

**Discours de M. Richard Ferrand,  
Président de l'Assemblée nationale**

**Ouverture du colloque célébrant les 20 ans de la LOLF**

Hôtel de Lassay – Jeudi 25 novembre à 9 h 15

**SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI**

Monsieur le Premier président honoraire,

Messieurs les présidents de la commission des Finances,

Messieurs les rapporteurs généraux de la commission des  
Finances,

Mesdames et Messieurs les députés,

Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Mesdames, messieurs,

Je suis ravi de célébrer les vingt ans de la loi organique relative aux lois de finances, dont l'acronyme LOLF est devenu usuel chez les spécialistes que vous êtes !

Ce colloque est organisé avec le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, et le soutien des deux associations de référence en la matière : Fondafip et la Société française de finances publiques.

Il vise bien sûr à tirer les enseignements des vingt ans qui nous séparent de la promulgation de cette loi. Il nous invite aussi à tracer des perspectives, en raison de l'adoption, la semaine dernière, de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui modifie précisément la LOLF.

Il est important de célébrer la LOLF, ce texte d'initiative parlementaire dont les deux initiateurs – on parle parfois un peu pompeusement de « pères fondateurs » –, Didier Migaud et Alain Lambert, participeront chacun à une table ronde.

Ce texte a remplacé l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, et fait office de « constitution financière de l'État », selon la formule consacrée. Il s'inscrit évidemment dans le cadre de l'équilibre institutionnel des relations budgétaires entre le Gouvernement et le Parlement, établi par la Constitution de 1958.

Il faut se féliciter que les députés et sénateurs de l'époque aient défini eux-mêmes le cadre d'examen des textes financiers au Parlement, faisant fi des appartenances partisans pour aboutir à ce texte de loi majeur.

Il faut également saluer l'ambition initiale du texte, qui visait :

- d'une part, à améliorer la gestion publique ;
- d'autre part, à mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement.

Ces deux axes principaux de la LOLF font chacun l'objet d'une table ronde au cours de cette matinée. Cela permettra à chacun des participants – tous éminents spécialistes des finances publiques – de débattre des ambitions initiales du texte, mais aussi de faire part de son expérience et de son analyse.

\*

Il s'agira par exemple de déterminer si nous sommes véritablement passés d'une logique de moyens à une logique de résultats ? Si nous bénéficions d'une classification plus opérationnelle des catégories de dépenses ? Si la gestion pluriannuelle des dépenses doit encore être renforcée ? Si les différentes comptabilités de l'État, au nombre de trois – comptabilité générale, comptabilité budgétaire et comptabilité d'analyse des coûts –, sont suffisamment mobilisées ?

À l'évidence, la mise en œuvre de la LOLF à partir de la loi de finances pour 2006 a permis de nombreux progrès, qu'il convient d'approfondir.

La nomenclature budgétaire détaille de façon lisible les politiques publiques, par le truchement des missions budgétaires, telles que les missions Sécurité, Santé, Culture... L'article 47 de la LOLF facilite l'initiative parlementaire pour les amendements de crédits, en entendant la charge au niveau de la mission.

Le développement de la pluriannualité inspiré par la LOLF a élargi l'horizon budgétaire et a été confirmé par les évolutions du droit de l'Union européenne.

La souplesse de gestion des enveloppes budgétaires, la fongibilité des crédits, la fixation d'objectifs et d'indicateurs de performance sont autant d'outils de la LOLF, qui visent concrètement à améliorer la gestion publique.

Ainsi, la LOLF a constitué une avancée indéniable pour améliorer la gestion publique.

Toutefois, il est évident que cette amélioration vient principalement et avant tout des praticiens.

\*

Il en est de même pour l'amélioration de l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement. La LOLF l'a-t-elle facilité ? La LOLF a-t-elle restauré toute sa

portée à l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement ? A-t-elle accru la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires ? A-t-elle établi un calendrier favorisant l'exercice de la fonction budgétaire du Parlement tout au long de l'année ?

Ce sont quelques-unes des questions dont les participants aux tables rondes débattront ce matin.

Chaque automne, les députés-rapporteurs spéciaux mènent un travail consciencieux et précis d'examen des crédits, analysant finement les projets annuels de performances (PAP), ainsi que les réponses aux nombreux – certains diraient trop nombreux – questionnaires budgétaires qu'ils adressent aux administrations.

Ce travail de contrôle de l'action du Gouvernement est également mené au moment de l'examen du projet de loi de règlement. Je tiens ici à saluer l'initiative de la commission des Finances, au premier rang son président Éric Woerth, pour avoir cherché à revaloriser l'examen du projet de loi de règlement.

Cela s'est traduit par la création du « printemps de l'évaluation » en 2018, consacré dans le règlement de l'Assemblée nationale en 2019. Cet exercice consiste en l'évaluation, au cours du premier semestre de l'année, d'une politique publique, par chaque rapporteur spécial, qui présente ses travaux en commission des Finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Celle-ci donne lieu à une audition du ministre compétent. En séance, à cette occasion, une semaine peut être consacrée au contrôle de l'exécution de la loi de finances, avec inscription à l'ordre du jour de propositions de résolution portant sur cet objet.

Cette innovation montre qu'il est possible, voire indispensable, d'améliorer nos pratiques, tant du côté du Parlement que du côté de l'exécutif, à cadre organique constant.

\*

Enfin, je me félicite de l'accord récemment intervenu entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, modifiant la LOLF.

Là encore, c'est un travail transpartisan et bicaméral qui fait honneur au Parlement. À une époque où il est de bon ton de dénigrer le parlementarisme, ce sont des exemples de ce type qui démontrent tout l'inverse : le Parlement travaille sérieusement et fait avancer avec efficacité des sujets d'importance, au service des Françaises et des Français.

Cette modification de la LOLF est le résultat d'un travail approfondi : la mission d'information relative à la LOLF – la MILOLF – a publié son rapport en septembre 2019, formulant 45 propositions concrètes et précises pour perfectionner notre cadre de gouvernance des finances publiques.

En novembre 2020, la Cour des comptes a publié un rapport consacré à la LOLF, préconisant « une réforme du cadre organique de la gouvernance ».

Enfin, en mars dernier, la commission pour l'avenir des finances publiques publiait son rapport recommandant « de nouvelles règles du jeu ».

Agrégeant ces diverses réflexions de qualité, le président Éric Woerth et le rapporteur général Laurent Saint-Martin ont déposé en mai dernier une proposition de loi organique commune, avec trois objectifs principaux :

- renforcer le pilotage pluriannuel de nos finances publiques ;

- en améliorer la lisibilité et restreindre les dérogations aux grands principes budgétaires ;
- et rationaliser la procédure d'examen parlementaire.

Ce texte a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire la semaine dernière.

Finalement, il crée un objectif de dépenses publiques exprimé en euros courants dans la loi de programmation des finances publiques, décliné chaque année dans le rapport annexé au projet de loi de finances de l'année sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation.

Il instaure un rapport et un débat éventuel sur la dette publique et sur les conditions de son financement, avant le début de la session ordinaire. Cela pourrait être l'occasion de discuter de la couverture des besoins de financement en distinguant les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement.

Il rassemble l'ensemble des dispositions fiscales ayant un impact sur les recettes de l'État en première partie de la loi de finances, que cet impact ait lieu l'année de la loi de finances ou à partir d'une année ultérieure.

Il restreint le champ du collectif de fin d'année aux opérations de fin de gestion et prévoit qu'il ne peut comporter de dispositions fiscales autres que celles relatives à l'année en cours.

Il prévoit la transmission au Parlement d'un rapport unique du Gouvernement sur l'orientation des finances publiques en avril, avant la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne, avec la possibilité d'organiser un débat au Parlement.

Enfin, il affirme que la loi de finances définit des objectifs et indicateurs de performance pour chaque mission du budget général, ceux-ci pouvant donc être amendés par les parlementaires.

Ces différents éléments présentent l'avantage de renforcer le pilotage pluriannuel des finances publiques, d'en améliorer la lisibilité, de rationaliser le calendrier budgétaire et de renforcer les dispositifs de performance.

Depuis la promulgation de la LOLF, il y a vingt ans, le cadre organique de nos finances publiques ne s'est donc pas figé : il évolue, afin de perfectionner nos méthodes de travail et d'analyse.

Je suis certain que les spécialistes réunis ce matin apporteront leurs lots d'idées et de réflexions pour à la fois dresser un bilan et proposer de nouvelles pistes d'amélioration. Je tiens à signaler que l'ensemble des travaux de ce colloque donnera lieu à la publication d'actes dans la *Revue française de finances publiques*. Je souhaite à toutes et tous un excellent colloque !

Je vous remercie.