



La pluriannualité, un outil adapté pour retrouver des marges de manœuvre dans le pilotage de nos finances publiques

Philippe Josse

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2022/2 N° 158 , PAGES 73 À 77
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.158.0073

Date de mise en ligne : 01/10/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2022-2-page-73?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La pluriannualité, un outil adapté pour retrouver des marges de manœuvre dans le pilotage de nos finances publiques

Philippe JOSSE*

RÉSUMÉ

Notre table ronde met en avant le « pouvoir » du Parlement en matière budgétaire. Ce terme renvoie d'une part au contrôle qu'il exerce et d'autre part à sa capacité d'inflexion des budgets que lui soumet l'exécutif. Si dans le domaine du contrôle la mise en œuvre de LOLF a atteint les objectifs de 2001, force est de dire que le volet dépenses n'est pas substantiellement modifié lors du débat parlementaire. Les causes profondes tiennent à la temporalité budgétaire et plus précisément au cadre étroit de l'annualité budgétaire. En revanche la pluriannualité budgétaire permet de retrouver des marges de manœuvre.

Our round table focuses on parliament's budgetary "power". On the one hand, this term refers to the control that parliament exercises and, on the other hand, its capacity to adjust budgets submitted to it by the executive branch. While the implementation of the organic financial law act (loi organique relative aux lois de finances – LOLF) has achieved the objectives set in 2001 with regard to the control aspect, it is evident that the expenditure aspect was not substantially modified during the parliamentary debate. The root causes stem from the budgetary temporality and, more precisely, from the narrow framework of the budget's annual nature. However, a multi-annual budget leaves more room for manoeuvre.

* Président adjoint de la section des finances du Conseil d'État.

La LOLF a vingt ans, mais elle n'est entrée en vigueur qu'il y a quinze ans. Or, au cours de cette période somme toute relativement brève, nos finances publiques ont affronté deux crises majeures, celle qui a débuté en 2008, puis la crise sanitaire, qui n'est pas encore achevée. Ces événements se sont accompagnés d'une forte sollicitation de l'outil budgétaire et ont entraîné une perturbation considérable dans tous les domaines de l'action publique.

Certes, leur incidence sur le rôle du Parlement, objet de la présente table ronde, a été moindre que sur la gestion publique et, d'ailleurs, le Parlement a été présent à toutes les étapes, avec dans l'une et l'autre crise un nombre inédit de collectifs budgétaires adoptés (quatre en 2009, quatre à nouveau en 2020). Il n'empêche, l'urgence, omniprésente dans les deux cas, ne constitue pas le contexte le plus propice au contrôle parlementaire, qui exige du temps et des travaux approfondis pour pleinement se déployer.

Notre table ronde met en avant le « pouvoir » du Parlement ; la question, en substance, est de savoir si l'objectif de rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et les assemblées a, ou pas, été atteint.

Ce rééquilibrage constitue bien l'un des enjeux de la LOLF ; si l'on schématise à l'extrême, cette dernière poursuit, en effet, deux grandes finalités : moderniser la gestion publique, par la globalisation des crédits et l'assignation d'objectifs de performance ; en contrepartie de cette globalisation et des marges de manœuvre qu'elle procure, renforcer la transparence (principe de sincérité, création de nouvelles comptabilités, justification au premier euro...) pour améliorer l'information et le poids du Parlement dans les processus budgétaires.

Pour tenter de répondre à la question – qui ne porte que sur le volet dépenses du budget, mais on pourrait aussi s'intéresser aux recettes, même si la LOLF n'a que peu changé les règles sur ce point –, on peut distinguer deux facettes dans la notion de « pouvoir ».

D'une part, ce terme renvoie au contrôle du Parlement : a-t-il, grâce à la LOLF, pu progresser ?

D'autre part, il renvoie à la capacité d'inflexion, par le Parlement, des budgets que lui soumet l'exécutif.

Certes, ce découpage a quelque chose d'artificiel : en effet, le contrôle peut aussi déboucher sur la proposition et, donc, indirectement, sur l'action ; il peut même se traduire directement par des amendements. Mais on le retiendra, au moins dans un premier temps, pour la clarté de l'analyse.

Au total, comme on va tenter de le démontrer, force est de dire que le volet dépenses n'est pas substantiellement modifié lors du

débat parlementaire. Mais comme on le verra, une telle situation n'a rien d'anormal.

*

* *

S'agissant du contrôle, je crois que nul ne peut nier que la mise en œuvre de la LOLF a, au moins en partie, atteint les objectifs de 2001 et que les progrès ont été considérables par rapport à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Au demeurant, on ne fêtait pas les anniversaires de cette dernière, ou en tout cas pas avec autant d'éclat que ceux de la LOLF...

Le socle de tout contrôle, c'est l'information ; à cet égard, on pourra toujours faire mieux, et la proposition de loi organique de M. Woerth et M. Saint-Martin corrige certaines insuffisances. Mais dans l'ensemble, quel contraste avec les documents budgétaires de l'époque des débuts de ma carrière, qui présentaient, quoique de manière assez théorique, les plus et les moins, tout en laissant vierge de toute explication la partie non modifiée des crédits, soit environ 95 % de ceux-ci. Quel contraste, aussi, pour la loi de règlement et tous les documents comptables qui l'accompagnent.

L'information, il est vrai, doit non seulement être présente mais aussi exacte, autant que faire se peut. Et là aussi, les choses progressent, ne serait-ce qu'avec la création du Haut conseil des finances publiques et aussi grâce à une démarche de « sincérisation » de la budgétisation, qui passe par une meilleure prise en compte des crédits nécessaires aux dépenses inéluctables et, aussi, je n'hésite pas à le dire, par une diminution sensible des taux de gel des crédits.

Évidemment, l'information n'a d'intérêt que si elle est exploitée ; et là aussi, les choses progressent, que ce soit avec le printemps de l'évaluation, ou la pratique des contrôles budgétaires ciblés. D'expérience, l'administration se plie aux exigences du contrôle parlementaire dès qu'est présente une réelle volonté de l'exercer, et ce d'autant plus que cet exercice s'opère dans un esprit non polémique, de critique au sens grec du terme. Et cela peut déboucher sur de vrais résultats, y compris dans des changements, portés par des parlementaires, dans les politiques publiques. Un seul exemple : la base ressources de l'aide juridictionnelle a récemment été profondément rationalisée, ce qui facilitera beaucoup sa gestion, dans le cadre d'une initiative parlementaire.

*

* *

Pourquoi, dans ces conditions, le Parlement n'infléchit-il qu'à la marge les volets dépenses des projets de loi de finances ?

D'abord, à cause de la LOLF elle-même ! Rappelons que l'article 40 de la Constitution est toujours là et qu'au demeurant les amendements qui le supprimait ou l'affadissaient ont tous été rejetés lors de la révision constitutionnelle de 2008, après des débats approfondis. S'inscrivant dans le cadre de l'article 40, la LOLF ne permet ni les augmentations « sèches » de crédits lorsqu'elles sont proposées par les parlementaires, ni même les augmentations sur une mission gagées par des diminutions sur d'autres missions, qui seraient au demeurant techniquement délicates à gérer dans le cadre de votes mission par mission. Donc, seuls sont possibles les redéploiements entre programmes, au sein d'une même mission.

Mais au-delà du texte de la LOLF, il y a des causes plus profondes, qui tiennent à la temporalité budgétaire. Dans le cadre étroit de l'annualité budgétaire, les marges de manœuvre du gouvernement lui-même sont limitées, sauf naturellement période extraordinaire de relance ou de « quoi qu'il en coûte » : en effet, on ne réforme pas en quelques mois, pas plus qu'on ne redéploie massivement les dépenses dans un espace de temps aussi court. N'oublions pas que derrière les crédits, il y a des fonctionnaires, que l'on recrute par concours et que, fort heureusement, on ne licencie pas « sèchement » : donc, pour redéploier des emplois, il faut le prévoir à l'avance, organiser en conséquence les concours et les mobilités : cela requiert du temps. De même avec les dépenses de prestations, pour lesquelles il faut prendre des textes, parfois législatifs, organiser des concertations, prévoir des modalités d'entrée en vigueur progressives, etc.

Ce que le gouvernement ne peut pas faire en quelque mois, *a fortiori* le Parlement ne peut-il le faire alors qu'il débat du projet de loi de finances quelques semaines avant l'ouverture de la gestion !

C'est, en réalité, la pluriannualité budgétaire qui permet de retrouver des marges de manœuvre ; à cet égard, une vraie réforme a été amorcée à la fin des années 2000, avec d'une part le vote de lois de programmation des finances publiques, d'autre part, s'agissant du budget de l'État, une budgétisation triennale présentée à titre indicatif dans les documents budgétaires. Certes, la crise de 2008-2009 n'a pas permis à ce progrès de complètement s'enraciner, mais la proposition de loi organique que j'évoquais il y a quelques minutes et que d'autres, à commencer par ses auteurs, ont évoquée plus amplement, devrait permettre de relancer les choses. Dans un cadre pluriannuel, le gouvernement peut présenter des réformes et le Parlement peut les

accepter, demander qu'elles soient infléchies, voire les refuser ; certes, à Constitution constante, il ne peut y avoir de vote sur une budgétisation pluriannuelle, sauf dans le cadre des lois de programmation. Du moins peut-il y avoir des échanges sur le fond des politiques publiques, qui peuvent infléchir notablement les choses.

*

* *

Pour retrouver des marges de manœuvre dans le pilotage de nos finances publiques, élargir nos horizons habituels de référence me semble une réelle voie de progrès : derrière les crédits, il y a la dépense, et derrière la dépense, il y a les politiques publiques ; on peut les infléchir et les rendre plus efficaces, que ce soit au Parlement ou au sein de l'exécutif. Mais c'est une œuvre de longue haleine, qui exige du temps : à cet égard, l'outil adapté, c'est la pluriannualité. Au demeurant, dès la fin 2005, c'est cette évolution que préconisait le deuxième rapport de MM. Lambert et Migaud sur la mise en œuvre de la LOLF...