



Robin DEGRON

Professeur de finances publiques, prép'ENA Panthéon-Sorbonne – ENS Ulm,
Membre de la FONDAFIP et du GRALE

Pluriannualité et performance : droit budgétaire européen et national, fertilisation croisée

Mots-clés : budget - gestion publique - Europe - pluriannualité - performance - LOLF - loi de programmation des finances publiques - cadre financier pluriannuel

Avec la loi organique relative aux lois de finances de 2001, la France a franchi un saut qualitatif en promouvant la transparence et la performance dans sa gestion publique. Pour autant, elle reste encore largement prisonnière du principe d'annualité. A l'inverse, l'Union européenne a développé des instruments opérationnels de pluriannualité sans s'engager dans une démarche de performance. Une synthèse et une convergence des deux systèmes paraît possible et souhaitable. La France aurait en particulier beaucoup à gagner en adossant à des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques des indicateurs de performance de moyen-long terme.

Plus de dix ans après la mise en application complète de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le moment est venu d'un examen réflexif sur le droit budgétaire de la Nation comme y invite le numéro 6/2016 de la Revue *Gestion et Finances Publiques*. Le droit financier français demeure ancré dans le principe d'annualité alors que l'ordre juridique européen privilégie la pluriannualité depuis l'adoption du Traité budgétaire européen du 2 mars 2012. Déjà, il y a vingt ans, lors du Sommet

d'Amsterdam, le Pacte de stabilité et de croissance avait ouvert la voie à des programmes de stabilité triennaux glissant au sein des États-membre. Confrontée à de nouveaux défis sans pouvoir bénéficier de financement nouveau, l'Union européenne commence de son côté à revoir les priorités des politiques communautaires et d'instiller une logique de performance dans sa gestion financière, une logique de performance que la France apprivoise depuis quelques années. La rencontre de ces deux histoires budgétaires invite

à réfléchir aux possibles apports de l'expérience française au droit communautaire et, réciproquement, de la dynamique financière européenne à la réflexion nationale.

La France commence d'incorporer dans son ordre juridique des outils utiles à la maîtrise de sa trajectoire de redressant des comptes publics (Degron, 2017). Le Pacte de stabilité révisé et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ont commencé de transformer notre rapport au temps de l'action publique ; ils obligent l'État à s'affranchir d'une stricte application du principe d'annualité. En contrepoint, à l'échelle européenne, la perspective pluriannuelle septennale reste encore étrangère à une évaluation des résultats des politiques communautaires. Ces dernières présentent pourtant, par nature, un

caractère structurel qui s'y prêterait bien. N'y a-t-il pas à tirer profit du meilleur des deux systèmes budgétaires ? Pluriannualité et performance ne pourraient-ils pas se mêler afin de tendre vers un cadre de référence financier réellement pertinent dans le pilotage de plus en plus contraint des deniers publics tant en Europe qu'en France et dans tous les États-membres ? La souplesse de gestion associée avec le cadre financier pluriannuel de l'Union ne serait-elle pas utile à transposer dans le droit budgétaire français afin de redonner une certaine flexibilité aux décideurs publics confrontés à la mise en œuvre de politiques structurantes qui s'inscrivent assez naturellement dans le moyen-long terme ? Il convient, en matière financière publique, de sortir du diktat de l'immédiateté qu'impose de fait l'application mécanique du principe d'annualité.

1 Un droit budgétaire européen fondé sur la pluriannualité

A – Un système budgétaire communautaire calé sur un pas de temps long

Le système budgétaire communautaire, à savoir, l'ensemble des règles qui encadrent la prévision et l'exécution du budget de l'Union européenne et d'Euratom, s'appuie sur la négociation d'accords interinstitutionnels financiers pluriannuels depuis 1988. Le cadre financier pluriannuel, en général défini sur une période sept ans, fixe les grandes orientations de l'Union. Peut-être son pas de temps très long, supérieur à la durée d'un mandat parlementaire européen, devrait-il être abaissé pour respecter le principe démocratique dont l'intensité grandit à mesure que le Parlement européen gagne en légitimité. Il offre cependant un cadre souple au développement de politiques structurelles.

1 – Le Cadre financier pluriannuel, instrument d'une pluriannualité opérationnelle

Aux termes de l'article 312 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) modifié suite au Traité de Lisbonne de 2007, « le cadre financier pluriannuel [CFP] vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite des ressources propres. Il est établi

pour une période d'au moins cinq années. Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel ».

Le règlement CFP du 2 décembre 2013 établit, par rubrique du budget communautaire et par année, les plafonds en crédits d'engagement (CE) et les plafonds annuels globaux en crédits de paiement (CP) pour la période 2014-2020, ainsi que les dispositions générales concernant l'application du cadre financier. La ventilation par sous-rubrique et par programme ainsi que les dispositions plus précises sont détaillées au sein des règlements sectoriels, lesquels définissent notamment un montant de référence en crédit d'engagement pour chaque programme sur la période 2014-2020 duquel il est possible de s'écarter dans la limite de plus ou moins 10 %.

Une certaine flexibilité est donc rendue possible entre les années et les rubriques du cadre financier pluriannuel. Elle ne peut toutefois pas conduire au dépassement des plafonds totaux pluriannuels fixés dans le CFP. Ces mécanismes sont censés, d'une part, assurer une gestion flexible du budget entre les rubriques et entre les exercices du cadre, permettant un report des crédits non utilisés d'une année sur l'autre ou, au contraire, une concentration des crédits jugés

prioritaires en début de période et, d'autre part, faire face aux événements imprévus, grâce à la mobilisation d'instruments spéciaux en cas d'événement considéré comme exceptionnel.

Les priorités politiques changent, par la force des choses, surtout en sept ans. En 2013-2014, le CFP de l'Union avait donné la priorité à la rubrique n° 1 du budget « Promouvoir une croissance intelligente et inclusive » avec le souci central de relancer l'investissement en Europe. La conjoncture internationale, la tension sécuritaire et la crise des migrants intervenus en 2015 et 2016 obligent l'Union à s'adapter et à se battre sur plusieurs fronts. Le budget pour 2016 et le projet de budget pour 2017 de l'UE illustrent la nécessité de s'adapter avec souplesse à la gestion du drame humain que connaissent les réfugiés syriens en particulier : en 2015, les dépenses en faveur de la régulation des migrations et de l'accueil des réfugiés (rubriques 3 et 4 du budget européen) avaient déjà progressé de près d'un tiers par rapport aux prévisions du CFP passant d'environ 2,5 à 3,7 Md€ ; en 2016 et 2017, la hausse est de près de 50 % avec un montant de dépenses totales d'un peu plus de 5 Md€.

2 – Le besoin d'une feuille de route qui respecte le fait démocratique

L'article 2 du règlement fixant le CFP, intitulé « réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier » dispose que « avant la fin de 2016 au plus tard, la Commission présente un réexamen du fonctionnement du cadre financier, en tenant pleinement compte de la situation économique qui existera à ce moment-là ainsi que des projections macroéconomiques les plus récentes. Le cas échéant, ce réexamen obligatoire est accompagné d'une proposition législative de révision du présent règlement en conformité avec les procédures prévues dans le TFUE. Sans préjudice de l'article 7 du présent règlement, les enveloppes nationales pré-allouées ne sont pas réduites dans le cadre d'une telle révision. » Cette révision répond à une demande du Parlement européen. Le but de cette révision est en particulier, comme en témoigne le deuxième considérant du règlement, de permettre « aux institutions, y compris au Parlement européen élu en 2014, de réévaluer les priorités ».

Notons que la Décision ressources propres qui double le cadre financier d'un accord intergouvernemental entre les États-membres au sujet de leurs contributions ne fait pas l'objet, quant à elle, d'une révision à mi-parcours. Elle s'applique sur les sept ans des perspectives pluriannuelles. Sa procédure d'adoption, longue, puisqu'elle

implique une ratification des parlements nationaux, tend à différer son entrée en vigueur. À titre d'exemple, la Décision ressources propres du 26 mai 2014 n'est rentrée en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2016 avec un effet rétroactif à compter de la date d'entrée en application sur les exercices du début du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Il s'ensuit une rigidité certaine du cadre financier pluriannuel sur le volet des recettes et une certaine raideur sur le volet des dépenses. La période d'application des perspectives financières et la difficulté d'en modifier les grands équilibres heurtent dans une certaine mesure le principe démocratique. Ainsi, alors que le Parlement européen a été réélu le 25 mai 2014, il a dû commencer de gérer un cadre financier défini courant 2013 et d'application directe au 1^{er} janvier 2014. Le mandat des parlementaires européens arrivant à échéance en mai 2019, le CFP 2014-2020 leur survivra pendant encore un an. Au sein du système budgétaire européen, le pas de temps budgétaire dépasse le pas de temps des urnes ce qui donne, en pratique, un poids prépondérant à la technocratie, en l'occurrence la Commission, pour gérer les finances de l'Union. Des perspectives pluriannuelles pensées sur trois ans et préparées durant l'année de transition politique parlementaire européenne respecteraient davantage le fait démocratique. La périodicité triennale est d'ailleurs en général promue par l'UE parmi les États-membres. Sur le plan juridique, cette évolution impliquerait toutefois une modification de l'article 312 du TFUE qui fixe à « au moins cinq ans » la période d'une CFP. Cette option est peu probable. À défaut, le fait de ramener les CFP à cinq ans, en phase avec l'élection du Parlement européen serait un progrès de la démocratie à l'échelle communautaire, démocratie déjà fort corsetée sur le plan des ressources puisque l'UE n'a pas réellement de recettes fiscales, qu'il conviendrait de faire vivre davantage sur le volet des dépenses. L'Union a en effet besoin d'améliorer son fonctionnement de ce point de vue à tout particulièrement (Youngs, 2016). L'ajustement à mi-mandat CFP afin de s'adapter au contexte politique et économique dans lequel évolue l'Union apparaît comme un pis-aller.

Même si le principe de pluriannualité est poussé à l'extrême par le cadre financier pluriannuel, il apparaît de bonne administration afin de donner du temps aux décideurs publics pour mettre en œuvre des politiques complexes, qui présentent le plus souvent un intérêt structurel (cf. politique

de cohésion, politiques structurelles européennes), et en évaluer les effets. Ce rapport au temps a commencé d'imprégner les droits budgétaires des États-membres depuis le Pacte de stabilité et de croissance.

B – L'intégration de la pluriannualité dans l'ordre budgétaire maastrichtien

Dès l'origine du Pacte de stabilité et de croissance, l'Union européenne a imposé à ses membres de suivre de manière triennale et glissante des engagements de maîtrise du déficit. À la suite de la crise de la dette souveraine, le dispositif en faveur de l'encadrement des trajectoires budgétaires des États-membres s'est perfectionné. En France, la loi organique relative au pilotage et à la gouvernance des finances publiques a traduit en droit interne la nécessité d'un suivi pluriannuel des déficits et de l'endettement.

1 – Le Traité budgétaire européen et la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, vecteurs d'une pluriannualité dans les droits budgétaires des États-membres

Le « paquet de six » (*Six Pack*¹) et le « paquet de deux » (*Two Pack*²), qui ont été respectivement adoptés en 2011 et 2013, ont profondément réformé le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) établi en 1997 lors du Conseil européen d'Amsterdam (Bouvier *et al.*, 2014). Non seulement les objectifs de maîtrise du déficit et de la dette publique ont été renforcés mais la définition d'un plan budgétaire pluriannuel s'est imposée afin de tendre vers le double objectif de limiter le déficit nominal à 3 % du PIB et le déficit structurel à 0,5 % du PIB. De manière très opérationnelle, le suivi de la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics et, à long terme, de résorption de la dette supérieure à 60 % du PIB passe désormais par un contrôle annuel des budgets des États-membres. De ce point de vue, les dispositions du règlement 473/2013/UE du 21 mai 2013, qui fixe un calendrier annuel et des règles communes très précises en matière de finances publiques, marquent l'émergence d'un nouvel ordre budgétaire communautaire qui combine une vision pluriannuelle et un contrôle annuel à travers le suivi des plans budgétaires.

En complément du droit communautaire dérivé qui sert de vecteur au PSC et à ses réformes successives, le Traité relatif à la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012 (TSCG) a ancré, au sommet de la hiérarchie des normes de la plupart des États-membres, l'engagement

de revenir à l'équilibre des comptes à brève échéance via la définition d'un objectif de moyen terme (OMT). Un dispositif de contrôle budgétaire interne et des mécanismes de correction ont été institués.

Sous l'impulsion de l'Union, selon des modalités fort variables d'un pays à l'autre (Flizot, 2015), les États ont révisé leur ordre budgétaire interne en le refondant sur la notion de suivi pluriannuel des engagements financiers souscrits suite à la crise de la dette souveraine. Le cas français est archétypal d'une intégration a minima, sans contrainte juridique réelle des engagements pluriannuels. Si l'idée d'une loi cadre d'équilibre des finances publiques a pu un instant germer en 2010, loi cadre qui aurait permis de soumettre au juge constitutionnel les lois de finances annuelles a priori non conformes aux cadres pluriannuels fixés, force est de constater qu'elle n'a pas prospéré faute d'une possibilité d'accord politique parmi les parlementaires réunis en Congrès afin de modifier la Constitution.

2 – La LOPGFP et les lois de programmation des finances publiques, facteurs d'adaptation du droit budgétaire français à l'ordre budgétaire communautaire

C'est finalement sous la contrainte de la pression communautaire que la France a mis en œuvre les dispositions du Traité budgétaire européen via l'adoption de la loi organique relative au pilotage et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012. Ce texte est venu consolider le dispositif assez souple des lois de programmation des finances publiques déjà introduit par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Les deux premières lois de programmation des finances publiques (LPFP) étaient triennales (2009-2012 et 2011-2014) alors que les deux dernières ont adopté un pas de temps quinquennal (2012-2017 et 2014-2019). La question du pas de temps de référence interroge de nouveau : on conçoit l'intérêt d'établir une feuille de route à cinq ans, en phase avec le renouvellement de la représentation nationale et du pouvoir exécutif ; on ne peut toutefois que constater la difficulté de prévoir des taux de croissance à cinq ans, fondement des prévisions en recettes, dans une période d'aussi grande instabilité économique (Degron, 2015). La révision de la LPFP du 31 décembre 2012 pour la période 2013-2017 par la LPFP du 29 décembre 2014 pour la période 2015-2019, soit deux ans après la première loi de programmation de la XIV^e législature illustre la fragilité des prévisions quinquennales : alors que la première loi de programmation tablait sur une

¹ Le *Six Pack* est un ensemble de cinq règlements (n°1173 à 1177/2011/UE) et d'une directive (directive 2011/85/UE) valant pour l'ensemble des États-membres de l'UE.

² Le *Two Pack* comprend deux règlements (n°472 et 473/2013/UE) s'appliquant aux États de la zone Euro.

croissance de 2 % dès 2014, il a fallu que la seconde loi de programmation revienne à une cible de 0,4 % pour cette échéance et reporte à 2018 le retour à une croissance potentielle estimée à 2 %. Ne serait-il pas sage de fixer un cadre financier pluriannuel national à trois ans qui permette de reconsidérer la situation politique et économique à mi-mandat afin de crédibiliser l'action publique qui ne peut pas faire abstraction du contexte ouvert et dynamique dans lequel elle évolue ? Il s'agirait par la même de crédibiliser l'outil des lois de programmation tout en respectant la logique politique dont elle est issue ? Cette approche pragmatique est d'ailleurs celle qui prévaut pour les seules perspectives financières de l'État à travers le budget triennal (Duplay, 2016).

Si le droit budgétaire national commence de faire mouvement vers un peu plus de pluriannualité, il demeure en revanche très décevant sur le volet de la performance pourtant central dans la LOLF de 2001. Déjà, en 2012, Franck Mordacq, ancien

directeur de la réforme budgétaire qui a vécu les premières années de la LOLF, dressait un bilan pour le moins mitigé de l'analyse des résultats par le Parlement. Six années plus tard, le constat que la LOLF est une réussite sur le plan de la transparence et du développement de l'information budgétaire mais un échec sur le plan de la performance paraît largement partagé. Comme le souligne Didier Migaud (2016) : *Songez au temps passé, chaque automne, à examiner des lois de finances, c'est-à-dire les intentions, pour ne les modifier d'ailleurs qu'à la marge, alors que l'examen des lois de règlement, au printemps, est expédié en quelques jours, voire en un, comme par une profonde et préoccupante indifférence aux résultats effectifs.*

Le moment n'est-il pas venu de repenser les modalités d'application de ce volet essentiel de la LOLF en s'appuyant sur des instruments de pluriannualité rendus plus opérationnels qu'actuellement ?

2 Un droit budgétaire français porteur d'une logique de performance qui pourrait s'enrichir d'une logique communautaire pluriannuelle affirmée

A – La performance, second pilier de la loi organique relative aux lois de finances

Pilier de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la performance de l'action publique apparaît actuellement à la fois comme un excellent principe mais également comme un vœu pieux. À l'épreuve de l'examen annuel des lois de finances et de règlement, il est bien difficile de réellement percevoir l'effectivité et l'efficacité de politiques publiques qui mettent du temps à produire leur effet. Le risque d'un désintérêt pour le suivi pointilliste de phénomènes globaux est grand et appelle à repenser le pas de temps de notre pratique budgétaire.

1 – La recherche de la performance, fondement d'un nouveau management public

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 s'inscrit dans un cycle constitutionnel favorable au renforcement de l'information et des pouvoirs de contrôle de la

représentation nationale après une quarantaine d'années de parlementarisme ultra rationalisé d'inspiration gaullienne. La logique de performance dans l'action publique, qui soutient la loi organique, doit par ailleurs être replacée dans le courant international en faveur d'un *new public management*. Promu au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dès les années quatre-vingt. Mise en œuvre avec un certain succès au Canada ou dans les pays scandinaves dans les années quatre-vingt-dix, cette nouvelle philosophie budgétaire touche la France à l'aube du XXI^e siècle.

Elle se traduit concrètement dans les articles 7 et 51 de la LOLF qui posent respectivement une nouvelle architecture budgétaire fondée sur les missions ou les fonctions du budget et les indicateurs de performance censés refléter l'atteinte des cibles de bonne gestion publique en termes d'efficacité, d'efficience et de qualité.

Difficilement contestable dans son principe, l'idée d'apprécier l'action publique et les dépenses afférentes à l'aune des résultats obtenus se heurte

à la difficulté opérationnelle de trouver le bon pas de temps d'évaluation. Beaucoup de politiques publiques ne peuvent en effet avoir d'impact que sur le moyen-long terme.

2 – L'annualité, un horizon trop étroit pour penser la performance de politiques publiques

Principe fondamental du droit budgétaire national, le principe d'annualité veut que le gouvernement rende compte de son action devant le Parlement une fois l'an. Il s'ancre dans l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. De nombreuses politiques se prêtent mal à cet exercice qui peut d'ailleurs conduire à communiquer à la représentation nationale une information non pertinente, sans mise en perspective, finalement vide de sens qui finit par détourner le pouvoir législatif d'une authentique fonction de contrôle de l'exécutif. Plusieurs exemples issus des domaines environnementaux et socio-économiques permettent d'illustrer la trop courte vue budgétaire actuelle.

Mise à l'honneur par la COP 21 de Paris fin 2015, la politique en faveur de la lutte contre le changement climatique via la baisse des émissions de gaz à effet de serre montre l'importance d'une vision à moyen-terme et la possibilité de coupler cette vision « longue », stratégique, avec un contrôle serré, tactique, de l'action publique. Le fait de suivre, comme actuellement, année après année, dans le cadre des indicateurs de performance lolfiens, les émissions nationales de CO₂ fait peu sens quand on sait que ce sont fondamentalement des choix de politique énergétique, industrielle, urbanistique et de transports qui pèsent sur ledit indicateur. En la matière, les inflexions ne se marquent pas annuellement. Pour autant, il ne faudrait pas dédouaner l'État d'un contrôle annuel d'actions ciblées qu'il peut mener pour réduire les émissions à travers des dispositifs spécifiques. En l'occurrence, la mesure visant à promouvoir la commercialisation de véhicules « propres », électriques ou faiblement émetteur de GES apparaît comme un facteur positif de lutte contre l'effet de serre. Ainsi, le suivi annuel du niveau moyen d'émission du parc automobile serait-il un indicateur opérationnel de politique publique pertinent. Une fois tous les trois ans, à l'occasion de la préparation et de l'adoption de la loi de programmation des finances publiques, un examen de la trajectoire de baisse des émissions de GES nationale serait pertinent, en permettant de voir les inflexions enregistrées et en questionnant l'efficacité globale des différents

canaux utilisés par l'État pour juguler un phénomène complexe, multifactoriel.

Autre exemple, dans le champ économique cette fois, le suivi annuel du solde commercial français comme indicateur de performance des services de l'État en charge de la politique commerciale paraît si ce n'est aberrant du moins déconnecté de la réalité des moyens d'actions dont dispose les services du ministère des Affaires étrangères et du développement international, y compris ceux du Trésor. Compétence communautaire exclusive, la politique commerciale internationale échappe d'ailleurs largement à la France. En réalité produit des efforts conjoints de l'État, des collectivités territoriales en particulier des régions et bien évidemment des entreprises françaises, les déterminants du solde commercial échappent pour l'essentiel à l'action supportée par le budget de l'État. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne faut pas apprécier annuellement les efforts particuliers de l'État en faveur de cette politique mais encore faut-il trouver des indicateurs modestes et ciblés pour ce faire. On pourrait ainsi imaginer que le nombre des contrats, voire les chiffres d'affaire cumulés, obtenus par les entreprises françaises à l'export qui ont été soutenues par le réseau diplomatique ou Ubifrance soit un indice d'efficacité annuel du service public. Tous les trois ans, rien n'empêcherait par ailleurs d'avoir un débat de fond au sein de la représentation nationale, sur l'évolution « macroscopique » de la place de la France dans le commerce mondial. Là encore, le débat démocratique gagnerait en pertinence sans pour autant sacrifier le suivi annuel de l'efficacité des services de l'État ou de ses opérateurs.

Domaine très sensible car touchant à l'équilibre social de la nation, le chômage, en particulier celui des jeunes, pourrait mériter un contrôle démocratique à la fois plus global dans la durée et plus fin à l'échelle de l'année. L'évaluation globale des politiques publiques en faveur de l'emploi devrait passer par un questionnement régulier mais non permanent de l'action conduite par le gouvernement aujourd'hui prisonnier du pas de temps mensuel des statistiques du chômage et forcément amené à recourir à des mesures court-termistes (ex. emplois aidés) pour répondre à la préoccupation de l'opinion. Pour échapper à cette dictature du court-terme, il conviendrait selon nous de fixer un cap pour l'emploi à trois ans, en phase avec une loi de programmation, qui oriente l'action et la décline en une série de mesures concrètes. Ces mesures seraient, quant à elles, soumises à l'exercice annuel de contrôle parlementaire afin de vérifier

finement l'efficacité de l'action publique. L'enjeu ici ne serait plus de juger globalement de l'évolution du taux de chômage mais de l'apport d'actions publiques bien circonscrites à sa réduction. On pourrait notamment imaginer que soit suivie la proportion des demandeurs d'emploi accompagnés par Pôle Emploi ayant retrouvé un travail dans les six mois suivant leur licenciement. En termes d'efficacité, on pourrait aussi s'appuyer sur ce type d'indicateur pour comparer les performances d'autres plateformes de recherche d'emploi, en particulier les PLIE établies par de nombreuses collectivités territoriales afin d'optimiser l'allocation des ressources publiques.

Le champ des possibles ouverts par l'idée de découpler le suivi pluriannuel de grands indicateurs de politiques publiques et celui, plus fin, d'indicateur d'efficacité d'actions publiques ciblées est potentiellement large. Dans tous les domaines, économique, environnemental, social mais également éducatif ou sécuritaire, l'exercice pourrait être mené afin de redonner un sens à la notion de performance publique et de rehausser par là même le débat parlementaire afférent en y distinguant clairement ce qui relève du pilotage stratégique de l'État du contrôle opérationnel de l'action de ses services ou établissements publics.

B – Vers une intégration multiscale de la pluriannualité et de la performance

Le fait de redonner du temps aux politiques publiques afin d'en apprécier effectivement la performance permettrait de faire vivre l'esprit de la LOLF. L'Europe, déjà dotée d'une vision pluriannuelle de ses politiques pourrait les légitimer davantage en développant une culture du résultat. À la convergence des deux histoires budgétaires nationale et communautaire, le mouvement esquissé renouvellerait le concept de nouveau management public en lui redonnant une certaine crédibilité aux yeux des praticiens comme des citoyens usés par la mise en scène annuelle de l'incapacité apparente de l'État à atteindre une certaine efficacité de l'action publique. Déjà, les lois de programmation des finances publiques offrent un support à une nouvelle ambition budgétaire.

1 – Le mouvement européen vers le pilotage par la performance du budget communautaire

Le Traité de Lisbonne de 2009 a introduit la notion de performance dans le contrôle exercé par le Parlement sur l'action de la Commission. Selon les

termes de l'article 318 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « La Commission soumet chaque année au Parlement européen et au Conseil les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget. En outre, elle leur communique un bilan financier décrivant l'actif et le passif de l'Union. La Commission présente également au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus notamment par rapport aux indications données par le Parlement européen et le Conseil ». À travers l'idée d'évaluer les résultats obtenus, le droit primaire communautaire intègre bien la notion de performance à l'instar du droit budgétaire national.

Comme le souligne la note d'exécution budgétaire établie pour la première fois par la Cour des comptes au sujet du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) en 2016 à propos du budget 2015 de l'État, le Parlement européen a commencé de pousser la Commission à développer une nouvelle culture de la performance : « Les services de la Commission devraient définir, dans leur plan de gestion, un certain nombre d'objectifs et d'indicateurs répondant aux exigences de la Cour des comptes [européenne] en termes de pertinence, de comparabilité et de fiabilité, que, dans leurs rapports annuels d'activité, les services devraient mesurer leur performance en faisant la synthèse des résultats obtenus lorsqu'il s'agit de contribuer aux principales politiques conduites par la Commission, que cette performance par service doit s'accompagner d'une évaluation globale de la performance de la Commission dans le rapport d'évaluation prévu par l'article 318 du traité FUE ». Cette orientation est d'ailleurs à associer à un contexte budgétaire européen de plus en plus contraint qui impose une allocation optimale des ressources. Le Parlement européen trouve à travers la Cour des comptes européenne un allié naturel en faveur du développement de la culture et des outils de gestion par la performance des fonds publics. La Cour des comptes de Luxembourg insiste sur le fait que, si l'Union veut relever les défis urgents auxquels elle est confrontée, elle doit mieux utiliser son budget : « L'Union doit mieux investir son argent et faire en sorte que ses investissements correspondent davantage à ses priorités, que ses règles soient plus simples et axées sur les résultats, et que ses ressources soient gérées de manière plus efficiente » (cf. extraits du discours de M. Vítor Caldeira, Président de la Cour des comptes européenne, devant le

Parlement européen réuni en assemblée plénière le 26 novembre 2015 à Strasbourg).

La réflexion se développe dans le cadre de la révision à mi-parcours du cadre financier pluri-annuel 2014-2020. Elle est susceptible de déboucher d'ici fin 2017 dans les travaux préparatoires au CFP 2020-2026 selon la communication présentée par la Commission le 14 septembre 2016 intitulée « *Un budget de l'UE axé sur les résultats* ». L'association d'une logique de performance à un cadre budgétaire pluriannuel a du sens en matière de politique publique dont les effets ne se traduisent en général que sur le moyen-long terme. La réflexion à mener s'inscrit dans l'idée plus large du rapport de l'État au temps long, un État délié du diktat de l'immédiateté et de la vision, forcément étroite, qu'impose la gestion à vue, annuelle de la chose publique. Tant l'Union que la France et les autres États-membres auraient à gagner de repenser leurs politiques en découplant ce qui relève de la stratégie et du long terme de ce qui tient de la tactique et du court terme de l'action publique.

2 – La question clef du rapport au temps de l'évaluation des politiques publiques

L'État, par nature, est garant des intérêts de long terme de la Nation. En France tout particulièrement, il tire une large part de sa légitimité de son rapport indéfini au temps qu'il puise dans l'Histoire et qui lui permet de tendre des ponts vers l'avenir. Autant l'intérêt privé peut être porteur d'une logique court-termiste tendue vers la réalisation de profits rapides nonobstant le développement, encore modeste, d'initiatives en faveur de la responsabilité sociétale des entreprises, autant l'État se distingue par une volonté de régulation intergénérationnelle. Au-delà de la vision classique de l'État et de son rapport à une population territorialisée dotée d'institutions, nous pensons que la relation au temps long est consubstantielle de l'État moderne. Un État qui assure la continuité de valeurs et de modes de vie caractérisant une société. Alors que les transitions démographiques, technologiques, écologiques s'accélèrent dans le cadre d'une économie globalisée, la référence au temps apparaît plus que jamais nécessaire à valoriser. Sans être un prétexte à l'immobilisme, elle rassure et permet de construire avec une certaine sérénité, sans sacrifier aux effets de mode.

Vue sous le prisme communautaire ou national, la différenciation du rapport au temps des politiques publiques et de leur efficacité semble ainsi une piste prometteuse à explorer. Cette approche

rompt la tradition d'une vision uniformisée de l'action publique, sans hiérarchisation des enjeux, ni claire séparation entre ce qui relève de la stratégie et de la tactique, de l'objectif et du chemin critique ou des moyens pour l'atteindre. Depuis les origines de la mise en œuvre de la LOLF, le droit budgétaire confond les deux aspects ce qui conduit à affaiblir l'idée même d'un contrôle par la performance de la chose publique.

Ne nous y trompons pas, cette affaire n'est pas celle des seuls spécialistes de l'Administration. Elle engage en réalité la confiance des citoyens dans leurs représentants, les agents publics et par là même la foi dans une démocratie en danger. La difficulté, voire l'incapacité, de démontrer en quoi les pouvoirs publics répondent concrètement à l'aspiration des citoyens est sans doute le pire risque pour la perpétuation de l'État de Droit en cela qu'il entraîne le désespoir du peuple, un peuple qui croit encore en France à la parole de l'État et qui attend toujours beaucoup de sa part. Par-là, la situation politico-budgétaire actuelle, insatisfaisante car déresponsabilisante et manquant d'ancrage de long terme, fait le lit de la démagogie, des démonstrations à l'emporte-pièce. Ces dernières rassurent certes par leur simplicité mais nient la réalité d'un monde devenu hyper complexe et sacrifient la raison sur l'autel du ressenti et de l'immédiateté.

Les lois de programmation et les lois de finances offrent d'ores et déjà le support d'une différenciation salutaire entre le temps long ou le moyen terme et la courte vue, la stratégie et l'action. À la première, il devrait revenir l'essentiel et à la seconde l'important. Dans le cadre de nouvelles lois de programmation de finances publiques, seraient établies des objectifs réellement stratégiques et des cibles quantifiées portant sur des indicateurs clefs de développement durable de la Nation. Ces indicateurs seraient naturellement peu nombreux, formant un ensemble de cibles resserrées, parfaitement compréhensibles par les représentants du peuple et la grande majorité des citoyens-contribuables-usagers. Ce tableau de bord stratégique pourrait d'ailleurs servir de feuille de route politique aux ministères, de boussoles pour éviter de dériver sur la haute mer d'une actualité toujours houleuse qui détourne rapidement du cap.

Dans le périmètre de lois de finances renouvelées, les annexes bleues portant programmes annuels de performance, seraient focalisées sur la définition d'objectifs modestes mais parfaitement inscrits dans le champ d'action effectif des

services de l'État et de ses opérateurs. L'État serait annuellement évalué par le Parlement à travers des rapports annuels de performance porteurs de réalisations concrètes, mesurables et surtout associées à une claire responsabilité politique du gouvernement et de ses ministres. Plus opérationnel, plus directement en prise avec le pouvoir d'action de l'exécutif et de sanction du pouvoir législatif, ce schéma redonnerait du sens à un débat budgétaire qui mélange aujourd'hui réflexions stratégiques et conditions de mise en œuvre opérationnelle

Comme nous le proposons dans notre précédent article, ce suivi annuel des lois de finances ne serait pas incompatible avec une redéfinition du contenu même d'une loi de finances initiale. La structure des actuelles lois de financement de la sécurité sociale pourrait être une source d'inspiration (Degron, 2016 Op. Cit.).

Les anniversaires quasi conjoints des 10 ans de la LOLF et des vingt années du Pacte de stabilité et de croissance invitent à repenser notre système budgétaire national dans le sens d'une plus grande prise en compte du moyen-long terme, et à renforcer, autant que faire se peut sur le plan juridique, la légitimité des procédures financières communautaires. La France et l'Europe, l'esprit de démocratie et la logique de performance réunis, auraient sans doute beaucoup à gagner d'une fertilisation croisée du meilleur des droits budgétaires européens et nationaux. Ainsi pourrait se dessiner, en France, les contours d'une LOLF 2 plus performante que son aînée parce que pensée dans une perspective de plus long terme que l'exercice budgétaire annuel. Il ne s'agit pas de sacrifier l'héritage de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen mais de l'adapter aux nouveaux défis, forcément pluriannuels, à relever pour l'État. ■

Bibliographie

- Bouvier Michel, Esclassan Maris-Christine, Lasalle J.-P., *Finances publiques*, 13^e édition, L.G.D.J., 2014.
- Collectif (sous la direction de Franck Mordacq et Michel Le Clainche), *Revue Gestion et Finances publiques*, numéro spécial des 10 ans de LOLF, n°6, novembre-décembre 2016.
- Cour des comptes, *Rapport sur l'exécution du budget 2015 de l'État – Note d'exécution budgétaire du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne*, en ligne, mai 2016.
- Degron Robin, *Les finances publiques à l'heure européenne*, collection Les Carrés, Gualino, 3^e édition, 2017.
- Degron Robin, « La LOLF, un esprit à revivifier dans le nouveau contexte européen », *Revue Gestion et Finances publiques*, n°6, novembre-décembre 2016, pp. 26-33.
- Duplay Renaud, « La pluriannualité et la LOLF », *Revue Gestion & Finances publiques*, n°6, novembre-décembre 2016, pp. 21-25.
- Flizot Stéphanie, « La règle d'or des finances publiques en Europe : une règle homogène ? », *Revue de Gestion & Finances Publiques*, n°1/2 – Janvier-Février 2015, pp. 80-87.
- Monnier Jean-Marie (sous la direction de), *Les finances publiques*, Les Notices, La Documentation Française, Juin 2015.
- Mordacq Franck, « Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive », *Revue de Gestion & Finances Publiques*, n°4 – Avril 2012, pp. 32-37.
- Youngs Richard, « Democratizing Europe – How the European Union can reform itself », *Foreign Affairs*, on line, August 2016.