

Finances publiques de l'État

Leçon 3 : Le cadre national des finances publiques françaises

Monique DOREAU-TRANQUARD

Table des matières

Section 1. Le précédent : l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.....	p. 2
§1. La première "Constitution financière française".....	p. 2
§2. Une "logique de moyens".....	p. 4
Section 2. Les objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001.....	p. 6
§1. La prise en compte des mutations du contexte.....	p. 6
§2. L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et la revalorisation du contrôle parlementaire en matière budgétaire.....	p. 7
Section 3. Les fondements de la LOLF.....	p. 9
§1. Une "logique de résultats".....	p. 10
§2. Une nouvelle architecture budgétaire : missions, programmes, actions.....	p. 11
§3. La liberté/responsabilité des gestionnaires publics.....	p. 12
Section 4. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.....	p. 14
§1. La mise en œuvre d'une programmation des finances publiques.....	p. 14
§2. La création du Haut conseil des finances publiques.....	p. 15
Section 5. La modification de la LOLF par la loi organique du 28 décembre 2021.....	p. 17

Le cadre juridique des finances publiques de l'Etat français est aujourd'hui constitué par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) (Cf. Leçon 1). Ce texte fondamental, adopté **postérieurement à la mise en place de l'Union économique et monétaire**, est ainsi, dans ses principes et ses mécanismes, de nature à répondre opportunément aux exigences de la monnaie unique européenne. Mais au-delà de cet impératif, il traduit également une volonté nationale grandissante d'opérer une **mutation profonde de notre droit budgétaire** pour tenir compte des évolutions du contexte économique et financier mondial : il était en effet devenu essentiel d'inscrire la gestion financière de l'Etat français dans une logique de performance, d'efficacité et de résultats.

Remarque

La LOLF a marqué un basculement fondamental dans les conceptions et les pratiques françaises relatives au rôle et aux objectifs du budget de l'Etat, se rapprochant ainsi des réformes qu'ont également opérées bon nombre de pays au cours des dernières décennies.

C'est pourquoi, afin de mieux mesurer l'ampleur et la portée de ces transformations en France, il est indispensable de se référer brièvement au cadre budgétaire que la V^{ème} République avait initialement établi en 1959, et qui a donc précédé – et suscité – l'adoption de la LOLF.

Section 1. Le précédent : l'ordonnance organique du 2 janvier 1959

D'une manière générale, la mise en place des institutions de la V^{ème} République a nécessité de nombreuses mesures législatives, qui ont été adoptées selon une procédure dérogatoire (ancien article 92 de la Constitution du 4 octobre 1958) par voie d'ordonnances ayant force de loi. Parmi elles, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Ce texte a régi les finances publiques de l'Etat pendant plus de quarante années, selon une "**logique de moyens**" classique à cette époque, mais qui au fil du temps a fini par montrer son inadaptation, tant pour répondre aux nécessaires transformations de la gestion publique nationale que pour satisfaire aux évolutions du cadre économique et monétaire européen.

En savoir plus : La mise en place des institutions de la Vème République

L'article 92 alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans sa version d'origine, était ainsi rédigé : « Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnances ayant force de loi ».

§1. La première "Constitution financière française"

La France n'a pratiquement connu aucun grand texte budgétaire entre 1862 (décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique – Cf. Leçon 11) et 1956. Et c'est seulement dix ans après le début de la IV^{ème} République, qui connut de grandes difficultés à élaborer et appliquer ses budgets (l'instabilité politique en est aussi une cause essentielle), qu'a été adopté le décret n° 56-601 du 19 juin 1956 **déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat**. Ce texte novateur a, à cette époque, une portée capitale : non seulement il tente une construction juridique cohérente à partir de mécanismes jusque-là épars et le plus souvent inefficaces, mais encore il consacre expressément **les fondements et les mécanismes des finances publiques modernes** (Cf. Leçon 1).

En savoir plus : Exposé des motifs du décret du 19 juin 1956 (extraits)

« Le temps n'est plus où les recettes prélevées par l'Etat pour couvrir les dépenses de fonctionnement de services publics presque exclusivement régaliens demeuraient sans incidence sur l'économie nationale. Par l'accroissement de ses interventions, l'Etat est présent dans toutes les branches importantes de l'activité du pays. Les moyens dont il dispose, comme les ressources qu'il prélève, ont désormais une influence profonde sur la vie de la nation, son orientation économique, son devenir social (...)

Pour que le gouvernement puisse clairement concevoir son action et le parlement l'approuver en toute connaissance de cause, il est souhaitable que soient d'abord mises en lumière la situation d'ensemble de l'économie et les limites dans lesquelles elle permet de se mouvoir, que puissent être ensuite anticipées les incidences probables des interventions des pouvoirs publics, qu'enfin la part consacrée à l'action directe de l'Etat soit pesée en fonction de ces grandes données de base ... ».

La chute rapide de la IV^{ème} République n'a pas permis une application dans la durée du décret de 1956, mais n'a pas pour autant neutralisé les avancées qu'il a introduites : elles se retrouvent pour l'essentiel dans **l'ordonnance organique du 2 janvier 1959**.

Sur le plan juridique, l'ordonnance organique relative aux lois de finances (comme les 23 autres ordonnances qui, dans d'autres domaines, ont contribué avec elle à la mise en place des institutions de la V^{ème} République) a suscité de vives interrogations. La Constitution lui (leur) attribue en effet une valeur de loi organique, mais sa (leur) conformité à la Constitution, obligatoire pour toute loi organique, n'a pas été contrôlée en amont : d'une part, lors de son adoption, le Conseil constitutionnel n'était pas encore installé, d'autre part et surtout, son **origine gouvernementale** n'aurait de toute façon pas permis ce contrôle. Il faut préciser que cette absence de contrôle de conformité à la Constitution de l'ensemble de ces ordonnances organiques a un temps suscité des controverses sur leur portée juridique, avant que cette conformité ne soit définitivement et globalement affirmée (Cf. Leçon 10). A cet égard, on verra ultérieurement que la LOLF, loi organique au sens de l'article 46 de la Constitution, n'a pas eu à faire face à de telles interrogations : elle a fait l'objet du contrôle de conformité à la Constitution prévu par l'article 61 alinéa 1 de la Constitution ([décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001](#)).

En ce qui concerne la répartition des compétences, l'ordonnance de 1959 vient encore atténuer les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire, alors même que la Constitution de 1958 avait déjà instauré un déséquilibre sensible à son détriment. Cet **affaiblissement potentiel de la portée du principe du consentement à l'impôt** (Cf. Leçon 1) a pu faire débat sur le plan juridique ; mais c'est initialement la Constitution (qui renvoie à la loi organique) qui consacre cette réduction des compétences financières du Parlement ; or la Constitution a été directement approuvée par le peuple par référendum. Par ailleurs, cet affaiblissement a suscité un sentiment d'insatisfaction chez les parlementaires, qui, tout au long de l'application de l'ordonnance de 1959, se sont sentis largement écartés de la gestion des finances publiques de l'Etat. En revalorisant sensiblement – autant que faire se pouvait dans le cadre constitutionnel – les pouvoirs budgétaires du Parlement (Cf. Leçon 9), la LOLF permettra de relativiser l'impact de cette question.

L'étonnante **longévité de l'ordonnance de 1959** est due à la conjugaison de deux facteurs.

- En premier lieu, elle était relativement imprécise sur un certain nombre de points : cet inconvénient apparent a en réalité constitué un avantage incontestable, en autorisant une certaine souplesse dans son application.
- En second lieu, le Conseil constitutionnel, très fréquemment saisi à propos de la constitutionnalité des lois de finances, a fort opportunément tiré profit des ces imprécisions pour trouver des consensus aussi satisfaisants que possible, tant en matière de répartition des pouvoirs qu'en ce qui concerne les procédures mêmes d'adoption et d'exécution des lois de finances.

Il faut préciser qu'en dépit de nombreuses propositions de révision, l'ordonnance de 1959 n'a connu que deux modifications, de portée mineure : la loi organique n° 71-474 du 22 juin **1971** porte de quinze à vingt jours le délai imparti au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances ; la loi organique n° 95-1292 du 16 décembre **1995** tire les conséquences de la mise en place d'une session parlementaire ordinaire unique.

Ce texte, qui avait pour vocation, à l'aube de la V^{ème} République, de donner enfin aux finances publiques de l'Etat un cadre juridique cohérent et à prétention exhaustive, a fréquemment été dénommé "**Constitution financière**" de l'Etat, au sens où il a regroupé un ensemble de règles destinées à gouverner notre droit budgétaire. En termes de procédures, plus précisément, l'ordonnance de 1959 instaure une logique de moyens.

§2. Une "logique de moyens"

L'ordonnance de 1959, comme le fera ultérieurement la LOLF, a pour objet premier de donner un **cadre juridique aux procédures annuelles d'élaboration puis d'exécution des lois de finances**.

En ce qui concerne l'élaboration des lois de finances, le système mis en place se fonde essentiellement sur des **mécanismes de reconduction** : en prenant en considération les moyens financiers qui ont été nécessaires à la vie de l'Etat au cours de l'exercice budgétaire précédent, on reconduit ces mêmes moyens dans la loi de finances à venir. Pour ce faire, on utilise un mécanisme dit de "**services votés**" : les crédits budgétaires (c'est-à-dire les autorisations de dépenses), ainsi reconduits par un vote global au Parlement, sont simplement corrigés chaque année par des "**autorisations nouvelles**", qui permettent d'adapter ces services votés aux évolutions des besoins des administrations ou aux fluctuations des prix. Ces autorisations nouvelles peuvent être positives (augmenter certains crédits budgétaires) ou négatives (les diminuer). Dans ce processus de reconduction, et en dépit de quelques adaptations, l'objet essentiel de la loi de finances de l'année est donc de donner à la machine étatique les **moyens** financiers de fonctionner pendant un an, d'où l'expression "**logique de moyens**".

Par voie de conséquence, le budget annuel est cloisonné **par nature de charges et par ministères**, et ce au sein de subdivisions quasi immuables. La rigidité de cette répartition, même tempérée par les autorisations nouvelles et atténuée par certains mécanismes dérogatoires, laisse peu de place à des adaptations en cours d'exécution. Ceci vient néanmoins renforcer la **prépondérance institutionnelle de l'exécutif** en la matière, et plus particulièrement le poids du **ministère des finances**, siège des "administrations financières" où sont établies, par des spécialistes, des évaluations chiffrées difficilement discutables.

On comprend par conséquent que le Parlement soit laissé quelque peu en retrait dans toutes ces procédures : déjà doté de pouvoirs peu efficaces par les textes – ce qui l'empêche le plus souvent de faire entendre des considérations politiques dans le débat budgétaire – il est quasi neutralisé lorsqu'il s'agit d'arguments plus techniques qu'il n'est pas en mesure de maîtriser.

Mais c'est essentiellement dans l'**absence de mise en perspective du budget de l'Etat**, et plus particulièrement de ses dépenses publiques, que la logique de moyens a trouvé ses limites. Les méfaits de cette situation se sont d'ailleurs amplifiés au fur et à mesure de l'évolution des mécanismes économiques et de l'émergence d'exigences nouvelles pour les finances publiques nationales.

Il faut en effet insister ici sur le fait que la mise en œuvre d'une logique de moyens ne fait **pas de réelle place à une évaluation de la rentabilité des crédits budgétaires** accordés chaque année, d'autant que les services votés représentent 92 ou 93 % du montant total du budget annuel de l'Etat. Par ces mécanismes de reconduction quasi automatique, **l'Etat se prive de toute faculté d'appréciation de la pertinence de ses décisions budgétaires**, puisque ces dernières sont dictées par les moyens des exercices antérieurs.

Dès lors, les résultats de l'exécution budgétaire ne sont pas véritablement pris en compte en tant que point de départ d'une réflexion sur le contenu des budgets à venir. Tout au plus le Gouvernement se réfère-t-il à ces résultats chiffrés pour évaluer les prochaines autorisations nouvelles ; mais cette approche quantitative ne s'accompagne pas, en parallèle, d'une véritable démarche qualitative en termes d'efficacité. Quant au Parlement, il n'est pas en mesure de mettre à profit le vote de la loi de règlement (Cf. Leçon 9) pour appuyer d'éventuelles initiatives de réorientations des crédits budgétaires futurs, la reconduction inhérente à la logique de moyens excluant ces possibilités.

On doit néanmoins relativiser l'importance de ces inconvénients, en observant que dans les débuts de la mise en œuvre de l'ordonnance de 1959, sa logique de moyens n'était pas nécessairement ressentie comme préjudiciable ; et on ne saurait donc déduire de ses imperfections que les finances publiques de l'Etat français ont été régies de manière inconséquente pendant quatre décennies. Au début de la V^{ème} République en

effet, les questions de gestion économique et financière de l'Etat ne se posaient pas avec la même acuité qu'aujourd'hui.

Section 2. Les objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001

Après l'échec des nombreuses tentatives ponctuelles de modifications de l'ordonnance de 1959, c'est au terme d'un long processus de réflexion qu'a été opérée la **refonte de l'ensemble du droit budgétaire français**. Son aboutissement tient probablement pour une large part à la globalité de la réforme de 2001 : s'il s'agissait alors de fixer de nouveaux objectifs pour les finances publiques de l'Etat (qui devaient se traduire par la mise en œuvre de procédures innovantes), la prise en compte des mutations du contexte européen et de leurs répercussions sur le plan national était, elle aussi, essentielle.

§1. La prise en compte des mutations du contexte

Tout nouveau système juridique se nourrit de ceux qui l'ont précédé, soit qu'il en valorise – souvent en tentant de les amplifier – les éléments positifs, soit qu'il tire les conséquences de leurs insuffisances pour définir d'autres concepts et d'autres objectifs plus appropriés : c'est ainsi au regard des faiblesses, mais aussi des forces, de l'ordonnance de 1959 que le législateur organique de 2001 a dû se positionner.

En outre, toute réforme se doit d'intégrer des éléments exogènes devenus incontournables : les contraintes liées à l'adoption de la monnaie unique européenne ont donc été également déterminantes.

Remarque

La réforme du droit budgétaire français a donc conjugué ces diverses considérations : elle réaffirme, en renforçant même parfois la portée, certains **fondements traditionnels** de nos finances publiques ; mais elle tente simultanément de rompre avec des processus surannés en instaurant des **mécanismes novateurs** de nature à moderniser la gestion de l'Etat.

Concrètement, trois éléments majeurs sous-tendent cette refonte en profondeur du droit français des finances publiques.

- En premier lieu, adoptée moins de deux ans après le traité de Rome, l'ordonnance de 1959 n'avait pu tenir aucun compte des avancées de la **construction européenne** ; elle ignorait a fortiori les contraintes budgétaires instaurées par le traité de Maastricht (Cf. Leçon 2). Or on sait que par la suite ces contraintes se sont faites de plus en plus précises.
Elles ont plus particulièrement imposé de nouveaux mécanismes pesant sur la détermination des politiques budgétaires nationales et la conception des budgets publics. Elles devaient donc avoir des incidences sensibles sur les pratiques budgétaires des Etats membres. A cet égard, il suffirait d'évoquer, parmi bien d'autres, l'obligation de présenter annuellement aux instances européennes des programmes de stabilité triennaux : ceci implique que les Etats mettent en place une réflexion budgétaire pluriannuelle qui peut entrer en contradiction avec l'application nationale du principe d'annualité budgétaire ; de la même manière, le financement de la contribution française au budget de l'Union européenne a conduit à introduire en droit français des mécanismes plus ou moins sophistiqués dont la compatibilité avec le principe d'universalité budgétaire a dû être confirmée (les prélèvements sur recettes : Cf. Leçon 6). Les auteurs de la LOLF ont ainsi dû prendre en compte ces nouvelles approches des grands principes budgétaires et en préciser les assouplissements, d'autant plus que ces questions avaient par ailleurs été examinées par le Conseil constitutionnel (Cf. Leçon 10).
- En deuxième lieu, et également en lien avec la mise en place de l'Union économique et monétaire, la notion de "déficit public" au sens du traité de Maastricht impliquait des adaptations des conceptions françaises en la matière. Les instances européennes apprécient en effet ce déficit en prenant en considération les résultats budgétaires des "administrations centrales, (des) autorités régionales ou locales et (des) fonds de sécurité sociale" (Cf. Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs : Leçon 2).

Cette nouvelle référence est doublement importante : non seulement elle met l'accent sur le solde du budget de l'Etat (alors même qu'à la différence des collectivités décentralisées, l'Etat français n'est alors pas astreint à une obligation nationale d'équilibre budgétaire : Cf. Leçon 7), mais encore elle n'est pas sans incidences sur les importantes interactions financières qui existent en France entre le pouvoir central, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

Le législateur organique de 2001 a par conséquent été amené à instaurer de **nouveaux mécanismes généraux de gestion publique**, susceptibles de permettre une cohérence de l'ensemble de ces secteurs ; il faut d'ailleurs noter que les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) connaissent une évolution qui va aussi dans ce sens.

- Enfin, la mise en œuvre de la logique de moyens consacrée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 avait démontré son inadaptation grandissante face aux nouvelles exigences de la gestion financière publique ; et on lui reprochait légitimement de ne laisser aucune place à des considérations d'efficacité et d'efficacités, et de constituer ainsi un frein à toute **politique financière nationale tournée vers l'avenir**. Or les répercussions de l'interdépendance des économies à l'échelle mondiale (interdépendance que l'on désigne usuellement par le terme "mondialisation"), jointes aux exigences spécifiques à la monnaie européenne unique, impliquaient que désormais les politiques budgétaires des Etats soient fondées sur la recherche de la performance économique et financière.

S'inspirant d'expériences déjà en cours dans d'autres Etats, les auteurs de la loi organique se sont dès lors efforcés de définir de nouveaux mécanismes et de nouvelles procédures : les lois de finances seront dorénavant conçues au regard d'**objectifs** identifiés en amont et inscrits dans la durée, dont la réalisation devrait pouvoir donner lieu à des contrôles de **performance**, et qui seraient susceptibles d'être remis en cause pour l'avenir si leur **efficacité** n'était pas attestée par leurs résultats.

C'est au regard de ces contraintes que deux objectifs plus spécifiques ont expressément motivé l'adoption de la LOLF en 2001, et fortement imprégné son contenu.

§2. L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et la revalorisation du contrôle parlementaire en matière budgétaire

Lorsqu'en 1998 ils ont constitué un groupe de travail visant à réfléchir aux améliorations susceptibles d'être apportées à la procédure budgétaire afin de mieux assurer l'efficacité de la dépense publique, les députés étaient loin de penser à la "**révolution copernicienne**" (à l'origine, la formule est de Michel Sapin, alors ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat) qu'ils allaient provoquer.

Les conclusions de ce groupe de travail, constitué à l'initiative de Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, et composé de députés de tous les groupes politiques de cette Assemblée, ont été rassemblées dans un **"Rapport sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire"**, publié le **27 janvier 1999** ; il est plus souvent dénommé **"Rapport Migaud"**, du nom du rapporteur général de la Commission des finances.

En savoir plus : Didier Migaud

Didier Migaud était alors rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale.

Il a par la suite été **Premier président de la Cour des comptes** à partir du 11 mars 2010, avant d'être nommé à la tête de la **Haute autorité pour la transparence de la vie publique** (HATVP) le 31 janvier 2020.

C'est ce document qui a servi de socle essentiel à la proposition de loi organique qui deviendra la LOLF.

Les axes de réflexion de ce groupe de travail étaient donc doubles : l'efficacité de la dépense publique, et le contrôle parlementaire.

Partant d'un premier constat que la dépense publique augmentait de manière exponentielle depuis trente ans, et que cela impliquait un alourdissement sensible des prélèvements obligatoires - préjudiciable à la France dans un marché européen où la libre circulation et la libre concurrence sont la règle -, il s'agissait de répondre à la question **"comment dépenser mieux pour prélever moins ?"**.

Mais le débat reposait inévitablement sur un second constat : celui de **l'insuffisance des contrôles exercés par le Parlement** sur les recettes et les dépenses de l'Etat, insuffisance en grande partie imputable à la

faiblesse des moyens dont disposent les assemblées en matière budgétaire, aux termes de la Constitution mais également de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Ces deux questions étaient connexes ; les amorces de solutions suggérées le seront aussi : elles mettent directement en adéquation deux **nécessités**, et donc deux séries d'**objectifs**.

Selon le rapport Migaud :

- Il importe en premier lieu de **renforcer le contrôle du Parlement**, qui « *dispose de la légitimité pour faire respecter les articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen* » : pour ce faire, il convient de « *placer désormais l'évaluation et le contrôle au cœur de l'activité budgétaire* ». Il est donc préconisé que ce contrôle parlementaire s'exerce bien évidemment au travers de l'autorisation budgétaire annuelle, mais aussi et surtout, et de manière plus générale, qu'il se concrétise par l'instauration d'un véritable contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics, dans l'esprit également de l'article 15 de la DDHC (Cf. Leçon 1).

Ce contrôle élargi devrait avoir pour préalable indispensable l'octroi de **compétences renforcées pour les commissions des finances** de chaque assemblée ; il devrait également trouver sa consécration dans une sensible **revalorisation de la portée de la loi de règlement** (Cf. Leçon 9). Ce faisant, on redonnerait toute sa signification originaires au **principe du consentement à l'impôt**, dont on sait que la portée s'était étiolée au contact de la logique de moyens jusque-là pratiquée.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

Art. 13. « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.* »

Art. 14. « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* »

Art. 15. « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* »

- Il importe en second lieu, et en corrélation étroite avec l'objectif précédent, de modifier en profondeur certains aspects du fonctionnement de l'Etat, afin d'**optimiser les dépenses au terme d'un processus décisionnel plus efficient**. Partant, en amont, d'une définition précise des **politiques publiques** que l'Etat entend mener annuellement, il devient indispensable, selon les préconisations du rapport Migaud, de donner au Parlement les moyens de contrôler en aval que les crédits budgétaires consacrés à ces actions ont effectivement permis d'atteindre les objectifs de ces politiques publiques.

La pertinence des autorisations de dépenses données en loi de finances initiale serait ainsi évaluée à l'aune de leur **performance**, et constituerait le gage de leur bien-fondé ; l'**efficacité** de la dépense publique pourrait ainsi être évaluée.

La complémentarité de ces deux objectifs n'est plus à démontrer, et ainsi que l'énonce le rapport Migaud, « *un renforcement des missions d'évaluation et de contrôle exercées par le Parlement peut et doit donner l'impulsion nécessaire à des transformations plus profondes dans le fonctionnement de l'Etat qui achoppent depuis trop longtemps* ».

Section 3. Les fondements de la LOLF

On sait que ce sont les conclusions du rapport Migaud qui ont constitué les axes majeurs de la proposition de loi organique relative aux lois de finances déposée à l'Assemblée nationale le 11 juillet 2000 par M. Didier Migaud (proposition n° 2540). Au terme d'un processus législatif particulièrement remarquable, bénéficiant par ailleurs d'un contexte politique inédit depuis le début de la V^{ème} République, cette proposition est donc devenue **le texte fondateur actuel des finances publiques de l'Etat français**.

En savoir plus : La procédure

La proposition de loi a été adoptée après deux lectures par chaque chambre, sans intervention d'une commission mixte paritaire. Lors du vote à l'Assemblée nationale, aucune voix n'a été émise contre le texte ; seuls se sont abstenus les députés du groupe communiste. Au Sénat, sur 319 suffrages exprimés, 17 seulement ont rejeté le texte.

En savoir plus : Le contexte politique

Ce contexte politique favorable tient évidemment au consensus réalisé initialement dans la composition du groupe de travail qui a produit le "rapport Migaud". Mais il résulte également des travaux effectués parallèlement au Sénat : en effet, M. Alain Lambert, président de la commission des finances du Sénat a présidé des travaux qui ont abouti, le 29 juin 2000, à un **rapport d'information « sur le fonctionnement des services de l'Etat dans l'élaboration des projets de lois de finances et l'exécution des lois de finances »**. Or les conclusions de ce rapport sont intitulées de manière très significative " **En finir avec le mensonge budgétaire : Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat** ".

L'assurance était ainsi donnée que le Sénat ne serait pas par principe hostile aux suggestions de l'Assemblée nationale en matière de réforme de l'ordonnance de 1959. M. Alain Lambert est d'ailleurs considéré, au même titre que M. Didier Migaud, comme un **"père de la LOLF"**.

Censée répondre autant que faire se peut aux exigences précédemment évoquées, **la LOLF substitue une logique de résultats à la logique de moyens de l'ordonnance de 1959**. Cette nouvelle approche des finances de l'Etat suppose dès lors que soit établie une **nouvelle architecture budgétaire**, et que soient simultanément modifiées certaines **modalités de la gestion publique**.

Mais il faut d'abord insister ici sur le fait que de telles mutations viennent bouleverser en profondeur des règles et des pratiques en vigueur depuis plus de quatre décennies. Et bien que l'on ait pu observer que ces procédures étaient pour la plupart dépassées, elles n'en étaient pas moins fortement ancrées dans les mécanismes administratifs et budgétaires français.

C'est pourquoi la LOLF n'est entrée en vigueur que progressivement, et elle n'a abrogé et remplacé complètement l'ordonnance de 1959 qu'à compter du 1^{er} janvier 2005. C'est donc la loi de finances pour 2006 qui est la première à être totalement élaborée et exécutée en "mode LOLF".

Ces précautions n'ont pourtant pas suffi à aplanir tous les obstacles qui ont émaillé le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats ; certains seront mis en évidence par ailleurs (Cf. notamment Leçons 8 et 12).

En savoir plus : Les modifications de la LOLF

Depuis son entrée en vigueur, la LOLF a d'abord fait directement l'objet de deux modifications dont la portée limitée ne remet pas en cause, au contraire, ses fondements et ses objectifs :

- l'une par une **loi organique du 12 juillet 2005** (loi n° 2005-779 modifiant la LOLF – JORF 13-07-2005), qui amplifie l'information du Parlement et impose notamment de préciser les modalités d'affectation d'éventuels surplus de recettes fiscales ;

- l'autre par une **loi organique du 15 avril 2009** (loi n° 2009-403 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution – JORF 16-04-2009) qui vise à accroître la lisibilité et la transparence de certaines évaluations des lois de finances.

Par ailleurs, la **loi organique du 17 décembre 2012** (loi organique n° 2012-1403 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques - Cf. section 4), entrée en vigueur le 1^{er} mars 2013, apporte également plusieurs modifications à la LOLF. Certaines d'entre elles visent à préciser le contenu des documents d'information transmis aux parlementaires. D'autres tirent les conséquences de la création du Haut conseil des finances publiques - organe national indépendant, chargé du contrôle de la mise en oeuvre des règles introduites par le TSCG - , et de l'introduction dans les lois de finances d'un article liminaire qui doit désormais retracer les évolutions du solde structurel, nouvelle référence établie par ce même traité.

La **loi organique du 11 octobre 2013** (loi organique n° 2013-906 relative à la transparence de la vie publique) a ajouté certains documents à la liste de ceux qui doivent accompagner chaque année le projet de loi de règlement.

Enfin, la **loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques** introduit d'importantes modifications dans plusieurs modalités de mise en oeuvre de la LOLF, afin de prendre en compte, à partir de la loi de finances pour 2023, les implications économiques et financières de la crise mondiale liée à la pandémie de Covid-19 (Cf. Section 5).

§1. Une "logique de résultats"

Au-delà de la satisfaction aux objectifs nationaux précédemment mentionnés, la "**nouvelle Constitution financière française**" s'inspire, on l'a vu, d'exemples étrangers. De nombreux pays ont en effet, avant la France, adopté une logique de résultats et de performance pour leur gestion publique : le Canada (1968), les Etats Unis (1993), la Suède (1996), le Royaume Uni (1998) notamment.

En savoir plus : La logique de résultats à l'étranger

Sur ces expériences étrangères : Cf. "Etude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger", Sénat –Rapport d'information n° 348 de M. Gérard BRAUN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 mai 2001.

Cette logique de résultats, parfois indifféremment désignée par les expressions "logique de performance" ou "démarche de performance", ou encore "logique d'efficacité", exclut dans son principe, et par opposition à la précédente logique de moyens, tout mécanisme de reconduction dans la procédure budgétaire.

Elle consiste essentiellement, pour le Gouvernement et à travers lui pour l'Etat, à **s'engager sur la réalisation d'objectifs**. Les politiques publiques soumises à l'approbation annuelle du Parlement par le biais de la loi de finances doivent être déclinées en **objectifs qualitatifs et quantitatifs précis**, dont la réalisation doit pouvoir être appréciée au regard de **critères de performance** préalablement définis.

Par conséquent, lors de l'**adoption de la loi de finances** de l'année, les parlementaires accordent des crédits budgétaires **en vue de la réalisation de politiques publiques dont ils approuvent par là même les objectifs**.

Mais la logique de résultats ne saurait se limiter à cette étape. Elle implique également que le Parlement soit à même d'assurer, tout au long de l'**exécution de la loi de finances**, un suivi des crédits qu'il a ainsi accordés, afin de contrôler leur bonne utilisation et par conséquent de s'assurer de l'**efficacité des politiques publiques** mises en oeuvre par le Gouvernement.

C'est dans ce but notamment que la LOLF diversifie les documents d'**information** que le Gouvernement doit fournir aux parlementaires (Cf. Leçon 8), et qu'elle renforce les fonctions de contrôle et les missions d'expertise de la **Cour des comptes** (Cf. Leçon 12). De même, l'extension des pouvoirs des **commissions des finances** de chaque assemblée vise à mettre à la disposition du pouvoir législatif, tout au long de l'exercice budgétaire, tous les moyens de nature à lui permettre de s'assurer de la performance de la gestion financière de l'Etat.

Ce contrôle de l'exécution doit donc trouver son accomplissement lors du vote de la **loi de règlement** (Cf. Leçon 9).

La **logique de résultats** doit ainsi permettre d'établir une **corrélation juridiquement organisée entre autorisation et exécution budgétaires**. A cette fin, l'architecture de la loi de finances doit donc être sensiblement remodelée.

§2. Une nouvelle architecture budgétaire : missions, programmes, actions

La logique de moyens de l'ordonnance de 1959 était totalement compatible avec le vote du budget par ministère et par type de dépenses (les "titres budgétaires" – Cf. Leçon 5). La logique de résultats implique désormais que ce vote porte sur les **politiques publiques** que le Gouvernement choisit de mettre en œuvre, sur leurs objectifs, et sur les résultats attendus : c'est pourquoi la nouvelle architecture budgétaire introduite par la LOLF structure le budget en **missions, programmes et actions** (l'acronyme "**MPA**" est parfois utilisé pour désigner ces subdivisions) (Cf. Leçon 5).

La **mission** constitue l'**unité de vote** du budget de l'Etat. La LOLF indique (article 7) que chaque mission correspond à « **une politique publique définie** ». Les missions sont donc des enveloppes de crédits budgétaires, conçues pour permettre d'identifier et de chiffrer les diverses politiques publiques de l'Etat ; c'est à ce titre qu'elles sont soumises à l'approbation du Parlement. Il est d'ailleurs précisé que ces missions peuvent concerner les services « **d'un ou plusieurs ministères** », puisque plusieurs ministères peuvent évidemment être appelés à concourir à une même politique publique. Il y a actuellement une trentaine de missions dans la loi de finances.

A chaque mission correspond « **un ensemble de programmes** ». Ces programmes, **unités d'exécution** du budget, regroupent « **les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions** ». Aux termes de la LOLF, ils sont nécessairement **ministériels** ; concrètement, chaque ministère aura à exécuter plusieurs programmes qui relèveront donc le plus souvent de missions différentes, en fonction de leur finalité. On dénombre actuellement un peu plus de 140 programmes.

Les **actions** sont des subdivisions des programmes dont elles décrivent le contenu et la destination ; la LOLF n'en donne pas de définition précise, et la pratique démontre qu'elles ont une valeur purement indicative.

Remarque

Il faut signaler qu'en marge de cette architecture générale MPA, une structure spécifique, la "**dotation**", est réservée à des situations particulières.

Les dotations constituent aussi des unités de répartition des crédits. Mais leur particularité tient à ce qu'elles ne peuvent pas être soumises à des exigences de performance. Concrètement, les dotations concernent essentiellement sinon exclusivement les dépenses dites "accidentelles", et le fonctionnement financier des "pouvoirs publics" (Présidence de la République, Assemblées parlementaires, Conseil constitutionnel, etc.... Cf. Leçon 5). Elles représentent une faible part du budget de l'Etat.



Source : Forum de la performance

En pratique, on a pu observer que cette architecture, qui est incontestablement le socle de la logique de résultats, connaît parfois une mise en œuvre qui n'est pas toujours en parfaite adéquation avec les objectifs du législateur organique.

- En premier lieu, la rationalité du système – et les conclusions du rapport Migaud – laissait à penser que la plupart des missions seraient pluri ministérielles, afin de donner aux politiques publiques une cohérence que le découpage antérieur par ministères ne permettait assurément pas. Pourtant, la structure des lois de finances en mode LOLF démontre de manière récurrente qu'à peine un quart des missions regroupent des programmes relevant de plusieurs ministères.
- En second lieu, la structuration des programmes à l'intérieur des missions (et/ou le rattachement de certains programmes à une mission) est parfois artificielle, et de ce fait peu propice à la recherche d'efficacité prônée par la LOLF.

Sur ces questions, on a déjà évoqué les **difficultés d'adaptation de l'administration** française à cette restructuration en profondeur de ses mécanismes décisionnels : là s'est incontestablement située l'une des causes premières d'une mise en œuvre de la logique de résultats de la LOLF qui n'a pas été totalement satisfaisante. Bien plus, il est apparu que cet état de choses ne tendait pas véritablement à disparaître au fil du temps, ainsi que l'a relevé une [étude de la Cour des comptes](#) publiée dix ans après l'adoption de la LOLF. On ne peut donc totalement exclure qu'au-delà des obstacles techniques, certaines réticences "politico-administratives" aient pu perdurer (et perdurent probablement encore), et que, notamment, les ministres puissent craindre que l'inclusion d'un programme dans une mission dont ils n'assureraient pas la coordination leur fasse perdre la maîtrise des crédits correspondants ; or en principe il n'en est rien puisqu'on sait que l'exécution financière d'un programme relève exclusivement du ministère auquel il est rattaché.

Pour mettre en œuvre ces missions et programmes, la logique de résultats implique également une redéfinition du rôle des gestionnaires.

§3. La liberté/responsabilité des gestionnaires publics

Il pourrait sembler a priori paradoxal d'affirmer que le renforcement effectif du contrôle exercé par le Parlement implique qu'une plus grande liberté soit conférée au Gouvernement dans l'exécution de la loi de finances. Pourtant, la logique de résultats de la LOLF vise à conjuguer efficacement ces deux impératifs : **l'extension des contrôles parlementaires relatifs à l'efficacité de la gestion budgétaire est contrebalancée par un accroissement de la liberté des gestionnaires publics.**

Concrètement, l'exécution de la loi de finances, qui était jusqu'à la LOLF encadrée par le rigoureux principe de spécialité budgétaire (Cf. Leçon 6), repose désormais sur des mécanismes sensiblement plus souples. La **globalisation des crédits** par missions constitue en effet une innovation qui apporte une liberté que le vote antérieur du budget par titres et par ministères n'autorisait pas.

En outre, la **fongibilité des crédits** au sein d'un même programme permet, à l'exécution, d'y redéployer les autorisations de dépenses (sous réserve de ne pas abonder par ce procédé des crédits en personnel, d'où l'expression "fongibilité asymétrique" : sur cette notion, Cf. Leçon 5).

Dès lors, **les gestionnaires publics disposent d'une liberté accrue dans la mise en œuvre de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.**

En contrepartie de cette liberté de gestion, le Gouvernement doit rendre des comptes en fin d'exercice budgétaire : car **la responsabilisation des gestionnaires publics constitue l'un des objectifs majeurs de la LOLF.**

En amont, le Gouvernement doit justifier les demandes de crédits relatives aux politiques publiques de son projet de loi de finances ; à cet effet, à chaque programme composant les missions du budget est associé un **projet annuel de performance** (PAP) (Cf. Leçon 8), précisant notamment les objectifs du programme et des indicateurs de performance au regard desquels pourra en être évaluée l'efficacité.

En aval, avec le projet de loi de règlement, doivent être présentés symétriquement des **rapports annuels de performance** (RAP) (Cf. Leçon 9), mettant en parallèle les résultats obtenus et les indicateurs initiaux, pour attester du bon usage des deniers publics et donc de la performance des gestionnaires. A cette fin, la LOLF (article 41) instaure d'ailleurs un "cercle vertueux", qui lie l'examen du projet de loi de finances de l'année à venir à celui du projet de **loi de règlement** de l'année précédente (Cf. Leçon 9) : ainsi les parlementaires pourront prendre en compte l'efficacité des dépenses publiques passées pour autoriser les dépenses publiques à venir. C'est aussi pour leur donner les moyens de ce contrôle que la LOLF (article 57) a renforcé les pouvoirs des commissions des finances au cours de l'exécution de la loi de finances (Cf. Leçons 9 et 12).

Section 4. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

La **loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques** a été adoptée afin d'introduire en droit français les prescriptions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé le 2 mars 2012 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 (Cf. Leçon 2).

Pour rappel, une loi organique constitue, dans notre système juridique, une norme à valeur supra-législative. En l'occurrence, selon le Conseil constitutionnel (**Décision 2012-653 DC du 9 août 2012**), la loi organique du 17 décembre 2012 a pu ici permettre aux règles d'équilibre des finances publiques prévues par le paragraphe 1 de l'article 3 du TSCG de prendre effet en droit interne sans modifier la Constitution. Elle s'est donc imposée, notamment, aux lois de finances annuelles.

Bien qu'ultérieurement la **loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation et à la gestion des finances publiques** (Cf. Section 5) lui ait substitué d'autres dispositions - qu'elle a d'ailleurs incluses dans la LOLF (Cf. également Leçon 1 – Section 4 - § 3) -, il paraît important d'évoquer ici cette première approche d'une programmation française des finances publiques.

En outre, c'est cette loi organique de 2012 qui a mis en place une nouvelle structure, le Haut conseil des finances publiques.

§1. La mise en œuvre d'une programmation des finances publiques

Dans son principe, **la loi organique du 17 décembre 2012 a défini les conditions de mise en œuvre des lois de programmation des finances publiques** telles qu'elles avaient été introduites à l'article 34 de la Constitution par la **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008** : ces lois de programmation ont, aux termes de cet article, pour objet de définir « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* », et doivent s'inscrire « *dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Elle est ainsi venue préciser que ces lois de programmation devront fixer « ***l'objectif à moyen terme des administrations publiques*** mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire » (Sur la notion d'objectif à moyen terme - OMT - Cf. Leçon 2). Pour ce faire, ces lois de programmation doivent donc déterminer, entre autres, les **trajectoires des soldes structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques**, et **l'évolution de la dette publique**. Elles doivent également déterminer « ***l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation*** ».

Dès lors, elles doivent prévoir, pour chaque exercice budgétaire annuel, un **montant maximal pour les crédits du budget de l'Etat**, et des **plafonds de crédits alloués aux missions** du budget général de l'Etat.

En outre, les lois de finances (et les lois de règlement : Cf. Leçon 9) doivent contenir un **article liminaire** qui, pour l'année considérée, fait état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques.

On perçoit ainsi aisément l'impact que des prescriptions si précises et innovantes ont été susceptibles d'avoir sur les finances publiques de l'Etat.

Néanmoins, en principe, les lois dites "de programmation" n'ont pas de portée normative en droit français. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs clairement rappelé qu'en l'occurrence ces lois de programmation des finances publiques n'ont pour effet ni « *de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation* », ni « *de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances* » (Décision 2012-658 DC du 13 décembre 2012).

Remarque

Il convient donc de bien insister sur ce point : si la loi organique du 17 décembre 2012, qui a défini le **cadre juridique** des lois de programmation, a incontestablement une portée obligatoire tant pour le Gouvernement auteur du projet de loi de finances que pour le Parlement qui vote cette loi, en revanche le **contenu** de ces lois de programmation, adoptées en application de ladite loi organique, ne s'impose pas à eux ; concrètement, **le Conseil constitutionnel ne pourrait pas invalider une loi de finances au motif qu'elle ne respecte pas une loi de programmation des finances publiques**.

La loi organique du 17 décembre 2012 est venue par ailleurs modifier les éléments qui doivent figurer dans les différents documents destinés à l'**information des parlementaires** qui doivent être annexés au projet de loi de finances conformément à la LOLF (Cf. Leçon 9).

Enfin, elle a organisé la mise en oeuvre du **mécanisme de correction** prévu par le traité.

Concrètement, dans le prolongement des dispositions de la loi organique du 17 décembre 2012, une première loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017a été adoptée dès le 31 décembre 2012. Elle prévoyait notamment un échéancier pour la réduction du déficit public et de la dette publique, et une évolution du déficit structurel vers la valeur de référence retenue par le TSCG.

Pour autant, afin de tenir compte de l'évolution du contexte économique et des nouveaux objectifs de la politique engagée par le Gouvernement au cours de l'année 2014 (essentiellement, un plan d'économies de 50 milliards d'euros limitant sensiblement la croissance en volume des dépenses publiques), ce texte a été abrogé, et remplacé, le 29 décembre 2014, par une **loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**.

A la suite de l'élection d'Emmanuel Macron à la Présidence de la République en 2017, cette loi a elle-même été remplacée, le 22 janvier 2018, par une **loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**.

Lors du dépôt du projet de loi, le 27 septembre 2017, il avait été expressément indiqué que ce nouveau texte devrait constituer, sur la période de référence, l'un des vecteurs d'« *une nouvelle étape dans la transformation du pays engagée par le Gouvernement* », et viser à « *favoriser l'activité économique (...) en prévoyant une baisse de plus de trois points de PIB de la dépense publique à horizon 2022 et une diminution d'un point du taux de prélèvements obligatoires* », avec pour dessein de « *déboucher sur un infléchissement substantiel de la dette publique* ».

La pandémie de Covid-19 a sensiblement contribué à contrarier ces objectifs.

Par ailleurs, un processus plus vaste de modernisation de la gestion des finances publiques françaises a été engagé entre temps (Cf. Section 5).

A l'automne 2022, le Gouvernement a, en toute logique, déposé un nouveau projet de loi de programmation des finances publiques pour les années suivantes. Mais ce texte, rejeté en première lecture par l'Assemblée nationale puis adopté - avec modifications - par le Sénat, n'a pas trouvé d'accord en commission mixte paritaire. Son examen a alors été repoussé à l'automne 2023, simultanément à celui de la loi de finances pour 2024.

La **loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027** a ainsi vu le jour avec une année de retard, et non sans péripéties puisque son adoption par l'Assemblée nationale n'a été possible qu'en ayant recours à l'application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

§2. La création du Haut conseil des finances publiques

Organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement, le **Haut Conseil des finances publiques** (HCFP), créé par la loi organique du 17 décembre 2012, doit répondre à la nécessité, pour chaque Etat, de disposer désormais d'une **instance nationale en charge de contrôler l'application des dispositions du TSCG** (Cf. Leçons 2 et 8).

Placé auprès de la Cour des comptes, le Haut Conseil des finances publiques est composé de 11 membres, désignés pour 5 ans. Quatre d'entre eux sont des magistrats de la Cour, nommés par son Premier président. Cinq "personnes qualifiées" sont respectivement désignées par les Présidents des deux assemblées parlementaires, les présidents des "commissions des finances" de ces deux assemblées, et le Président du Conseil économique, social et environnemental. Le Directeur de l'INSEE y siège également. Le HCFP est présidé par le Premier président de la Cour des comptes.

Ses attributions, initialement prévues par loi organique du 17 décembre 2012, ont été ultérieurement accrues par la **loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques** et par la **loi organique du 28 décembre 2021** (Cf. Section 5).

Il est essentiellement chargé d'apprécier le réalisme des prévisions économiques du Gouvernement, et par là même de se prononcer sur la cohérence des objectifs financiers annuels et pluriannuels et sur la trajectoire retenue pour un retour à l'équilibre des finances publiques par référence aux normes européennes.

Pour ce faire, le Gouvernement doit lui transmettre chaque année, avant leur présentation au Parlement, les prévisions macroéconomiques à partir desquelles il a élaboré le projet de loi de finances (PLF) de l'année à venir et d'une manière générale tous les textes financiers, y compris le projet de programme de stabilité et de croissance transmis chaque année aux instances européennes .

L'avis du HCFP est publié, et annexé au PLF transmis au Parlement, et son Président est auditionné lors des débats budgétaires au Parlement.

La pratique démontre que le HCFP peut apporter un éclairage pertinent et constructif, fort utile au Gouvernement, aux débats parlementaires, et d'une manière plus générale aux acteurs économiques (Cf. Leçon 8).

Section 5. La modification de la LOLF par la loi organique du 28 décembre 2021

Plusieurs dispositions importantes de la LOLF ont été sensiblement modifiées par la [loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques](#). Ces modifications sont applicables à partir du projet de loi de finances pour l'année 2023.

Les auteurs de la proposition à l'origine de cette loi organique ont en effet considéré que « *la crise économique liée à la pandémie de la Covid-19 a bouleversé les repères propres aux finances publiques françaises* », et qu'au-delà de la réflexion en cours au niveau de l'Union européenne pour adapter les règles budgétaires à l'évolution des contraintes économiques (Cf. Leçon 2, et notamment section 3 - §2 - C), il devenait important, « *sans attendre, de **réformer en France la gouvernance de nos finances publiques**, afin d'en assurer la lisibilité* ».

L'objectif de la réforme de 2021 a donc été de « *doter notre "constitution financière" d'outils dès aujourd'hui nécessaires aux pouvoirs publics pour gérer convenablement les nouveaux enjeux propres aux finances publiques issus de la crise de la Covid-19 (...) en particulier de **renforcer le Parlement** quand il vote la loi financière, contrôle l'action du Gouvernement dans ce domaine et évalue les politiques publiques correspondantes* ».

Ces considérations, à l'origine directement contextuelles, peuvent susciter deux observations complémentaires.

- D'une part, aux impératifs économiques immédiatement consécutifs à la pandémie de Covid-19 sont venus s'ajouter, a posteriori, ceux qui résultent désormais des effets mondiaux de la guerre en Ukraine, renforçant ainsi les nécessités invoquées.
- D'autre part, et au-delà de l'indispensable adaptation à l'évolution des normes économiques et financières européennes, il devenait patent que, quoi qu'il en soit, vingt ans après son adoption, la redéfinition de certaines dispositions et procédures de la LOLF apparaissait souhaitable voire inévitable à la lumière de l'expérience de sa mise en oeuvre.

Concrètement, l'un des apports essentiels de la loi organique du 28 décembre 2021 est d'avoir intégré les objectifs et la procédure de programmation pluriannuelle des finances publiques dans le texte de la LOLF : elle y ajoute en effet un titre préliminaire intitulé "**dispositions relatives à la programmation des finances publiques**" (articles 1 A à 1 K), renforçant ainsi leur pilotage pluriannuel en l'inscrivant expressément dans le processus d'élaboration du projet de loi de finances (Cf. Leçon 8).

Par ailleurs, la loi organique du 28 décembre 2021 modifie sur plusieurs points importants la **présentation du projet de loi de finances** - et des documents budgétaires d'une manière générale -, afin de mieux éclairer le Parlement lors de son adoption (Cf. Leçon 9). Il en est ainsi, notamment, de la présentation des recettes et des dépenses tant dans le corps même du PLF que dans les documents destinés à l'information des parlementaires (Cf. Leçons 8 et 9).

Le **calendrier budgétaire** est également modifié, afin de permettre une meilleure corrélation des diverses lois de finances dans le temps (Cf. Leçon 9).

Enfin, outre le renforcement du rôle du **HCFP** précédemment évoqué (Cf. Section 4 - § 2), on notera également que la portée des grands principes budgétaires se trouve précisée (Cf. Leçon 6).