

« LOLF et environnement », in V. Dussart (dir.), *La LOLF à 20 ans !*, colloque de Toulouse, 22 oct. 2021, Toulouse, Presses UT1, 22 nov. 2022, pp. 289-298.

LOLF et environnement

Fabrice Bin

Maître de conférences de droit public

Université Toulouse 1 Capitole, IRDEIC

Introduction : Lolf et politique de l'environnement, un non-sujet ?

Identifier et circonscrire le sujet de la présente communication posaient les mêmes difficultés que pour celui de la communication précédente prononcée par mon collègue et néanmoins ami Manu Chastagnaret.

À première vue sur le sujet « LOLF et environnement », il n'y a peu à dire puisque – étant entendu que le sujet ne peut pas être compris comme portant sur l'environnement (intellectuel, institutionnel, etc.) de la loi organique relative aux finances publiques (LOLF) – le texte du 1^{er} août 2001 n'avait – très logiquement – aucune dimension environnementale. Celui-ci n'a pas été adopté pour lutter contre le réchauffement climatique mais pour réduire les déficits publics dans le cadre du Plan de stabilité et de croissance adopté en 1997 afin de renforcer l'Union économique et monétaire européenne.

Pour cette raison, le « budget vert », présentation environnementale des investissements publics (« Les investissements décidés chaque année pour les politiques publiques ont-ils un impact positif, neutre ou négatif, sur l'écologie ? ») instaurée en 2020 au regard du Projet de loi de finances pour 2021, ne sera pas traité ici¹. Si l'initiative est louable elle ne découle pas de la LOLF.

Pour autant, il y a matière à traiter ce sujet, de façon positive mais aussi, en quelque sorte, « en négatif ». En effet, en rapprochant la « logique de performance » instaurée par la LOLF de la politique publique environnementale, on peut poser la question de la performance des politiques environnementales. C'est ce qu'avait étudié le doyen Jean-Luc Albert pour les mélanges Caudal². Mais on peut aussi observer les éléments suivants:

Premièrement, pendant la décennie précédant la LOLF, le ministère de l'environnement accumulait les reports de crédits, parfois de façon vertigineuse, ce qui était la démonstration que, faute de services compétents et de procédures suffisamment solides, la réalisation des intentions politiques en la matière patinait.

¹ Sur ce sujet, v. R. Degron, « Fiscalité verte et « budget vert » : Critiques écologiques et perspectives financières », *RFFP* n°153, févr. 2021, p. 175-192 ; R. Degron et L. Stroeymeyt, « Le « budget vert » de l'État français : Quelle genèse et quel contenu pour quels horizon et effets ? », *G&FP* 2021, n°2, pp.5-11 ainsi que D. Lamarque, « Finance verte : l'évaluation de l'impact environnemental des finances publiques - enjeux et méthodes », *G&FP* 2021, n°2, pp.43-50.

² J.-L. Albert, « La performance environnementale au trébuchet de la Lolf », in Ch. Roux (dir.), *L'environnementalisation du droit: Études en l'honneur de Sylvie Caudal*, Paris, IFJD, 2020, pp. 121-136.

Deuxièmement, la LOLF a instauré une « logique de performance » reposant sur le principe de la gestion déléguée par les objectifs bien connue de la gestion des entreprises, spécialement en Allemagne en raison des origines militaires et prussienne de cette méthode reposant sur trois étapes 1°) la fixation d'objectifs ; 2°) des marges de manœuvres laissées aux gestionnaires publics pour opérer les choix de gestion les plus judicieux et 3°) une évaluation systématique des résultats. Or, en matière environnementale, les instruments avaient été mis en place avant l'adoption de la LOLF:

- les objectifs étaient ambitieux ;
- les marges de manœuvres passaient notamment par la dislocation du ministère (qui ne sera renforcé institutionnellement que par la suite) avec notamment la création de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui consistait avant la LOLF (dès 1991 mais on pourrait remonter à 1964 avec les agences de l'eau) à appliquer la théorie de l'agence pour déléguer du ministère la gestion administrative de la politique environnementale. Actuellement l'ADEME dispose de 600 millions d'euros pour un budget du ministère de presque 50 milliards d'euros en 2022 pour « la transition et les mobilités » ;
- l'évaluation des résultats n'était pas systématiquement annuelle mais périodique (ce qui existait aussi pour d'autres politiques publiques avant la LOLF).

Ce regard rétrospectif au-delà des vingt ans de la loi organique de 2001 permet de compléter l'analyse historique auquel le titre du présent colloque invite. Il s'agit ainsi d'étudier notamment la politique de l'environnement avant la LOLF, d'où une approche « en négatif » ou en l'absence de LOLF. Dès lors deux questions (au moins) se posent: 1°) L'application de linéaments d'une politique de la performance a-t-elle aboutit avant la LOLF ou en parallèle à des résultats notables en matière de performance de la gestion publique environnementale ? 2°) Le systématisme instauré par la LOLF a-t-il amélioré la gestion de la politique de l'environnement ? Nous rejoignons là, partiellement, les questions que se posait le Doyen Albert.

I – La LOLF avant la LOLF : les instruments de performance de la politique environnementale

Avant la LOLF, le Ministère de l'environnement a eu recours à des méthodes qui, en quelque sorte, la préfigurent (A) mais les problèmes de performance de la gestion des crédits montrent qu'il y avait surtout des difficultés de « gouvernance » (B).

A. Théorie de l'agence et affectation de recettes

En 1991 a été créé l'ADEME. En se démembrant au profit d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), le ministère de l'environnement aurait pu rechercher une plus grande performance dans sa gestion. L'organisme polyvalent a été en quelque sorte précédé par des organismes spécialisés, par exemple les agences de l'eau créées sous le nom d'agences financières de bassin par la loi de 1964.

L'avantage recherché en matière de performance de gestion avec l'application de cette théorie économique de l'agence repose sur la préservation de l'administration des interférences politiques inévitables en cas de gestion directe par le gouvernement de certaines questions. Cette garantie d'autonomie de gestion dans le cadre des objectifs assignés possède évidemment une dimension financière. La création de l'ADEME s'est accompagnée d'affectation de certaines recettes environnementales. Comme le souligne R. Hertzog dans ses publications en la matière³, les affectations de recettes permettent essentiellement de sanctuariser les financements.

Ce n'est donc pas uniquement pour rechercher une meilleure performance dans l'usage des crédits que le ministère de l'environnement a externalisé dans un EPIC la gestion de certaines de ses attributions avec des financements affectés. C'est pour protéger budgétairement ces politiques publiques.

C'est aussi une forme de performance : utiliser les crédits budgétaires sur la base rationnelle des objectifs liés à la politique gérée. C'est fondamentalement un problème de cohérence interne que les interférences politiques, au sens de basses manœuvres politiques, ne devraient troubler.

Le problème est que dans les années 1990, le ministère de l'environnement a présenté plusieurs problèmes de performance dans la gestion financière des politiques publiques relevant de son champ de compétence.

B. Les contre-performances de la gestion des crédits

Les rapports successifs de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire des années 1990 montrent que le ministère de l'environnement usait et abusait des reports de crédits (plus de 60 ou 70% sur certains chapitres). Si les reports de crédits environnementaux pouvaient s'expliquer par les aléas politiques de la composition gouvernementale⁴, le problème fondamental était lié à des difficultés de gestion « chroniques » pendant toute la décennie et même au-delà.

L'explication de ces phénomènes tenait tout simplement en la volonté politique de doter plus efficacement le ministère et la politique de l'environnement de crédits substantiels et en l'incapacité administrative, gestionnaire d'user de ces crédits en suivant le rythme de leur augmentation⁵.

³V. notamment depuis « Les politiques de l'environnement doivent-elles disposer de ressources spécifiques ? » (in O. GODARD (dir.), *Le Droit et l'environnement* : Actes des Journées de l'Environnement du CNRS-PIREN, Paris, CNRS, 1990, pp.103-127.

⁴ La Cour des comptes le souligne par exemple dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1990. En 1989, la suppression du secrétariat d'Etat chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs (confié peut-être trop précipitamment au trop éruptif H. Tazieff) a entraîné le report de ses crédits annulés sur 1990, crédits ajoutés à ceux du ministre délégué chargé de l'environnement à qui ses attributions avaient été confiées. Ces reports représentaient cependant des montants limités. V. Cour des comptes, *Rapport et déclaration générale de conformité annexés au projet de loi portant règlement définitif du budget de 1990*, n° 2500, JO Doc. Parl., Ass. nat., 18 déc. 1991, p.126.

⁵ V. par ex. le cas du Projet de loi de finances pour 1997. Le rapporteur spécial Bernard Hugo remarque à propos du plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), nouvel outil institué par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, que « Les moyens financiers consacrés à ces plans sont passés de 15 MF en 1994 à 35 MF en 1997. Les crédits consacrés à cette cartographie des risques sont reportés sur une année supplémentaire » et, à propos de la réalisation du plan décennal « Loire grande nature »,

Ladite augmentation n'était d'ailleurs qu'un trompe-l'œil, ou, tout simplement, la conséquence de l'accumulation d'année en année des crédits qui n'avaient pu être consommés et qui étaient reportés pour ne pas priver le ministère de moyens indispensables. Le sénateur Ph. Adnot, observe ainsi que « La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, note que « le budget du ministère de l'environnement est encore en 2001 un des budgets de l'État ayant la plus forte croissance : il augmente de 9 % en loi de finances initiale, après avoir augmenté de 8,6 % en 2000 ».

« Ainsi, si les crédits initiaux se sont établis à 716 millions d'euros, les crédits disponibles, quant à eux, se sont élevés à 1.103,9 millions d'euros - essentiellement du fait de reports de crédits élevés.

« Cette forte progression est toutefois avant tout une illusion, maintes fois dénoncée par votre rapporteur spécial, en raison du très faible taux de consommation des crédits, de l'ordre de 50 %. La Cour des comptes note ainsi que le budget de l'environnement « a très peu augmenté en 2001 par rapport à 2000 », et « au regard de cette sous-consommation chronique, [...] s'interroge sur la sincérité du budget de l'environnement⁶ ».

Le démembrement via l'ADEME n'a donc pas permis de mieux gérer les crédits publics. Il s'agissait de mettre en place des politiques ambitieuses mais présentant de grandes difficultés techniques.

Qu'en est-il depuis la LOLF ?

II – La politique de l'environnement depuis la LOLF : quelle performance ?

Répondre à la question de l'apport de la LOLF sur la performance de la politique environnementale nécessite de commencer par observer que celui-ci reste limité, tant du point de vue de la réorganisation administrative que des résultats obtenus.

A. Un impact mitigé de la nouvelle nomenclature budgétaire sur les structures gouvernementales

Par définition, la protection de l'environnement concerne l'ensemble de l'action de l'Etat. Dès lors, la question de l'adaptation de la budgétisation par mission, potentiellement interministérielle (LOLF art. 7-I), semblait particulièrement pertinente pour la politique environnementale : quel meilleur exemple de politique transversale ? L'analyse des faits incite

que « Compte tenu de l'urgence des travaux de mise en sécurité, une part importante doit être réalisée d'ici à 1998, notamment les opérations alternatives du barrage de Serre de la Fare. En 1994, l'État a engagé 79 millions de francs. En 1995, ont été mobilisés 90 millions de francs d'autorisations de programme antérieurement votées pour la Loire (reportées d'année en année en attente de décision gouvernementale) et environ 280 millions de francs de crédits budgétaires (en DO et AP). En 1996, 68 millions de francs supplémentaires ont été engagés. », B. Hugo, Avis sur le Projet de loi de finances pour 1997 : environnement, rapport n°88, Paris, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996, respectivement p. 17 et 19.

⁶ Ph. Adnot, *Rapport spécial sur le Projet de loi de finances pour 2003, Tome III – Les moyens des services et les dispositions spéciales (Deuxième partie de la loi de finances) – Écologie et développement durable*, Annexe 9 au Rapport général de Ph. Marini, Paris, Sénat, rapport n°68, 21 nov. 2002, pp. 5-6.

cependant à relativiser les interactions entre la LOLF et la réorganisation financière de la politique de l'environnement.

Observons tout d'abord que le ministère de l'environnement est un vivant contre-exemple à la philosophie de la nomenclature par missions qui implique de dépasser les structures administratives préexistante pour adapter les instruments de gestion aux nécessités de la politique poursuivie. Or, si la plupart des ministères ont été créés pour assumer une politique publique et gérer le budget adéquat (ce qui explique la grande prépondérance des ministères dotés d'une mission qui leur est propre, il a fallu bâtir un ministère de l'environnement absorbant le logement et surtout l'équipement pour fortifier la politique de protection de l'environnement. Dans les années 1990, le ministère de l'environnement était affaibli par la concurrence de ces importants ministères techniques. Or, la création de l'actuel grand ministère résulte d'une volonté politique (manifesté en premier lieu par Nicolas Sarkozy en confiant ledit grand ministère à Alain Juppé, ministre d'Etat) cherchant à valoriser la politique environnementale. Elle ne résulte donc pas de la LOLF. D'ailleurs la Mission « environnement », fut-elle interministérielle n'aurait pas suffi à donner le poids politique suffisant au ministère. D'autant que demeure la question des relations – tendues – avec le ministère de l'agriculture qui a conservé son autonomie et son approche « différente » de ces sujets...

Observons ensuite le « budget du ministère », puisqu'il existe toujours une présentation indicative par ministère. Celle-ci montre le décalage entre la mission et le ministère. La mission « Écologie, développement durable et mobilité durables » c'est 19,5 milliards (PLF 2022). Par contre, le budget annoncé du ministère pour 2022, c'est presque 50 milliards d'euros (49,9), car aux 9 programmes de la mission EDDMD⁷, il faut ajouter :

- une part de la mission recherche : le programme 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de de la mobilité durables ;
- Trois programmes de la mission « régimes sociaux et de retraite » : 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres, 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins et 195 - Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers ;
- un budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » avec 3 programmes : 613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile ; 612 - Navigation aérienne et 614 - Transports aériens, surveillance et certification
- Le Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » avec deux programmes : 793 - Électrification rurale et 794 - Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées
- Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » avec deux programmes : 785 - Exploitation des services nationaux de transport conventionnés et 786 - Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés ;

⁷ Programme 203 – Infrastructures et services de transports ; Programme 205 – Affaires maritimes ; Programme 113 - Paysages, eau et biodiversité ; Programme 159 – Expertise, information géographique et météorologie ; Programme 174 – Énergie, climat et après-mines ; Programme 181 – Prévention des risques ; Programme 345 – Service public de l'énergie ; Programme 217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ; Programme 355 – Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État (crédits évaluatifs)

- Le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » avec deux programmes : 764 - Soutien à la transition énergétique et 765 - Engagements financiers liés à la transition énergétique ;
- Enfin dans le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », un programme n°869 - Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle

Finalement, c'est le ministère qui est plus large que la mission, et qui regroupe de façon partiellement hétérogène des crédits reflétant les anciens départements ministériels absorbés (logement, transports). Même si la politique du logement est étroitement connectée à l'écologie (isolation, maîtrise de l'énergie, etc.), il est peut-être un peu abusif, à propos de la loi de finances pour 2022 d'annoncer « 50 milliards d'euros : un effort inédit pour la transition écologique ». Pour le « Ministère de la transition écologique », oui, pour la « transition écologique » en tant que tel, ce n'est pas exactement cela.

Comme le remarque le doyen Albert, la mission interministérielle « reste en quête d'identité⁸ ». La politique environnementale, quant à elle, reste en quête de performance.

B. performance et gestion des crédits budgétaires de la Mission

La gestion de la politique environnementale n'est guère différente de l'ensemble de la gestion financière de l'Etat. Sa performance suscite des critiques pour insuffisance.

Concernant la performance des modalités de gestion financière de cette politique, les analyses annuelles de la Cour des comptes pointent des performances mitigées. Ainsi, dans son rapport sur l'exécution du budget 2019, la Cour met en exergue ses « observations récurrentes sur la gestion » : « comme la Cour l'avait déjà précédemment observé dans les NEB pour 2017 et 2018, et comme pour le CAS Transition énergétique, les modalités de budgétisation et de gestion du programme 345 respectent imparfaitement les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances et le principe d'information du Parlement. La gestion des restes à payer d'une année sur l'autre, induite par le calendrier de paiement défini dans le code de l'énergie, donne lieu à des reports de charges significatifs.

« Plusieurs fonds sans personnalité morale relevant du périmètre de la mission continuent à déroger au principe d'universalité budgétaire et pourraient être rebudgétisés. De plus, compte tenu du caractère significatif des frais de gestion des fonds sans personnalité juridique, la Cour invite le ministère à réaliser une analyse comparative d'une gestion interne par rapport à une gestion par la Caisse des dépôts et consignations.

Enfin, « la trajectoire des dépenses du programme 345 demeure préoccupante. Entre 2017 et 2019, les crédits ont augmenté de 28 % en CP. Les projections pluriannuelles confirment la poursuite de cette tendance⁹. » Tout cela montre des insuffisances permanentes de gestion.

⁸ J.-L. Albert, « Les moyens financiers du ministère de l'environnement », *R. D. Publ.* 2022, n°1, pp.9-14. Nous rejoignons ses analyses.

⁹ Cour des comptes, « Mission Ecologie, développement et mobilité durable. Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2019, p. 7.

Notons enfin que l'État a été condamné par le Conseil d'Etat pour « inaction climatique »¹⁰. Cela ne témoigne pas d'une performance satisfaisante.

Peut-on imaginer des réponses pour améliorer à l'avenir la performance des dépenses publiques écologiques ?

Qui plus est, il faut observer un certain problème de cohérence des moyens par rapport aux objectifs. La ministre de l'environnement de B. Pompili signe un édit dans le document de présentation du projet de loi de finances pour 2022 : « Il n'y a pas de transition écologique sans agents sur le terrain. Le ministère de la Transition écologique est depuis près de 15 ans un contributeur important à l'effort de maîtrise de la dépense publique, avec des baisses d'en moyenne 1200 équivalent temps plein par an permises par des réformes structurelles d'ampleur. Au regard de nos missions toujours plus importantes et du moindre potentiel d'optimisation de nos ressources humaines désormais, il a été décidé de réduire très fortement cet effort en 2022. Cela nous permettra de recréer des postes sur le terrain, pour la réussite de nos politiques publiques¹¹ ». Donc, le budget du ministère a servi un objectif de réduction de la masse salariale contraire à la mission de transition écologique qui exige des « agents sur le terrain »...

Ces difficultés se retrouvent aussi dans l'épineuse question des indicateurs de résultats. J.-Fr. Calmette a montré la difficulté parfois de créer des indicateurs, surtout sur une notion aussi floue que le « développement durable »¹².

De toute façon, historiquement, avant ou après la Lolf on est face à une politique publique d'ampleur, difficilement maîtrisable. Certaines critiques récurrentes¹³ portent sur l'absence de lien entre les évaluations et l'attribution des crédits de l'année suivante. S'il est difficile d'imaginer un mécanisme contraignant en la matière, ces critiques montrent le problème fondamental de la volonté politique, qui ne peut être créée de façon obligatoire par un texte juridique.

En somme, la Lolf a permis d'organiser une procédure budgétaire exigeant une évaluation systématique des résultats. Bien qu'elle soit sous-utilisée, c'est au moins une amélioration indéniable vis-à-vis de l'information des citoyens. C'est mieux que de trouver des explications à l'important recours aux procédures de report de crédit. Quant à l'usage de telles informations, cela relève de choix politique qui ne peuvent être contenus dans un texte de loi, fût-ce celui d'une loi organique.

¹⁰ CE, 19 nov. 2020, req. n°427301, *Cne de Grande Synthe*.

¹¹ Ministère de la transition écologique, *Projet de loi de finances 50 milliards d'euros : un effort inédit pour la transition écologique*, p. 3.

¹² J.-F. Calmette, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », *Institut national du service public, RFAP*, 2006 n°1, p. 52 sq.

¹³ V. le rapport Lambert-Migaud de 2006.