



Quelle gouvernance des finances publiques demain ?

Gouvernance budgétaire, un enjeu majeur et méconnu

Synthèse

La gouvernance budgétaire, autrement dit le cadre dans lequel la gestion des finances publiques s'inscrit, est un enjeu majeur mais trop méconnu. En la matière, les règles viennent de changer, ce qui aura un impact sur les choix budgétaires et le débat démocratique qui en est à l'origine.

Le cadre de la gouvernance budgétaire est marqué par deux grandes lois organiques.

Le premier pilier est constitué par la LOLF, Loi Organique Relative aux Lois de Finances, pensée pour promouvoir la notion de « performance ». Inspirée par le modèle managérial du secteur marchand, et conçue pour « faire plus avec moins », la LOLF avait pour ambition de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats et de faire de la performance son orientation tout en offrant une meilleure visibilité de l'action publique.

Second pilier de la gouvernance budgétaire, la loi organique du 17 décembre 2012 a traduit dans le droit français les objectifs du traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire et a renforcé la place des lois de finances pluriannuelles.

Ces deux lois organiques ont fait l'objet d'un bilan et d'une analyse critique qui ont inspiré l'élaboration puis le vote de la loi organique de décembre 2021. Mais, selon toute vraisemblance, cette dernière a été largement inspirée par les tenants des politiques néolibérales. Ceux-ci réclament notamment davantage de liberté et de souplesse dans l'utilisation des crédits et une plus grande force contraignante des lois de programmation pluriannuelles des finances publiques. Selon la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui les a créées : « les 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 ». Le débat sur le caractère contraignant de ces lois se heurte au principe d'annualité budgétaire et interroge le rôle du Parlement et les éventuels imprévus qui peuvent le conduire à prendre des mesures nouvelles.

La loi organique de décembre 2021 est issue d'un travail mené sous la précédente législature par deux députés (LREM et LR), avec l'accord majoritaire de l'Assemblée nationale et du Sénat, faisant suite à un rapport sur la mise en œuvre de la LOLF, qui constituait jusqu'ici le cadre de la gouvernance des finances publiques, et à un rapport de la Cour des comptes de 2020 sur l'évolution de la LOLF.

Les changements qu'elle emporte sont nombreux, outre des aménagements dans la présentation des lois de finances. Le Parlement verra son pouvoir d'amendement des projets de lois de finances réduit, il devra se concentrer sur le contrôle budgétaire et devra débattre prioritairement de la soutenabilité de la dette publique. Par ailleurs, cette loi organique renforce l'approche globale des finances publiques (État, collectivités locales et Sécurité sociale) et prévoit que la programmation pluriannuelle des finances publiques comporte un objectif de croissance des dépenses publiques (pensé par ses promoteurs comme devant prioritairement faire baisser la dette publique).

Ces évolutions s'accompagnent d'autres changements. Il en va ainsi du « budget vert », annexé aux projets de lois de finances annuels, ou du régime de responsabilité des gestionnaires publics, désormais unifié, mais dont la philosophie et l'efficacité font toujours débat.

En réalité, si ces évolutions posent certaines questions intéressantes par elles-mêmes, elles ont surtout été conçues afin d'enserrer le débat des représentants du peuple, les parlementaires, dans une vision mêlant promotion du management marchand et repli de l'action publique. A l'opposé, il est nécessaire de penser à un autre cadre, tourné vers des objectifs clairs, qu'une "loi organique relative aux lois de finances, sociale et écologique" permettrait d'atteindre.

Introduction

La façon dont les décisions relatives aux finances publiques sont prises est un enjeu de société majeur malheureusement trop souvent absent du débat public. Pourtant, l'organisation du débat parlementaire, l'emploi de l'argent public, l'orientation donnée à l'action publique et les objectifs qui lui sont assignés ont des conséquences importantes sur la vie en société. Dans une période marquée par un débat sur l'évolution des règles budgétaires européennes, des dépenses publiques, de la dette publique ou encore des politiques fiscales, il est essentiel de s'intéresser à cette question. Et ce d'autant plus que la « gouvernance des finances publiques » va connaître des changements importants à l'avenir

Ces changements proviennent de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la « modernisation de la gestion des finances publiques ¹ » qui modifie en profondeur le travail parlementaire sur les finances publiques. Elle refond et modifie la LOLF et la loi organique de 2012 sur la programmation et la gouvernance des finances publiques, ce qui emporte des changements substantiels dans la gestion des finances publiques, dans leur emploi et par conséquent dans l'action publique au quotidien.

Les modifications importantes apportées par cette loi organique vont ainsi constituer le cadre dans lequel seront débattues les différentes lois de finances à partir du dépôt du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, le premier « PLF » du quinquennat. L'affaire est loin d'être neutre car, si certains points méritent d'être débattus, ce cadre global a néanmoins été conçu par les tenants de la rigueur et de l'austérité budgétaires. Par ailleurs, alors que les élections législatives ont débouché sur une Assemblée nationale à la composition inédite, cette loi organique modifie et réduit certains pouvoirs des parlementaires.

La présente note vise à retracer ces évolutions et les principaux points de débats pour en livrer une première analyse. Pour ce faire, nous reviendrons sur le cadre qui a prévalu dans la période récente **(A)**, avant d'en dresser le bilan **(B)** et d'analyser la portée de cette nouvelle gouvernance budgétaire **(C)**.

A/ Retour sur le cadre actuel

Le cadre de la gouvernance budgétaire est marqué par deux grandes lois organiques structurantes : la LOLF, pensée pour promouvoir un management tourné vers la performance, et la loi organique de 2012, qui décline les objectifs budgétaires européens.

1. Architecture, objectifs et bilan de la LOLF

L'ambition affichée de la LOLF était de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats et de faire de la performance son orientation. Inspirée du modèle managérial de l'entreprise privée, la LOLF a été votée en 2001 dans un large consensus et appliquée à partir de 2006. Pour l'attribution des crédits, elle se décline en ensembles de politiques publiques, les missions, elles-mêmes subdivisées en programmes. Les missions sont le plus souvent interministérielles comme la mission « Sécurité » par exemple, subdivisée en plusieurs « programmes » (ordre public et protection de la souveraineté, sécurité et paix publiques, sécurité routière, police des étrangers et sûreté des transports internationaux, missions de police judiciaire et concours à la justice et commandement, ressources humaines et logistique).

Officiellement, la LOLF avait également pour objectif de revaloriser le rôle du Parlement. Les parlementaires peuvent en effet proposer des modifications à la répartition des autorisations de dépenses au

¹ Voir la loi organique [sur le site legifrance](#)

sein d'une mission, qui est l'unité de vote, mais seulement si cela n'en augmente pas le volume global figurant dans le projet du gouvernement. L'information donnée aux parlementaires se doit d'être complète, exacte et sincère afin de favoriser le contrôle parlementaire et l'évaluation de la bonne utilisation des crédits.L'

Pour l'essentiel, les pouvoirs de contrôle du Parlement sont confiés aux membres des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les commissions des finances des deux assemblées peuvent procéder à des investigations sur pièces et sur place ; conduire des auditions auxquelles les personnes convoquées sont tenues de se présenter ; demander la communication de renseignements ou de documents d'ordre financier et administratif et, enfin, le Parlement peut bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes dans sa mission de contrôle des finances publiques. Celle-ci peut ainsi réaliser des rapports à sa demande, qui seront intégrés dans les rapports parlementaires.

La LOLF a profondément modifié le « management public », lequel inscrit dans la droite ligne du « nouveau management public », d'inspiration néolibérale et consistant, prosaïquement, à « faire plus avec moins ». Pour les inspirateurs et les partisans de la LOLF en effet, l'action publique est supposée être trop coûteuse et pas assez efficace. C'est la raison pour laquelle la LOLF a fait de la « performance » sa raison d'être. Celle-ci est mesurée par une série d'indicateurs qui figurent dans les documents et rapports thématiques annexés aux projets de loi de finances (on en dénombrait 676 en 2020).

L'objectif étant la compression de la dépense publique, notamment concernant des dépenses de personnel, la LOLF prévoit qu'une dépense de personnel puisse être économisée ou transformée en dépense d'équipement. L'inverse n'est toutefois pas possible. C'est ce que l'on nomme « fongibilité asymétrique des crédits » ; une notion qui, pour les agents publics, est emblématique de la façon dont la gestion des finances publiques a été orientée. Il s'agit en réalité d'un effet cliquet qui incite à réduire les dépenses de personnel. Et ce, avec des conséquences évidentes en matière d'efficacité de l'action publique mais aussi de dégradation des conditions de travail pour les agents publics.

2. Que comporte la loi organique de 2012 ?

La loi organique du 17 décembre 2012² a inscrit dans le droit français l'obligation du traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, l'objectif et les modalités permettant de parvenir à terme à un équilibre dit « structurel » des comptes des administrations publiques (dénommée la « règle d'or »). Elle a institué le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), institution indépendante du pouvoir, tel que préconisé par la Commission européenne. Le HCFP veille au respect de l'objectif des lois de programmation et des lois de finances annuelles. Est également introduit un mécanisme de correction mis en œuvre en cas d'écart important à l'objectif de solde structurel.

Celui-ci est chargé de donner un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale, initiales et rectificatives, les projets de lois de programmation des finances publiques et les programmes de stabilité. Il doit aussi se prononcer sur le PIB potentiel et la croissance potentielle qui sont retenus dans les projets de loi de programmation. Autrement dit, il est chargé de veiller à la cohérence des projets et des prévisions du gouvernement et de vérifier que la trajectoire des finances publiques s'inscrive bien dans les orientations européennes.

Les lois de finances

Il existe 3 types de « lois de finances ».

La loi de finances initiale, dont le projet est proposé par le Gouvernement, est votée chaque année avant le 31 décembre par le parlement. Débattue et votée en année N-1 pour être mise en œuvre en année N, elle prévoit les ressources et les dépenses du budget de l'État.

La loi de finances rectificative (dénommée également « collectif budgétaire ») modifie en cours d'année N les dispositions de la loi de finances de l'année (elle peut ouvrir ou réduire des crédits par exemple).

² Voir la loi [sur le site de legifrance](#)

La loi de règlement, présentée en N+1 arrête le montant définitif des recettes et des dépenses telles qu'elles ont effectivement eu lieu ainsi que le résultat budgétaire qui découle.

Il existe aussi des lois de programmation pluriannuelles des finances publiques.

Elles n'ont pas le statut de « lois de finances », mais depuis leur création en 2008, voient leur importance s'accroître. Sur la base de prévisions macroéconomiques et budgétaires notamment portant sur 3 ans, et sur la base des dispositions prévues dans la LOLF et, désormais, dans la loi organique de décembre 2021, leur objectif est l'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit dans la Constitution et l'objectif d'équilibre structurel de ces comptes imposé par un traité européen

B/ LOLF et loi organique de 2012 : un bilan âprement débattu

C'est sur la base d'une analyse critique du bilan des deux grandes lois organiques qu'ont été pensées les évolutions envisagées par la loi organique de décembre 2021 mais, selon toute vraisemblance, au profit des tenants des politiques néolibérales.

1. Où en est la LOLF ?

Le bilan global de la LOLF est très discuté, c'est peu de le dire. Si les motifs de déception divergent selon les sensibilités, depuis son vote en 2001 et sa mise en œuvre en 2006, sa philosophie et son bilan ont fait l'objet de débats récurrents. Au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a été constituée une mission d'information relative à sa mise en œuvre (MILOLF), associant des membres de l'ensemble des groupes politiques représentés, afin de suivre l'application de la LOLF et de formuler des propositions d'améliorations. Plusieurs rapports ont été publiés, nourrissant le débat sur la LOLF.

Pour l'école néolibérale, la LOLF n'a pas permis d'accroître la responsabilité des gestionnaires publics et d'introduire davantage de souplesse. Les gestionnaires publics estiment que la LOLF a permis des progrès, mais ils veulent davantage de « souplesse » dans l'utilisation des crédits et dans la gestion des personnels notamment. Certaines voix demandent un débat unique sur l'ensemble des recettes et les dépenses publiques (de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale) en amont des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la Sécurité sociale, sans pour autant les fusionner. Les mêmes demandent un développement de l'approche pluriannuelle des finances publiques, tout à la fois pour garantir un retour dans les critères européens et pour assurer, au sein des entités publiques, une visibilité de plusieurs années aux gestionnaires publics. Ils estiment que le Parlement ne s'est pas assez emparé de ses pouvoirs et qu'il ne s'intéresse pas assez aux résultats de l'exécution de la loi de finances, notamment à la loi de règlement qui arrête les résultats financiers de l'année précédente. Par ailleurs, ils notent la méfiance séculaire entre les ministères dits « dépensiers » et le ministère « du budget » (nommé aujourd'hui ; « de l'action et des comptes publics »), très attentif aux comptes publics³, qui nuit à l'efficacité de la gestion publique.

Pour les tenants d'un État plus juste et de services publics plus efficaces et présents, la performance a été contre-productive, la LOLF ayant surtout été conçue et utilisée pour exercer une pression sur le service public, au détriment des agents publics et des missions qu'ils exercent. La LOLF a en effet été un outil qui a facilité la mise en œuvre de choix politiques qui se sont traduits par des restructurations, des suppressions d'emplois, un décrochage des rémunérations ainsi qu'une dégradation du service public et des conditions de travail des agents publics.

Outil quotidien de la LOLF, le « management public » a transposé les outils du management du secteur marchand au sein de l'action publique alors que les objectifs poursuivis (le profit pour le premier, l'intérêt général pour la seconde) sont radicalement différents. En individualisant la gestion de personnels moins nombreux mais devant faire face à une hausse de leur charge de travail, elle a favorisé le développement du mal-être au travail. Pour l'utilisateur, la LOLF a favorisé la « rationalisation » des crédits, synonyme d'éloignement et de dégradation du service public. La performance a été déconnectée des besoins et des

³ Voir le [colloque organisé le 25 novembre 2021 à la présidence de l'Assemblée nationale](#) : « Les 20 ans de la LOLF ».

missions publiques. Au bout du compte, la LOLF aura été l'outil des partisans de la rationalisation des choix budgétaires, un concept né voici près d'un demi-siècle, qui se sont mués depuis en néolibéraux...

2. Retour sur la loi organique de 2012

La première loi de programmation pluriannuelle des finances publiques date de 1994. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inscrit dans la Constitution que « les 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 ». Ces lois fixent une trajectoire d'évolution de l'ensemble des finances publiques (État, collectivités locales, Sécurité sociale). La loi organique de 2012 en a renforcé le rôle en transposant en droit français les obligations qui résultent du traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire. Conséquence de cette transposition, les lois de programmation pluriannuelles doivent viser un objectif d'équilibre des comptes publics, soit concrètement un objectif de moyen terme de solde public « structurel » (un déficit public corrigé de l'impact des fluctuations du PIB notamment) proche de zéro (soit un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB pour la France). Le déficit structurel doit donc se réduire d'au moins 0,5 point de PIB par an dans les pays qui n'ont pas atteint leur objectif de moyen terme.

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques est l'outil qui permet aux parlementaires et aux institutions européennes de vérifier que la « trajectoire » des finances publiques est conforme à ces objectifs même si, dans la période récente, la crise sanitaire a reposé la question des politiques budgétaires au sein de l'Union européenne et singulièrement de la zone euro.

Pour les tenants des politiques néolibérales, les lois de programmation pluriannuelles restent trop indicatives et pas assez contraignantes. Certains veulent aller plus loin et plaident même pour une révision constitutionnelle afin que la contrainte soit réelle, notamment en ce qui concerne l'évolution des dépenses. De façon spécieuse, ils prennent exemple sur les très rares pays qui disposent d'outils contraignants, notamment la Finlande, un pays qu'ils prennent pourtant rarement en exemple puisque les recettes publiques, les dépenses publiques et le PIB par habitant y sont singulièrement élevés.

Les mêmes regrettent d'ailleurs que le pouvoir réel du Haut conseil des finances publiques (HCFP, créé par la loi organique de 2012 sous l'impulsion du TSCG) ne soit pas assez contraignant. Celui-ci exprime certes publiquement des avis qui sont par la suite repris dans les médias, les travaux parlementaires et différents travaux menés tant par des acteurs et organismes privés que par des institutions internationales. Mais le Gouvernement peut ne pas suivre les avis du HCFP. Et pour la Cour des comptes, « *le bilan du pilotage pluriannuel des finances publiques apparaît décevant, dans la mesure où les objectifs fixés par les lois de programmation ont rarement été atteints* ⁴ ».

À l'opposé, si disposer d'une vision et d'une projection portant sur plusieurs années est intéressant et utile, en renforcer le caractère contraignant des lois de programmation pluriannuelles pose plusieurs problèmes.

- Tout d'abord, une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques contraignante enserrerait le débat démocratique. Or, tout choix budgétaire résulte d'une volonté politique et d'un débat mené par les représentants du peuple qui peuvent opérer des changements souverainement.
- Par ailleurs, la pluri-annualité percute et remet en question le principe « d'annualité budgétaire » selon lequel l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement à l'exécutif pour collecter les recettes publiques et mettre en œuvre les dépenses ne vaut que pour un an.
- Enfin, des événements imprévus (crise économique, crise sanitaire, crise climatique) peuvent nécessiter des décisions urgentes qu'une pluri-annualité contraignante rendrait plus longues et difficiles à mettre en œuvre.

C/ Une nouvelle loi organique, pour faire quoi ?

⁴ Rapport de la Cour des comptes, « *Finances publiques : Pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance* », 28 novembre 2020.

La loi organique de décembre 2021, issue d'un travail mené par deux députés (LREM et LR) avec l'accord majoritaire de l'Assemblée nationale et du Sénat, fait suite à un rapport de la mise en œuvre de la LOLF et à un rapport de la Cour des comptes de 2020 sur l'évolution de la LOLF. Les changements sont nombreux.

1. Une nouvelle présentation et un suivi plus resserré

La nouvelle loi organique prévoit des changements de présentation des lois de finances. Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) et les lois de finances définiront désormais les objectifs de dépenses publiques en milliards d'euros, plutôt qu'en points de produit intérieur brut (PIB), avec en complément une évolution en pourcentage.

Les projets annuels de performances (PAP), qui présentent pour les ministères l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission prédéfinie et alloués à une politique publique, devront se doter d'une trajectoire de performance triennale, dans la droite ligne de la montée en charge de la pluri-annualité. Avant chaque projet de loi de finances de l'année, le gouvernement devra justifier devant le Haut Conseil aux finances publiques (HCFP), qui voit donc ses prérogatives renforcées, d'éventuels écarts de son projet de loi de finances par rapport à la loi de programmation pluriannuelle.

2. Le caractère contraignant de la pluri-annualité renforcé

La pluri-annualité va se développer avec une certaine force contraignante, ce que les instances de l'Union européenne demandent depuis plusieurs années. Concrètement, il s'agira de voir comment les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques cohabiteront, s'équilibreront ou supplanteront les lois des finances annuelles. Pour les services publics, cette pluri-annualité pourrait être synonyme de gestion contractuelle.

En effet, une administration pourrait se voir allouer des crédits pour plusieurs années avec la garantie qu'ils ne seront pas remis en cause et, en contrepartie, la réalisation de certains résultats. Ce type de relation par contrat pourra laisser davantage de flexibilité aux gestionnaires publics en matière de gestion des personnels, puisqu'ils seront assez libres d'utiliser les crédits pour la durée du contrat. Ils pourront ainsi exploiter toutes les possibilités de la loi d'août 2019, notamment le recours à des personnels contractuels en lieu et place de fonctionnaires titulaires. Au nom de la déconcentration budgétaire en matière de gestion des personnels, une telle orientation donnera également davantage de pouvoir aux préfets, qui disposeront de plus de marges de manœuvre sur les recrutements.

La pluri-annualité se décline de manière opérationnelle avec certaines directions et certains opérateurs publics. Cela a été le cas de 2020 à 2022 au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Présenté comme une garantie sur la trajectoire triennale en matière de budget et d'emplois, le bilan du contrat d'objectifs et de moyens passé entre la DGFIP, le secrétariat général des ministères économiques et financiers et la Direction du budget sous l'égide du ministre de l'action et des comptes publics est pour ne moins discutable. Il s'est traduit d'une part, par une baisse des crédits programmée dans le contrat de 225 millions d'euros et l'engagement de mettre en œuvre des suppressions d'emplois et des restructurations et d'autre part, par la fixation de résultats exigeants à atteindre. Garantie du budget sur plusieurs années ne rime donc pas avec qualité du service public et garantie pour les agents publics...

Loin d'être un outil nourrissant utilement un débat sur l'évolution des finances publiques, ce qu'elle pourrait être dans un autre contexte, la pluri-annualité à la sauce néolibérale révèle son visage : une gestion par contrat de la contrainte avec pour corollaire la flexibilité pour les agents publics et la dégradation des services publics pour la population.

3. Un Parlement incité à se cantonner au contrôle et à faire de la dette sa préoccupation majeure

Le calendrier parlementaire évolue. Le débat relatif au programme de stabilité (fin avril) et le débat d'orientation des finances publiques (début juillet) sont fusionnés en une séquence spécifique dédiée à l'orientation pluriannuelle des finances publiques qui se déroulera au printemps. À cette occasion, le

gouvernement devra présenter un rapport annuel sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, qui comprendra également un temps de débat sur les finances locales, rapport à l'appui, ainsi que d'un débat de synthèse préalable au projet de loi de finances.

Le rôle du Parlement évolue au profit du contrôle de l'application des lois de finances a posteriori. Cette évolution prolonge au sein de l'Assemblée nationale les « printemps de l'évaluation » dont l'objectif était de revaloriser le rôle du Parlement dans le contrôle de la loi de règlement (elle dresse les comptes et fait le bilan de l'année qui précède et sera désormais dénommée « lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année »). Il est effectivement essentiel de contrôler a posteriori, en année N+1, les comptes et le bilan des mesures votées en année N-1 et appliquées en année N. Encore faut-il éviter d'affaiblir les droits des parlementaires en matière d'amendement des projets de lois de finances et ne pas réduire leur rôle à une validation ex-post des comptes publics, laquelle doit d'ailleurs encore s'affirmer.

Quelle sera l'attitude du Parlement ? Son pouvoir est de donner l'autorisation de lever des recettes et de procéder aux dépenses de l'État par le vote puis d'assurer un contrôle. Va-t-il accepter une perte de pouvoir d'amendement ? Va-t-il suivre les indicateurs du gouvernement contenus dans les documents budgétaires ou introduire ses propres indicateurs qui lui serviront pour l'évaluation ? Ces questions sont sensibles et seront déterminantes dans l'articulation des pouvoirs.

Au-delà, la question du contrôle est liée à ce que les partisans de la loi organique veulent imposer : un nouveau temps parlementaire est dédié au sujet de la dette publique est instauré avant le début de la session ordinaire, à l'automne. Le gouvernement transmettra au parlement un rapport sur la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette publique, qui donnera lieu à un débat sur les orientations budgétaires. Une façon de tenter d'enserrer le débat parlementaire dans une orientation tournée vers l'austérité.

4. Un cran de plus dans une approche « finances publiques » globalisante

L'État dispose de trois comptabilités ; la « comptabilité budgétaire » (une comptabilité de caisse), la « comptabilité générale » (sur sa situation patrimoniale) et la « comptabilité nationale » (portant notamment sur le produit intérieur brut et les indicateurs budgétaires et macroéconomiques). La comptabilité générale de l'État a déjà fait l'objet d'une profonde évolution qui, selon la Cour des comptes, « *devait apporter une contribution décisive à la modernisation de la gestion publique* » avec l'idée que, « *pour être plus efficace, l'État devait rapprocher ses pratiques de gestion de celles des grandes entreprises*⁵ ». L'orientation retenue est claire et malheureusement, ne fait pas de distinction entre l'action publique, qui doit servir l'intérêt général et ne dégage pas de profit, et l'action privée du secteur marchand, qui sert des intérêts particuliers et doit dégager du profit.

Par cette évolution, il s'agissait d'avoir une vision complète de la situation financière de l'État, de ses engagements, de ses créances ou encore de son patrimoine. Par rapport aux autres pays, la France a eu une certaine avance dans ce domaine. Mais pour les promoteurs de la loi organique de 2021, cette évolution reste insuffisante : il faut désormais une consolidation générale non seulement du patrimoine de l'État mais aussi de l'ensemble des administrations publiques.

Ceci les conduit à vouloir ajouter au débat sur les comptes de l'État les comptes de la Sécurité sociale et des collectivités locales. Le but officiel est d'être conforme aux traités européens et de disposer d'une vision globale de tous les comptes publics. Dans différents travaux (INSEE, France stratégie, rapports annexés aux lois de finances, etc.), cette approche globale existe déjà. Le gouvernement notifie d'ailleurs des comptes publics consolidés aux instances européennes.

Renforcer cette consolidation et en faire un enjeu parlementaire tourné vers la réduction de la dette publique a cependant de quoi interroger, dans une période où l'État a baissé les recettes fiscales locales et, en procédant à des compensations de ces baisses, a de fait mis la main sur les finances locales. Et en incitant au passage les collectivités locales à réduire leurs dépenses et à s'engager en ce sens par contrat avec l'État. Par ailleurs, en matière de qualité des comptes publics consolidés, les collectivités locales évaluent par ailleurs

5 Rapport de la Cour des comptes, « *La comptabilité générale de l'État, dix ans après* », février 2016.

très mal et de façon partielle leur actif, ce qui rend impossible à court terme toute consolidation sincère et fidèle du patrimoine public⁶.

Sur ce sujet, on peut ici aussi distinguer la discussion de principe et l'impact de ce qui est véritablement recherché. Mesurer l'actif de l'ensemble des entités publiques et disposer d'une vision globale est légitime et pourrait même permettre de relativiser bien des discours qui dramatisent la situation économique du pays, comme en matière de dette publique par exemple.

Cela dit, vouloir à tout prix « intégrer » l'ensemble des comptes publics (recettes et dépenses) peut laisser méfiant, venant de responsables politiques qui plaident pour une baisse des recettes et des dépenses publiques dans tous les domaines (État, collectivités locales et sécurité sociale) et qui, depuis 15 ans, n'ont cessé d'affaiblir, déstructurer et complexifier les finances locales et de la Sécurité sociale.

5. D'autres changements accompagnent l'évolution de la gouvernance des finances publiques

Parmi les modifications récentes qui touchent la gestion de l'argent public et accompagnent ces évolutions figurent notamment la « budgétisation verte » et le changement de responsabilité des gestionnaires publics.

Le « budget vert », greenwashing ou avancée ?

A l'automne 2020, le gouvernement vantait son premier « budget vert »⁷, arguant que la France était un pays précurseur, même si ce rapport ne fait que présenter l'impact du budget de l'État sur l'environnement. Aujourd'hui, se pose la question de savoir s'il faut intégrer dans l'architecture financière des éléments touchant à l'environnement (indicateurs, objectifs). Sur le fond, il serait effectivement intéressant d'intégrer des éléments de mesure, à condition toutefois que ceux-ci permettent d'effectuer une véritable transition énergétique. Toujours convaincus que l'État se gère comme une entreprise, les tenants de la réforme de la gouvernance budgétaire néolibérale plaident pour le renforcement de la logique de performance en matière de « budget vert » et incitent à développer le « dialogue de gestion » sur cette question.

Un régime unifié de la responsabilité des gestionnaires publics

Enfin, avec l'ordonnance du 23 mars 2022⁸, la responsabilité des gestionnaires publics (les ordonnateurs et les comptables) évolue également. Depuis 1822, il existe une séparation entre ceux qui ordonnent la dépense (les ordonnateurs principaux, secondaires et délégués : les ministres, maires, préfets, directeurs d'administration...) et ceux qui manient l'argent public (les comptables exécutent les dépenses et les recettes publiques). Cette séparation constitue une garantie dans la gestion de l'argent public afin d'éviter par exemple les conflits d'intérêt. Jusqu'ici, le contrôle de l'ordonnateur était assuré par la Cour de discipline budgétaire et financière (rares et limitées ont été les sanctions prononcées) et celui du comptable par les juridictions financières (Cour des comptes, chambres régionales des comptes), avec pour sa part la particularité d'avoir une responsabilité personnelle et pécuniaire⁹. Cette séparation a parfois été contestée et elle s'est heurtée à l'évolution de la gestion publique, laquelle se traduit notamment par une plus grande autonomie des managers publics.

La réforme intervenue consiste donc à réorganiser les responsabilités des uns et des autres dans un régime unifié. Désormais, le juge financier ne jugera plus les comptes, mais les auteurs des fautes financières les plus graves, qu'ils soient ordonnateurs ou comptables publics. Avec ce nouveau régime, les gestionnaires publics ont désormais une nouvelle responsabilité financière et seront passibles de sanctions pécuniaires pouvant atteindre jusqu'à six mois de rémunération. Cette réforme a suscité de nombreuses analyses et controverses, notamment sur le contrôle des juridictions financières¹⁰. On relèvera ici qu'elle s'inscrit dans la

6 Selon le rapport de la Cour des comptes « Les finances publiques locales » de février 2017, « *La connaissance de leur patrimoine par les collectivités apparaît le plus souvent comme lacunaire* ».

7 Voir la [présentation gouvernementale](#) du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État.

8 Voir [l'ordonnance](#) du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

9 Voir aussi [la note d'Attac](#), « La gestion de l'argent publique doit rester publique ! » 27 mai 2021.

10 « La réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics constitue une régression majeure », Tribune de Stéphanie Damarey, professeure agrégée de droit public, Le Monde du 29 avril 2022.

vision promouvant une plus grande autonomie des « managers publics » mais que sont exclus de ce champ de responsabilité les ministres et les élus locaux au nom du fait qu'ils relèvent d'une responsabilité politique. Une exclusion curieuse dans une époque marquée par une demande de plus grande transparence.

En conclusion

La gouvernance des finances publiques est un sujet méconnu jugé complexe, rébarbatif et éloigné des réalités. Le débat reste donc trop cantonné à des parlementaires, économistes ou observateurs, plus ou moins spécialistes de la question. Il faut dire que le pouvoir et les tenants des politiques néolibérales n'ont pas vraiment intérêt à en faire un débat citoyen. Les implications d'un tel changement sont en effet importantes.

Comme exposé dans la présente note, les évolutions qui se préfigurent sont profondes et méritent d'être connues, comprises et analysées, tant les interrogations et les inquiétudes peuvent légitimement être vives sur l'application d'une loi organique pensée avant tout pour exercer une pression inédite sur les finances et l'action publiques. Tout cela dans un contexte lui-même inédit. On soulignera au passage que le rôle des deux commissions des finances (de l'Assemblée nationale et du Sénat) sera très important et stratégique. Le débat polémique qui a entouré l'élection du président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale au de l'été 2022 le démontre aisément.

Penser et promouvoir une alternative est donc une nécessité. Face au réchauffement climatique, aux mouvements de populations, aux évolutions démographiques, aux enjeux sanitaires, aux fractures sociales et territoriales ou encore aux transformations des modes de travail, la gouvernance budgétaire devrait, en théorie, permettre d'une part d'assurer une juste répartition des richesses et un niveau de recettes publiques suffisant et d'autre part, de garantir un emploi efficace de l'argent public.

L'orientation des finances publiques et leur "gouvernance" doivent donc être revues pour organiser une véritable rupture synonyme de bifurcation écologique et sociale. Pour ce faire, il faut changer le sens et le contenu du cadre actuel pour : y substituer une "loi organique relative aux lois de finances, sociale et écologique", promouvoir le rôle du Parlement en matière de mise en œuvre et de contrôle des moyens engagés en faveur de la transition écologique, mobiliser de nouveaux outils permettant de mesurer l'efficacité réelle des mesures prises, associer la société civile et mieux informer la population.

Contrairement à l'école néolibérale et aux idées fausses qu'elle peut générer sur les finances publiques, notamment sur la complexité du sujet, il faut faire de la façon dont est appréhendé l'argent public un sujet majeur. Est en effet en jeu la façon dont le débat démocratique s'organise et dont les politiques publiques sont financées, mises en œuvre et évaluées par les représentants du peuple, rien de moins.

- - -

Annexe : le calendrier budgétaire actuel

De février à avril N-1 se tiennent des conférences d'économies structurelles (rencontres entre le ministre chargé du budget et les autres ministres sur les économies budgétaires possibles) et des conférences budgétaires (elles rassemblent des fonctionnaires de la direction du budget et des services financiers de chaque ministère dépensier et portent sur les besoins financiers).

Selon la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP) de 2012, le Gouvernement doit saisir le Haut conseil des finances publiques (HCFP) sur les prévisions macroéconomiques.

Entre avril à juin N-1 ont lieu arbitrages politiques par le Premier ministre, qui organise des réunions de restitution avec chaque ministre et envoie ensuite les lettres plafonds qui fixent le montant maximum des crédits par mission et le nombre maximum d'emplois par ministère. Des conférences de performance chargées d'établir et d'évaluer les objectifs par mission, ainsi que les indicateurs de performance qui y sont attachés se tiennent dans le même temps.

Un débat d'orientation des finances publiques (DOFP) se tient au mois de juin N-1 au parlement. Jusqu'au 10 juillet, les rapporteurs du Parlement peuvent adresser des questionnaires budgétaires au Gouvernement qui y répond le 10 octobre au plus tard. Le gouvernement finalise le projet de loi de finances de l'année N

durant l'été N-1. Il procède à la répartition des crédits par programmes et les objectifs et les indicateurs de performance sont arrêtés. Le texte quasi définitif est transmis au HCFP, au plus tard une semaine avant la transmission au Conseil d'État.

Le PLF est adopté en Conseil des ministres en septembre N-1 et doit être déposé obligatoirement sur le bureau de l'Assemblée nationale en premier lieu. Il doit être voté par le parlement avant le 31 décembre de l'année N-1.

À tout moment de l'année N peut être votée une loi de finances rectificative qui modifie notamment la répartition des crédits.

La loi de règlement est votée en N+1. Elle s'accompagne de nombreuses annexes, notamment des rapports annuels de performance (RAP) qui précisent, par programme (unité de répartition des crédits), les résultats atteints et permettent ainsi une évaluation de l'utilisation des crédits au regard des objectifs fixés.

<https://obs-justice-fiscale.attac.org/>