait ressentir dans les procédures par un contrôle total des recettes budgétaires, article 34 de la LOLF 2001 « La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année : 5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ».

Ainsi que par une volonté de clarifier au possible où sont attribuer les ressources de l'Etat, article 34 de la LOLF 2001 « II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1o Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2o Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3o Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4o Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2o du II de l'article 15 ; »

La portée du principe de sincérité évoqué par le Conseil Constitution pour les lois de finances paraît plus que respecté, trop respecté.

b) Le principe de sincérité pour les lois de règlements

L'application du principe de sincérité aux lois de règlements entendu comme « l'exactitude des comptes » selon le Conseil Constitutionnel se mesure au contrôle du respect du principe de sincérité.

En effet, l'exactitude des comptes ressort dans l'article 27 al.3 de la LOLF 2001 comme une image fidèle « Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. » tout comme la volonté d'un contrôle accru sur le respect de l'exactitude des comptes ressort à l'article 31 de la LOLF 2001 « Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures. »

De plus la publication des décrets et arrêtés au Journal officiel permet encore un autre degré de sincérité, non pas dans les procédures ou bien dans l'exactitude des comptes mais vis-à-vis des administrés, article 56 de la LOLF 2001 « Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au Journal officiel. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères. ».

Cette évolution de la sincérité budgétaire a abouti le 23 juillet 2008 à la loi constitutionnelle n°2008-724 sur la modernisation des institutions de la Ve République entraînant une modification de l'article 47-2 de la Constitution élevant la sincérité des comptes des administrations publiques au rang constitutionnel, article 47-2 al.2 de la Constitution « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

Avec à priori la mise en place de procédure en adéquation avec le principe de sincérité puis à postériori un contrôle du respect du principe de sincérité, la LOLF met tout en place pour que ce principe soit respecté. Cependant sa mise en œuvre n'est pas sans défaillance.

B. Les limites de la sincérité des comptes de l'État

La sincérité à elle seule ne se présente pas comme une solution faisant disparaître les « mauvais » comportements financiers tant qu'elle ne s'accompagne pas d'une responsabilité augmentée des acteurs de la chaîne financière, de manière collective et sans réciprocité. De plus, le devoir de sincérité a des effets utiles à condition qu'il constitue le préalable à ce que doit être un contrôle politique ou juridictionnel poussé. Inversement, un contrôle effectif agira sur la sincérité s'il tire les conséquences d'insincérités.

Toutefois, afin que le principe de sincérité soit consacré, il nécessite d'abord qu'il y ait un texte reconnu par un juge. Tel est la problématique majeure de la sincérité budgétaire, car en pratique le Conseil constitutionnel n'admet pas qu'il s'agisse d'un principe relevant de sa sphère de compétence.

1. La nouvelle loi organique relative aux lois de finance, limitée par la censure de seule l'insincérité intentionnelle

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a donné une place considérable au principe de sincérité, tant sur le plan comptable que sur le plan budgétaire. C'est ainsi, qu'à travers la LOLF le principe de sincérité budgétaire sera intégrée dans la nouvelle constitution financière de la France.

Premièrement, son article 27 dispose, particulièrement dans son troisième alinéa que « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Le Conseil Constitutionnel a ensuite réaffirmé ce principe dans une décision du 25 juillet 2001 (n° 2001-448 DC) dans laquelle il retient que si des dispositifs des articles de la LOLF ne seraient pas d'elles-mêmes de nature organique, « ils constituent les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble ayant pour objet d'assurer la sincérité et la clarté des comptes de l'État ».

D'autre part, l'article 32 de la nouvelle loi organique dispose que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

La rédaction de ces articles s'inscrit effectivement dans l'objectif de combler les lacunes de la jurisprudence constitutionnelle, qui n'avait pas suffi à dégager jusqu'ici un principe juridiquement contraignant.

Par ailleurs, le principe de sincérité est étroitement limité par la difficile sanction de ce dernier. En effet, dans la décision du Conseil citée précédemment, (n° 2001-448 DC) a été affirmé que seule une disposition relevant une intention du gouvernement de modifier l'équilibre du budget, et ce en méconnaissant volontairement des informations disponibles au moment de l'élaboration de la loi de finances, pourrait être annulée par le juge constitutionnel pour un motif d'insincérité. Toutefois, cette même décision limite d'avantage le champ de censure au regard du principe de sincérité, en ce qu'elle soulève que l'ignorance des délais fixés pour mettre les projets de loi de finances ainsi que des documents d'informations, n'entraînerait pas automatiquement une annulation de la loi de finance. De ce fait « la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ».

2. Une portée différente quant au principe de sincérité pour les lois de règlement et les autres lois de finances

Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-448 DC a donné une interprétation à l'article 32 de la nouvelle loi organique, qui a distingué deux cas pour les lois de finances. Ainsi, la portée de la sincérité diverge selon qu'il s'agisse d'une loi de finance ou d'une loi de règlement. Pour les lois de finances prévisionnelles, qui comprennent les lois de finances initiales, les lois rectificatives et les lois prises selon les procédures d'urgence, le Conseil admet l'existence d'une présomption de sincérité qui bénéficie au gouvernement. Cela revient

à dire que le gouvernement est présumé sincère dans les évaluations des recettes et des dépenses de l'État. Toutefois, celle-ci se limite aux cas d'absence d'intention de la part de l'exécutif de fausser les grandes lignes de l'équilibre du budget. Pour la circonstance, il faudrait prouver une intention de faute de la part du gouvernement, ce qui avère en pratique délicat.

La sincérité de la loi de règlement s'apprécie différemment, puisqu'il s'agit d'un concept plus exigeant. En effet, les lois de règlements sont soumises à une obligation de sincérité plus rigoureuse. Il s'agit alors pour le juge de se prononcer sur la base d'éléments objectifs, tandis que les prévisions relevant des lois de finances initiales et rectificatives s'apprécient d'avantage d'éléments subjectifs. D'autre part, dans cette décision du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel a retenu que si certaines de ces dispositions ne disposaient d'elles-mêmes une nature organique, elles constituaient toutefois des éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble dont l'objectif était d'assurer la sincérité et la clarté des comptes de l'État. Le conseil fait ensuite référence à l'article 34 de la constitution en vertu duquel un tel dispositif, étroitement lié au principe de sincérité, était conforme. Ainsi, l'importance de ce principe pour la loi de règlement est consacrée, toutefois la compétence du juge constitutionnel dans la vérification des comptes soulève une autre problématique.

Par ailleurs, l'article 31 de la LOLF précise que les comptables publics sont chargés de veiller à la sincérité des enregistrements comptables et au respect des procédures et fait renvoi à d'autres articles en ce qu'il dispose que « les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30 ». Ce premier, article 27, dispose que les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de sa situation financière.

Finalement il convient de dire que le principe de sincérité des comptes signifie leur exactitude. Ainsi, l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel revient à donner une portée plus contraignante à la sincérité de la loi de règlement par rapport à la sincérité des lois de finances.

3. La mise en pratique difficile de la LOLF, les premières appréciations du principe de sincérité par le conseil constitutionnel

Dès le 1er janvier 2002, après la promulgation de la LOLF, le Conseil Constitutionnel a été saisi sur la base du nouvel article 32. Toutefois, si le conseil avait interprété ce dernier, en retenant la présomption de sincérité en absence intention de la part de l'exécutif de fausser les grandes lignes de l'équilibre du budget, il n'a jamais été possible d'établir la présence de celle en pratique. Ainsi, la présomption de sincérité a eu les effets désirés, de sorte à protéger le Gouvernement a l'occasion de recours contre lui.

Néanmoins, si cette présomption est écartée pour les lois de règlements, lorsque le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi de règlement des comptes pour 2005, il a décidé de ne pas censurer la loi pour défaut de sincérité (décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006). Dans les faits, l'opposition reprochait au Gouvernement des irrégularités dont certains concernant des défauts de sincérité tenant à la distinction entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, l'affectation du résultat comptable et les remboursements d'avances à un établissement public. Si ces irrégularités avaient bien été constatées par la Cour des comptes, la loi de règlement concernait l'exercice 2005 pour lequel la LOLF ne s'appliquait pas encore. L'absence de sanction par le conseil s'inscrit dans la continuité de son appréciation. En effet, s'il relève la LOLF, il est évident que le principe aurait pu être retenu en considération de la jurisprudentielle d'avant 2001, de sorte à censurer les pratiques du Gouvernement.

Il va falloir attendre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour donner une véritable force constitutionnelle à l'équilibre budgétaire. Ainsi, l'article 47-2 de la Constitution de 1958 définit dès lors le rôle de la Cour des comptes dans le contrôle de l'action du gouvernement et précise les principes fondamentaux que doivent respecter les comptes publics. La révision constitutionnelle de 2008 a aussi, toujours dans une perspective d'accroître l'importance de l'équilibre budgétaire, a aussi modifié l'article 34 de la constitution. Ce dernier dispose depuis que “ des orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques”. Cet équilibre budgétaire doit à présent être également perçu au travers de lois de programmation.

À la suite de l'entrée en vigueur de ce nouvel article, la question de la nouvelle appréciation du conseil concernant la censure des pratiques du gouvernement s'est encore posée. En 2009, les parlementaires ont alors saisi le conseil constitutionnel en reprenant dans leur requête les motifs de défaut de sincérité relevés par la Cour des comptes dans son rapport, tels qu'ils

l'avaient fait quelques années plus tôt. Or, dans une décision du 6 août 2009 sur la loi de règlement des comptes pour 2008 (décision n° 2009-585 DC), le Conseil constitutionnel n'a pas procédé à la censure du Gouvernement, au motif qu'effectuer les contrôles demandés par les requérants ne relevait pas de ses compétences dans la mesure où le Conseil constitutionnel ne disposait pas de pouvoirs aussi importants que ceux du Parlement. En réalité, cette décision apparaît comme surprenante, particulièrement car les dispositions de la LOLF s'appliquaient et que lors du procès avait été soulevés par les requérants des irrégularités observées par la Cour des comptes.

La rédaction des articles 47-2 et 34 ont ainsi fait l'objet de certaines critiques, particulièrement par la doctrine. En effet, il peut être reproché l'insuffisance de la volonté de constitutionnaliser cette notion d'équilibre. Guy Carcassonne, dans son ouvrage *La Constitution*, explique que la force de l'équilibre budgétaire, en l'inscrivant dans la constitution, ne peut être appliquée en pratique que si elle était inscrite dans celui-ci comme « une règle d'or budgétaire ». En vue de sa délicate application en pratique, cette critique semble pertinente.

4. La certification des comptes de l'État étendue à la Cour des comptes

Le Conseil Constitutionnel admet que seul le parlement dispose d'un pouvoir général d'appréciation et de décision. Cela lui permet alors de rectifier la loi de règlement en vue d'effacer les violations du principe de sincérité budgétaire. Tout d'abord, la nouvelle loi organique relative aux lois de finance avait confié la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement en lui procurant un pouvoir de certification des comptes de l'État. Cela est prévu par son article 58, modifié par la loi du 12 juillet 2005 (n°2005-779) relatif à la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, dispose dans son cinquième alinéa qu'il comporte « La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ».

Enfin, la loi de règlement pour 2006, permet à la Cour des comptes à l'occasion de se prononcer, aussi, sur la certification des comptes de l'État. De ce fait, le Conseil constitutionnel se voit doté d'un pouvoir de censure des pratiques du gouvernement, particulièrement la loi de règlement en violation du principe de sincérité, pour le cas où la Cour des comptes refusait de certifier les comptes ou émettait des réserves sur le terrain de l'insincérité. Autrement dit, si la cour des comptes relève des irrégularités s'inscrivant sur le terrain l'insincérité, dans son rapport relatif à une loi de règlement, celle-ci encourrait la censure.

Conclusion

Ainsi, il est indéniable que l'apport considérable de la LOLF a métamorphosé les finances publiques, et surtout le budget de l'État français. En outre, la nouvelle nomenclature et division du budget de l'État par missions, puis par programmes permet désormais une meilleure transparence. De plus, le principe de fongibilité des crédits laisse une liberté aux responsables de missions d'atteindre les objectifs de performances des PAP. Cette logique de performance de laquelle découle donc de l'ajout des PAP et des RAP suit aussi la transparence budgétaire, la LOLF apportant le principe de la JPE qui permet un plus grand droit de regards des parlementaires sur l'usage effectif des crédits au sein de chaque mission. Toutefois, bien que favorisant la transparence budgétaire, la LOLF demeure imparfaite. En ce sens, tant dans ses dispositions que dans son application effective, elle comporte des lacunes. En effet, l'architecture budgétaire et comptable instaurée par la LOLF requiert encore des améliorations et des réformes afin d'en améliorer le fonctionnement mais aussi et surtout la performance. La réforme de la LOLF d'ailleurs promulguée en décembre dernier a pour but de remédier et de consolider la LOLF afin d'en réduire les faiblesses. Son application effective nous révélera donc au cours des prochaines années l'ampleur de ses apports. De surcroît, le principe de sincérité budgétaire prend donc sa source dans une décision du Conseil Constitutionnel. Consacré par la suite par la LOLF, il s'applique tant aux lois de règlements qu'aux lois de finances. Cependant, la sincérité budgétaire des comptes de l'État présente elle aussi des défauts. Effectivement, la sincérité constituant un principe majeur, la sanction de son inexécution se révèle complexe, ce qui limite son application. L'application de ce principe reste aussi un autre écueil, attendu qu'elle effectue une distinction dans son application sur les lois de règlement puis sur les autres lois de finances. L'établissement effective de la sincérité du budget de l'État s'avère également flou puisque le Conseil constitutionnel ne retient que la présomption de sincérité, et non l'examen pratique de sa présence, protégeant le gouvernement de recours à son encontre. Le pouvoir de la Cour des comptes s'avère lui aussi très important, car bien que devant assister le Parlement dans la certification de la sincérité des comptes de l'État, la présence d'irrégularités découlant du manque de sincérité dans son rapport sur une loi de règlement, met celle-ci sous le risque d'encourir la censure.

Table des matières

I. La LOLF un objectif premier : le renforcement de la transparence des finances publiques

A. Les moyens mobilisés par la LOLF visant à renforcer la transparence des finances publiques

1. L'insertion d'une nomenclature par finalités de dépenses : un budget axé sur la performance
2. Un droit de regard accru accordé aux parlementaires : l'obligation de justification de dépense dès le premier euro

B. La transparence budgétaire, une tendance grandissante à parfaire

1. Des améliorations budgétaires importantes mais incomplètes
2. Des tentatives de perfection de la transparence budgétaire

II. La sincérité, un principe essentiel de la LOLF

A. Une appréciation sincère de la comptabilité étatique

B. Les limites de la sincérité des comptes de l'État

1. La nouvelle loi organique relative aux lois de finance, limitée par la censure de seule l'insincérité intentionnelle
2. Une portée différente quant au principe de sincérité pour les lois de règlement et les autres lois de finances
3. La mise en pratique difficile de la LOLF, les premières appréciations du principe de sincérité par le conseil constitutionnel
4. La certification des comptes de l'État étendue à la Cour des comptes

Bibliographie

Ouvrages généraux

- Jean-Pierre Cambry, Gérald Sutter, *Le budget de l'État : la LOLF*, 4^{ème} édition, Broché, 2019
- Joel Mekhantar, *Finances publiques de l'État ; la LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France*, Hachette éducation, 2009
- Frank Mordacq, *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, 2006
- Michel Paul, *Essentiel de la LOLF : La nouvelle Constitution financière de la France*, Collection Les carrés, 2005
- Laurent Pancrazi, *Le principe de sincérité budgétaire*, 2008, Paris 2

Articles de revues scientifiques

- Michel Bouvier, « Mettre fin à l'ambiguïté de la LOLF », RFFP 2021 n°156, p. 131
- Jean-François Joye, « La sincérité, premier principe financier », RFFP, 2010 n° 111, p. 17
- Bernard Perret, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », RFAP 2006 n°117, p. 31-41

Documentation

- Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances
Titre 1^{er} : des lois de finances
Article 1
- Titre 2 : des ressources et des charges de l'État
Article 5
- Article 34 de la Constitution
- Loi organique du 2 Janvier 1959
- Article 47 de la Constitution
- Article 32 de la Constitution
- Loi organique du 17 décembre 2012 ; article 7
- Article 39 de la Constitution
- La révision constitutionnelle de 2008

- Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021

Décision du Conseil Constitutionnel

- Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982
- Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993
- Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995
- Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001
- Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001
- François Ecalle, « Le vingtième anniversaire de la LOLF », *Les commentaires d'actualité*, Fipeco 28.07.2021

Liens :

- <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000394028>
- <https://www.vie-publique.fr/fiches/21908-queelles-sont-les-principales-innovations-introduites-par-la-lolf>
- <https://www.economie.gouv.fr/lolf-20-ans>
- <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/evenements/2021/les-20-ans-de-la-lolf>
- <https://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/actualites/toutes-les-actualites/cinq-questions-sur-la-lolf-et-la-reforme-des-finances-publiques>
- <https://www.education.gouv.fr/la-mise-en-oeuvre-de-la-lolf-la-construction-des-budgets-operationnels-de-programme-academiques-12893>
- <https://www.senat.fr/ej/ej01/ej012.html>
- <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2021-833-dc-du-28-decembre-2021-communique-de-presse>
- <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2007-1-page-79.html>
- <https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/plf-2022-des-reformes-pour-renforcer-la-gouvernance-des-finances-publiques>
- <https://www.vie-publique.fr/loi/281020-loi-28-decembre-2021-lolf-modernisation-gestion-des-finances-publiques>
- <https://www.fipeco.fr/fiche/Comment-am%C3%A9liorer-le-dispositif-de-performances-de-la-LOLF-%3F>
- <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/281176-cinq-questions-sur-la-lolf-et-la-reforme-des-finances-publiques>
- http://www.constructif.fr/bibliotheque/2005-5/les-limites-de-la-lolf.html?item_id=2645
- <https://www.fipeco.fr/fiche/La-comptabilit%C3%A9-budg%C3%A9taire-et-la-pr%C3%A9sentation-du-budget-de-lEtat>
- <https://www.fipeco.fr/fiche/Comment-am%C3%A9liorer-les-comptes-publics-%3F>
- <https://www.fipeco.fr/fiche/La-comptabilit%C3%A9-g%C3%A9n%C3%A9rale-de-lEtat>
- https://www.senat.fr/ej/ej01/ej01_mono.html#toc23

- <https://www.senat.fr/ej/ej01/ej012.html#:~:text=Le%20principe%20de%20sinc%C3%A9rit%C3%A9%20budg%C3%A9taire,qui%20peuvent%20raisonnablement%20en%20d%C3%A9couler%20%C2%BB.>
- <https://www.vie-publique.fr/fiches/21824-quest-ce-que-le-principe-de-sincerite-du-budget>