



RAPPORT
DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EFFICACITÉ
DE LA
DÉPENSE PUBLIQUE ET LE CONTRÔLE
PARLEMENTAIRE ⁽¹⁾

Président
M. Laurent FABIUS,
Rapporteur
M. Didier MIGAUD,
Députés.

—
TOME I
RAPPORT

(1) *Ce groupe de travail est composé de : M. Laurent FABIUS, président de l'Assemblée nationale, président, M. Augustin BONREPAUX, président de la Commission des finances, vice-président, M. Didier MIGAUD, rapporteur général de la Commission des finances, rapporteur ; MM. Philippe AUBERGER, Dominique BAERT, Jacques BRUNHES, Gilles CARREZ, Yves COCHET, Christian CUVILLIEZ, Laurent DOMINATI, Roger FRANZONI, Gérard FUCHS, François GOULARD, Jean-Jacques JÉGOU, Pierre MÉHAIGNERIE, Michel SUCHOD.*

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE : LA PROBLÉMATIQUE BUDGÉTAIRE

AUJOURD'HUI

I.- LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE : DOGME OU NÉCESSITÉ ?

A.- L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE SUR LONGUE PÉRIODE ET LEURS EFFETS SUR L'ÉCONOMIE

- 1.- L'évolution au cours de la période 1949-1992
 - a) *La dépense publique : une croissance qui reste forte malgré un ralentissement récent*
 - b) *Le déficit budgétaire réapparaît avec la crise*
- 2.- L'évolution postérieure
 - a) *Une amélioration encore insuffisante des comptes publics*
 - b) *Les prélèvements obligatoires : une notion dont il faut bien apprécier la portée*
 - c) *Dépense publique et croissance : d'incontestables interférences*

B.- LA COMPARAISON INTERNATIONALE DES DÉPENSES PUBLIQUES

- 1.- Les finances publiques dans l'Union européenne
- 2.- Les dépenses publiques dans le monde

C.- RESTREINDRE L'ENDETTEMENT PUBLIC SANS SE TROMPER DE CIBLE

- 1.- Les risques liés à l'endettement public
- 2.- La limitation de l'endettement public passe par un dosage fin entre maîtrise des dépenses et réforme de la fiscalité

II.- LA POURSUITE DE L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES DOIT ÊTRE ASSOCIÉE AU SOUTIEN À LA CROISSANCE

A.- PRIVILÉGIER LES DÉPENSES FAVORABLES À LA CROISSANCE

B.- COORDONNER LES POLITIQUES BUDGÉTAIRES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE POUR ASSURER LE SOUTIEN DE L'ACTIVITÉ

C.- PROGRAMMER LES DÉPENSES SUR PLUSIEURS ANNÉES ET GÉNÉRALISER L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS

- 1.- Les avantages d'une vision pluriannuelle des dépenses
- 2.- L'évaluation doit devenir un outil d'aide à la décision budgétaire

DEUXIÈME PARTIE : ACTUELLEMENT, LE PARLEMENT NE CONTRIBUE PAS FORTEMENT À L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

I.- BIEN QUE NOTRE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE SOUFFRE D'UN MANQUE DE TRANSPARENCE, LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT LUI PERMETTENT, EN THÉORIE, D'AGIR SUR LA DÉPENSE PUBLIQUE

A.- LA TRANSPARENCE DE NOTRE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE EST INSUFFISANTE

- 1.- Un manque de lisibilité constant

- a) *Des lacunes importantes*
- b) *Certains progrès récents*
- 2.- Une crédibilité parfois contestable
 - a) *Un certain monopole d'expertise au profit du Gouvernement*
 - b) *Une difficile révision du projet de loi de finances*
- 3.- Une sincérité parfois sujette à caution
 - a) *Des artifices de présentation*
 - b) *Un contrôle récent du Conseil constitutionnel*

B.- LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT LUI PERMETTENT, EN THÉORIE, D'AGIR SUR LA DÉPENSE PUBLIQUE

- 1.- Des pouvoirs dont la réalité et l'étendue prêtent à discussion
 - a) *Des pouvoirs dont la portée n'est pas toujours évaluée à sa juste valeur*
 - b) *Des effets pervers*
- 2.- Une autorisation parlementaire souvent contournée lors de l'exécution du budget
 - a) *Une gestion des crédits budgétaires à la discrétion du Gouvernement*
 - b) *Une pratique de la régulation budgétaire peu respectueuse des prérogatives du Parlement*

II.-MAIS, LE PARLEMENT N'A EU, JUSQUE LÀ, NI LA FERME VOLONTÉ DE CONTRÔLER LA DÉPENSE PUBLIQUE, NI LES MOYENS D'EN ÉVALUER LES PERFORMANCES

A.- LE PARLEMENT EST, THÉORIQUEMENT, EN MESURE DE CONTRÔLER LA DÉPENSE PUBLIQUE

- 1.- Des pouvoirs étendus
 - a) *Des attributions importantes*
 - b) *Une information abondante*
 - c) *L'assistance de la Cour des comptes*
- 2.- Des pouvoirs sous-utilisés
 - a) *Un bilan sévère*
 - b) *Une explication complexe*

B.- LE PARLEMENT N'EST PAS, EN REVANCHE, EN MESURE D'ÉVALUER L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

- 1.- Une pénurie d'instruments
 - a) *Des notes d'impact largement insuffisante*
 - b) *Des simulations en matière fiscale rarissimes*
 - c) *Des rapports de contrôle encore trop confidentiels*
 - d) *Un Office d'évaluation des politiques publiques peu efficace*
- 2.- Une indispensable évaluation de la dépense publique
 - a) *Des retards préoccupants*
 - b) *Un changement impératif*

TROISIÈME PARTIE : LE PLEIN EXERCICE, PAR LE PARLEMENT, DE SA FONCTION DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DES DÉPENSES PUBLIQUES RENDRA INDISPENSABLES DES RÉFORMES PLUS PROFONDES TOUCHANT AU FONCTIONNEMENT MÊME DE L'ÉTAT

I.- LES RÉFORMES IMMÉDIATEMENT OPÉRATIONNELLES POUR UNE NOUVELLE ORIENTATION DU RÔLE DU PARLEMENT

A.- DU CONTRÔLE À L'ÉVALUATION : DES FONCTIONS PRIORITAIRES EXERCÉES PAR LA PLUPART DES PARLEMENTS ÉTRANGERS

- 1.- Distinguer contrôle et évaluation
- 2.- Les exemples étrangers

B.- RENFORCER LE CONTRÔLE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE À TOUS LES STADES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

- 1.- Un débat contradictoire pour une programmation pluriannuelle des finances publiques
- 2.- Un véritable contrôle de l'exécution des lois de finances
- 3.- Le contrôle de l'emploi des crédits tout au long de l'année
- 4.- Approfondir les liens avec la Cour des comptes

C.- INTRODUIRE ET SYSTÉMATISER L'ÉVALUATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE À L'ASSEMBLÉE

- 1.- Les exemples d'évaluation à l'Assemblée
- 2.- L'indispensable évaluation des services votés
- 3.- Les moyens pour agir

D.- UNE PLUS GRANDE VOLONTÉ DE DÉBAT DÉMOCRATIQUE

- 1.- Améliorer la transparence
- 2.- Renforcer la démocratie
- 3.- Concevoir un nouveau rythme d'exercice du pouvoir financier

II.-L'URGENCE DE LA RÉNOVATION DU FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT

A.- LA RÉFORME INTROUVABLE ?

- 1.- Un état des lieux complet effectué en 1994
 - a) *Achever la décentralisation*
 - b) *Renforcer le débat public et prévenir les difficultés*
 - c) *Légiférer avec mesure*
- 2.- Une réforme en permanente gestation
- 3.- La politique patrimoniale de l'État au coeur de la réforme
 - a) *Prendre la mesure de l'insuffisance des informations financières et comptables disponibles*
 - b) *Vers une modernisation de la comptabilité et une rénovation de la gestion*

B.- UNE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE RÉNOVÉE, AU SERVICE D'UNE EFFICACITÉ ACCRUE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

- 1.- Remédier au défaut de transparence de notre procédure budgétaire
 - a) *Renforcer la lisibilité des finances publiques*
 - b) *Améliorer la sincérité des comptes publics*
- 2.- Améliorer les performances de la dépense publique
 - a) *Placer le Parlement au coeur du débat sur l'efficacité de la dépense publique*
 - b) *Introduire une gestion plus souple de la dépense publique*

3.- Rendre l'exécution budgétaire plus respectueuse de l'autorisation délivrée par le Parlement

a) Tenir informé le Parlement de l'exécution du budget

b) Encadrer la mise en oeuvre des mesures de régulation budgétaire

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

DÉCLARATIONS DE GROUPES POLITIQUES

LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

ANNEXE : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON ENTRE LES SYSTÈMES BRITANNIQUES ET FRANÇAIS D'ÉVALUATION

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

En octobre dernier, j'ai souhaité constituer un groupe de travail, composé de députés appartenant à tous les groupes politiques, pour aborder ce qui m'apparaît comme l'un des grands chantiers des prochaines années : l'efficacité de la dépense publique. Je les remercie très chaleureusement pour leur participation assidue à nos travaux et pour la qualité de leurs réflexions. Je tiens aussi à remercier vivement les personnalités que nous avons entendues. Elles ont su nous faire partager leurs analyses stimulantes, parfois dérangeantes, et je crois que notre groupe de travail aura su faire son miel de leurs analyses et propositions.

Il faut partir d'un constat simple : depuis trente ans, la dépense publique n'a cessé d'augmenter. Doublement des dépenses de l'Etat en francs constants, multiplication par cinq des dépenses locales, multiplication par huit des dépenses de la sécurité sociale. Or, il n'est pas certain – c'est même l'inverse ! – que l'argent public soit toujours dépensé au mieux, et cela en dépit des contrôles qui peuvent être exercés par le Parlement, par la Cour des comptes ou par les corps d'inspection. Pour ne prendre qu'un exemple, le directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie n'estimait-il pas récemment qu'on pourrait économiser 100 milliards de francs sur les dépenses de santé, sans porter atteinte à la qualité des soins ?

Les prélèvements obligatoires ont bien sûr suivi cette ascension des dépenses. Ils atteignent aujourd'hui le niveau record de 46 % du PIB, quatre points au-dessus de la moyenne de l'Union européenne. La libre circulation et l'euro mettent désormais les Etats en concurrence et les exposent à des risques de délocalisation, des capitaux et des entreprises, et donc à terme un risque de paupérisation.

Face à une dépense publique qui a explosé, les *pouvoirs budgétaires* du Parlement n'ont guère évolué, même si, grâce à la révision constitutionnelle de 1996, celui-ci a obtenu un droit de regard sur les finances de la Sécurité sociale, dont les crédits dépassent ceux du budget de l'Etat.

Pendant quatre mois, notre groupe de travail a exploré diverses pistes pour essayer de répondre à une question qui apparaît centrale, alors que les ressources publiques sont rares : “ Comment dépenser mieux pour prélever moins ? ”. C'est une question qui préoccupe directement les entreprises, qui procèdent de plus en plus à une évaluation qualité-prix des services que leur offrent les Etats. C'est une question qui intéresse tout autant les citoyens qui ont rarement le sentiment d' “ en avoir pour leur argent ”, c'est-à-dire de bénéficier de services à la mesure des impôts qu'ils paient.

Nous avons, cela va de soi, auditionné aussi des représentants du gouvernement. Celui-ci est bien conscient de l'enjeu et il a lui-même, par la

bouche de Dominique Strauss-Kahn et de Christian Sautter, avancé devant nous des propositions allant dans le sens de nos préoccupations. Nous aurons, évidemment, besoin de lui pour améliorer la situation.

*

* *

Une première conclusion à laquelle le groupe de travail est arrivé, c'est que dépenser mieux suppose que les Assemblées contrôlent réellement dépenses et recettes, ainsi que l'efficacité de celles-ci. Cela implique de placer désormais l'évaluation et le contrôle au cœur de l'activité budgétaire du Parlement. Je ne pense pas que cela viendra de l'Administration elle-même, qui ne peut pas être juge et partie. Le Parlement, lui, dispose de la légitimité pour faire respecter les articles XIII et XIV de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : “ *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique... La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ”.

• Dans cet esprit, une première série de mesures que nous proposons dépend exclusivement du Parlement. Elle pourra et devra être mise en œuvre, pour ce qui concerne l'Assemblée Nationale, dès les prochaines semaines. Ces mesures s'inspirent en large partie de l'expérience britannique, où une collaboration étroite entre le *National Audit Office* et la Chambre des Communes a permis à cette dernière de retrouver un vrai pouvoir de **contrôle sur l'utilisation des fonds publics**. La volonté du Premier Président de la Cour des comptes d'appliquer pleinement l'article 47 de la Constitution ne peut que nous inciter à aller dans ce sens.

Une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sera donc constituée. Composée de membres de la commission des finances et élargie, en fonction des sujets, aux rapporteurs pour avis des autres commissions, cette mission procédera à des auditions chaque semaine, durant tout le premier semestre. Elle aura pour tâche à la fois de préparer les auditions des responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques.

Les auditions seront préparées, en liaison étroite avec la *Cour des comptes*, par des missions *de contrôle sur pièces et sur place*. Les investigations devront être menées dans un esprit non partisan. C'est l'administration qu'il s'agit de contrôler, beaucoup plus que le gouvernement. Dans ce contexte, la *présidence de la mission* sera exercée conjointement par le président de la commission des finances et par un membre de *l'opposition*, les travaux de la mission étant animés et coordonnés par le rapporteur général, qui appartient traditionnellement à la majorité. De même, les contrôles sur pièces et sur place seront désormais menés

conjointement par un *rapporteur spécial* appartenant à la majorité et par un *rapporteur pour avis* appartenant à l'opposition, ou inversement. Les *auditions* de la mission seront *publiques* et retransmises sur la chaîne de télévision parlementaire.

Nous souhaitons en outre qu'une *séance de questions au gouvernement* soit consacrée, *chaque mois*, à l'examen d'une politique publique, durant laquelle le ministre concerné sera, pendant une heure, soumis à des questions ciblées.

La transformation de l'intitulé de la Commission des finances en une *Commission des finances, de l'économie, de l'évaluation et du contrôle* traduira, sur le plan réglementaire, l'élargissement de ses missions. Ses capacités d'*expertise* seront renforcées, pour qu'elle puisse véritablement dialoguer avec le gouvernement. Elle sera, en particulier, dotée d'une *banque de données budgétaires et financières* lui permettant de procéder à ses propres simulations.

Au-delà, ce sont toutes les commissions qui devront être étroitement associées au travail d'évaluation et de contrôle, qui doit constituer le préalable à une autorisation budgétaire éclairée.

Une deuxième série de mesures, touchant à l'organisation du débat budgétaire, vise à lui apporter les améliorations indispensables et à **redonner leur sens à l'autorisation de la dépense publique et au consentement à l'impôt.**

Nous proposons que le débat budgétaire soit désormais structuré autour de *deux temps forts*, le premier au printemps, le second à l'automne.

De manière à privilégier la discussion des grandes orientations économiques et financières, le *débat d'orientations budgétaires* devra être préparé en amont par la commission des finances, qui devra pouvoir travailler sur ses propres hypothèses. Le débat portera à la fois sur l'exécution du budget précédent, sur les orientations envisagées par le gouvernement pour le prochain budget et sur des projections triennales qui devront être régulièrement actualisées. Il serait en effet anormal que les projections financières désormais soumises chaque année par le Gouvernement à Bruxelles ne soient pas préalablement discutées et, pourquoi pas, approuvées par le Parlement.

Le *débat budgétaire* devra rechercher une liaison plus forte entre l'autorisation des crédits et le bon emploi qui en est fait. Le travail de contrôle et d'évaluation réalisé par le Parlement au cours du premier semestre prendra véritablement sa signification si la *loi de règlement*, qui solde le budget de l'année précédente, est votée avant la loi de finances et si celle-ci tire tous les enseignements des observations faites par le Parlement. De même, nous demandons que l'examen de la *loi de finances* soit réaménagé pour mieux dégager les grands choix budgétaires et mieux prendre en compte le travail des commissions. L'examen de tel ou tel budget

pourrait se dérouler au sein des commissions saisies pour avis, en présence des ministres et de la presse, les travaux étant publiés au Journal Officiel. Quant au débat en séance publique, avec votes, il serait resserré pour permettre aux députés de se prononcer plus clairement sur les grandes orientations de chaque politique publique, sans reproduire les débats qui auront déjà eu lieu en commission. Des avancées en ce sens pourraient être menées rapidement avec évaluation de leurs résultats.

*

* *

Notre groupe de travail est arrivé à une seconde conclusion : un renforcement des missions d'évaluation et de contrôle exercées par le Parlement peut et doit donner l'impulsion nécessaire à des transformations plus profondes dans le fonctionnement de l'Etat qui achoppent depuis trop longtemps.

Priorité doit aller, selon nous, à l'amélioration de la *transparence* et de la *signification des comptes publics*, par une transposition à l'Etat de règles qui, le plus souvent, s'appliquent déjà à d'autres collectivités. Ainsi, par souci d'accroître l'efficacité de la dépense publique et de réduire les déficits, beaucoup d'entre nous souhaitent que soient désormais distinguées d'une part les dépenses de *fonctionnement* et d'autre part les dépenses d'*investissement*. Même si cette distinction est controversée, le budget de l'Etat devrait à terme respecter un strict *équilibre des recettes et des dépenses de fonctionnement*, comme c'est la règle en Allemagne pour le budget fédéral et en France pour les budgets locaux.

L'information du Parlement devra être notablement améliorée par la présentation d'une *comptabilité patrimoniale* et de *comptes consolidés*, ainsi que par des *projections* à moyen terme des principaux postes budgétaires de l'Etat. Il appartiendra à *la Cour des comptes* d'examiner la *sincérité* des projets de loi de finances et des comptes annexés. Nous demandons que tout projet de réforme fiscale soit désormais assorti d'une *simulation* et, comme Président de l'Assemblée, j'y veillerai particulièrement.

La préoccupation de l'efficacité de la dépense publique devra être davantage présente à tous les stades de la discussion parlementaire. Chaque projet de loi devra être assorti d'une *étude d'impact*, précisant l'adéquation entre les objectifs et les moyens à mettre en œuvre. Les *crédits* budgétaires devront, à terme, être présentés et votés *par programme* et assortis d'*indicateurs de résultats*, précis et chiffrés. Les parlementaires doivent, dans la même logique, pouvoir procéder à des *redéploiements de crédits*. A quoi sert-il en effet de s'appesantir sur 5 % de mesures nouvelles si c'est pour adopter, en un seul vote et sans vraie discussion, 95 % de " services votés " ?

L'autorisation parlementaire devra être non seulement mieux éclairée, mais mieux respectée. Il ne nous paraît pas acceptable que les gouvernements successifs puissent parfois dénaturer le budget que le Parlement vient d'adopter, à peine sèche l'encre qui a servi à l'imprimer au Journal Officiel. Les commissions des finances devront donc obtenir une *information préalable* sur les opérations de *régulation budgétaire* et nous pensons qu'au-delà d'un certain seuil, le dépôt d'une *loi de finances rectificative* devrait s'imposer.

L'efficacité de la dépense publique suppose enfin que, au nom même de la responsabilité qui est la leur, davantage de souplesse soit accordée aux gestionnaires publics dans l'emploi des crédits, dès lors que le contrôle a posteriori sera mieux assuré. L'idée est apparue convaincante, à cet effet, que soit nommé dans chaque ministère un secrétaire général de l'administration, chargé notamment d'établir et de suivre le plan stratégique des services.

*

* *

Nous sommes conscients que ces réformes, dont je viens de reprendre ici seulement une partie, constituent un changement considérable, une sorte de révolution maîtrisée. Elles nous paraissent nécessaires. Celles des réformes à mettre en œuvre immédiatement, et qui dépendent de l'Assemblée Nationale, seront appliquées dès la prochaine loi de finances. Les réformes qui sont souhaitées pour le moyen terme – et dont certaines nécessitent une modification de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 – seront préparées par une mission de la Commission des Finances. Il serait bon qu'elles puissent être mises en œuvre, après concertation avec le gouvernement et en liaison avec le Sénat. Elles pourraient alors entrer en application – au fur et à mesure de leur adoption – avant le terme normal de la présente législature.

*

* *

De quoi s'agit-il en définitive ? Il s'agit de substituer à une logique de dépenses une logique de résultats. Il s'agit que l'Administration rompe avec la tradition du toujours plus et qu'elle soit rendue sans cesse plus attentive à l'efficacité de son action. Il s'agit de projeter les données sur la moyenne ou la longue période et de ne pas être paralysé par le court terme et l'annualité. Il s'agit que l'opposition puisse remplir sa fonction essentielle au sein du Parlement. Il s'agit que le Parlement joue pleinement son rôle en contrôlant réellement les dépenses publiques (budgétaires et sociales), en discutant du fond des sujets et non de données chiffrées incompréhensibles – et souvent faites pour l'être –, en disposant d'une vision complète et non pas tronquée de la sphère publique pour arrêter ses choix et veiller à leur respect. Bref, il s'agit d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et, avec ambition

et pragmatisme, de revenir à la source de la légitimité parlementaire, tout en l'adaptant aux données de la société moderne. Vaste programme ? Raison de plus pour ne pas tarder.

[RETOUR SOMMAIRE](#)

INTRODUCTION

Historiquement - faut-il le rappeler ? - les Parlements sont nés, puis se sont affirmés, comme les représentants des contribuables face à des exécutifs dépensiers.

Le consentement à l'impôt, et son corollaire, l'autorisation des dépenses, ont cependant changé de nature avec l'expansion de la sphère publique.

La dépense publique, quand le souci de la contenir était le levain de la démocratie, se limitait, pour l'essentiel, à financer le train de vie du monarque, les caprices de ses favorites et la solde de ses gens d'armes...

Aujourd'hui, la dépense publique irrigue l'ensemble de la Nation : les fonctions régaliennes pèsent désormais bien peu par rapport aux interventions économiques et aux transferts sociaux, les finances publiques étant devenues un instrument d'action structurelle, un moyen de redistribution essentiel à la cohésion nationale, ainsi qu'un outil de réglage conjoncturel. D'où un comportement quelque peu schizophrénique de l'ensemble de la société, prompt à s'indigner contre les prélèvements, tout en appelant souvent de ses vœux le développement de l'« Etat-Providence ».

Les parlementaires n'ont pas toujours échappé à cette évolution, l'obtention de subventions restant encore, en elle-même, un critère d'efficacité de l'élu auprès des électeurs.

Pendant, l'ouverture des frontières, le développement des échanges, la mobilité accrue des facteurs de production, ainsi que le volume de la dépense publique, qui représente, en France, plus de la moitié du produit intérieur brut, doivent aujourd'hui conduire à une sorte de « révolution culturelle ».

Même si ce qu'il est convenu d'appeler le poids des prélèvements obligatoires ne peut être apprécié sans faire référence aux contreparties offertes par les collectivités prélevantes, le niveau de ces prélèvements et l'efficacité des administrations publiques en termes de qualité de l'environnement économique, sont, en effet, devenus des critères souvent déterminants des choix des agents économiques, dans une période marquée par la mondialisation et les délocalisations.

Ainsi, la réduction du déficit et la diminution des prélèvements obligatoires sont, aujourd'hui, des objectifs largement partagés.

La réduction du déficit est un impératif social, économique et, au-delà, de bon sens. Le déficit est, en effet, générateur d'un endettement qui

conduit, dans une certaine mesure, à hypothéquer l'avenir, et, dans l'immédiat, à prélever sur les revenus d'activité pour servir des intérêts, c'est-à-dire, en fait, à favoriser la rente au détriment de ceux - investisseurs, entrepreneurs et salariés - qui créent des richesses.

Quant à la nécessité de diminuer les prélèvements obligatoires, elle prend en compte le poids désormais unanimement jugé excessif des impôts et des charges.

Pour répondre à ces deux exigences, une voie est indispensable : l'action sur la dépense.

Agir sur la dépense ne se réduit pas à de simples mesures d'économie, et notre groupe de travail ne saurait être assimilé à quelque « comité de la hache » appelant, de manière systématique, à des coupes claires dans les dépenses publiques.

S'il faut certes se donner pour objectif, *in fine*, de dépenser moins, il faut, pour y parvenir, s'efforcer de dépenser mieux afin de répondre aux attentes du corps social.

Ce peut être un nouveau défi pour le Parlement, et le Président Laurent Fabius nous a fort opportunément conviés à une réflexion au sein d'un groupe de travail qu'il a animé, réunissant autour de lui et du Président de la Commission des finances, des représentants des groupes politiques, le Rapporteur général de la Commission des finances étant chargé de rapporter les conclusions de ces travaux.

Un certain nombre de personnalités ont bien voulu nous faire part de leurs expériences et de leurs réflexions. On trouvera, dans le tome II du présent rapport, les comptes rendus de leurs interventions. Qu'ils soient ici remerciés de leur précieuse contribution.

Nos travaux ont été particulièrement orientés en direction des finances de l'Etat, celles sur lesquelles le Parlement – en dépit des dysfonctionnements sur lesquels nous reviendrons – dispose de l'information et des compétences les plus larges. Les finances sociales et locales entrent également dans le champ de cette réflexion.

Le constat est unanime : les textes et les pratiques ont très sensiblement limité, particulièrement en matière financière, le rôle du Parlement en tant que décideur.

Cette évolution n'en rend que plus nécessaire une réappropriation, par la représentation nationale, de son rôle de contrôleur, qu'elle doit affiner et compléter, s'agissant de la dépense publique, par une fonction d'évaluation.

« Nos concitoyens en ont-ils pour leur argent ? », telle est la question à laquelle il conviendra de s'efforcer de répondre systématiquement dans le cadre d'une démarche doublement exigeante.

Tout d'abord, une telle démarche exigera de chaque parlementaire une grande disponibilité temporelle et intellectuelle, ainsi que

de l'audace. Les pouvoirs de contrôle du Parlement, qui ne sont pas minces, restent, en effet, largement virtuels. Le contrôle ne s'improvise pas, il se prépare et sa conduite demande un fort investissement personnel. C'est notamment la raison pour laquelle, afin de démultiplier les actions de contrôle, il est proposé de renforcer la capacité d'intervention, en matière budgétaire, des commissions saisies pour avis.

Ensuite, cette démarche, pour porter tous ses fruits, exigera que chaque parlementaire prenne sur soi, afin de dépasser les réflexes partisans. Les élus de la majorité devront comprendre – et les gouvernements, comme d'ailleurs la presse, devront admettre – que le constat argumenté de l'inefficacité d'une politique, que la dénonciation d'un gaspillage, ne constituent pas une remise en cause de la solidarité qui doit unir, dans notre système institutionnel, le gouvernement et la majorité dont il procède. Aussi bien est-il proposé de renforcer, en matière de contrôle et d'évaluation, les prérogatives des députés de l'opposition.

Si les élus de la majorité réussissent à lever tabous et inhibitions, corrélativement, ceux de l'opposition devront s'efforcer, dans cet exercice, de considérer que, bien souvent, les errements qu'il convient de dénoncer et de corriger ne mettent pas en cause la seule responsabilité gouvernementale, ni la seule responsabilité du gouvernement du moment.

Par ailleurs – et ceci vaut pour la majorité comme pour l'opposition –, porter un jugement sur l'efficacité d'une action publique est un exercice d'une autre nature que celui consistant à se prononcer sur le bien-fondé d'une politique.

Ce nouvel exercice de la fonction de contrôle sera expérimenté, dès les prochaines semaines, au sein de la Commission des finances. Il nous invite, tous, à l'effort.

On peut espérer que cette démarche de contrôle et d'évaluation exercera un effet de levier pour déclencher d'autres réformes, plus profondes, pour lesquelles notre groupe de travail s'est borné, à ce stade, à présenter quelques pistes de réflexion.

Il s'agit de faire en sorte d'accroître l'efficacité de la dépense, d'améliorer l'efficience de l'Etat, afin, qu'eu égard à la qualité de la contrepartie, soit retrouvé le consentement du corps social aux prélèvements opérés par les administrations, prélèvements, dont cet exercice doit amplifier le nécessaire allègement.

Cette recherche de la meilleure adéquation entre les fins et les moyens devrait permettre à la notion de finances publiques de renouer avec son étymologie. Le mot finances ne vient-il pas de l'ancien français « *finer* », qui signifiait mener à fin, mener à bien ?

[RETOUR SOMMAIRE](#)

PREMIÈRE PARTIE

LA PROBLÉMATIQUE BUDGÉTAIRE AUJOURD'HUI

La maîtrise de la dépense publique est, à juste titre, devenue un des éléments majeurs du discours politique. Pour autant, il n'y a pas de fatalité à l'inefficacité de la dépense publique, mais l'efficacité de la dépense doit être évaluée de façon permanente. Cette démarche doit être conduite résolument, tout en acceptant l'idée que l'Etat doit aussi soutenir l'activité économique et répondre aux attentes du corps social.

I.- LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE : DOGME OU NÉCESSITÉ ?

Sous l'influence de l'œuvre de J.M. Keynes, qui avait rejeté la vieille règle classique de l'équilibre budgétaire et préconisé la compensation permanente entre les dépenses privées et les dépenses publiques, les années cinquante à soixante-dix ont constitué l'âge d'or du « réglage fin » (réel ou illusoire) de la conjoncture au moyen des instruments budgétaires. C'était la politique dite du « *deficit spending* ».

Les difficultés économiques qui sont apparues à la suite des deux chocs pétroliers ont fait naître, dans le sillage de la théorie monétariste, de nouveaux modes de régulation d'inspiration libérale (régulation par le contrôle de la masse monétaire).

On a alors assisté, dans les années quatre-vingt, à la mise en œuvre de politiques économiques déclarant écarter l'instrument budgétaire, à l'exception notoire des Etats-Unis, où la relance économique a été réalisée par des baisses massives d'impôts et le financement public d'un programme militaire intense.

On peut se demander si aujourd'hui n'apparaissent pas les prémices d'un mouvement inverse. Un large courant de la recherche économique, y compris parmi les économistes libéraux, redécouvre que certaines dépenses publiques peuvent stimuler la croissance. On peut citer, par exemple, les travaux sur la croissance endogène, qui s'intéressent à nouveau au rôle de l'Etat dans l'économie et à la nouvelle légitimité des finances publiques.

Quoi qu'il en soit et dans la mesure où, en France, une large partie de la richesse nationale passe par les mains de la puissance publique, la compétitivité de la nation est liée à l'efficacité de l'administration et il est essentiel de tout faire pour renforcer celle-ci.

Ces premiers éléments invitent à retracer l'évolution de la dépense publique dans son volume et dans sa structure, au cours des trente dernières années, en France et dans les pays comparables, afin de mieux situer aujourd'hui le problème du déficit budgétaire pour les Etats participant à l'euro.

A.- L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE SUR LONGUE PÉRIODE ET LEURS EFFETS SUR L'ÉCONOMIE

Même si l'établissement de corrélations est souvent malaisé, l'évolution, sur longue période, ou plus récente, de la dépense publique, montre que celle-ci ne doit ni être magnifiée, ni être *a priori* condamnée comme inefficace.

1.- L'évolution au cours de la période 1949-1992

Le Conseil économique et social, dans un rapport présenté par M. Jacques Méraud⁽¹⁾ en 1994, a étudié, sur la période 1949 à 1992, les liens entre l'augmentation des dépenses publiques, la croissance et l'inflation. Cette étude, comme les déclarations de M. Jacques Méraud devant le groupe de travail le 22 octobre 1998, invitent à la prudence. En effet les chiffres bruts brandis sans précaution peuvent conduire à de véritables contresens.

Afin de faciliter les comparaisons internationales, l'étude porte sur les dépenses de l'ensemble des administrations publiques : Etat, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale. L'ensemble de ces dépenses représentait en France, en 1992, 53,5% du Produit intérieur brut (PIB).

a) La dépense publique : une croissance qui reste forte malgré un ralentissement récent

Au cours de la période étudiée, il est constaté une réduction régulière du taux moyen de croissance du volume (à prix constant) de la dépense publique: ce taux de croissance était de 6,6% par an pour la période 1949-1962, de 3,7% pour la période 1974-1983 et de 3% pour la période 1983-1992.

Mais le phénomène dominant, entre 1949 et 1992, est la progression des dépenses des administrations publiques, exprimées en francs courants, plus rapide que celle de la valeur du PIB. **Le pourcentage des dépenses de l'ensemble des administrations publiques dans le PIB est ainsi passé, entre 1949 et 1992, de 31% à 53,5%**, ce qui traduit un accroissement de 0,5 point par an.

Cependant, comme le fait remarquer l'auteur du rapport, les fluctuations et l'augmentation du pourcentage des dépenses des administrations publiques dans le PIB sont plus accusées que les fluctuations correspondantes du volume des dépenses de ces administrations, parce que ce pourcentage est évidemment influencé par les fluctuations du PIB elles mêmes. Or, la croissance du PIB est allée tendanciellement en ralentissant au cours de la période considérée, ce qui a eu pour conséquence une augmentation de la part des dépenses des administrations publiques.

(¹) *La dépense publique en France: évolution sur trente ans et comparaison internationale*, Conseil économique et social, 8 novembre 1994.

La sensibilité du pourcentage des dépenses publiques dans le PIB aux fluctuations du PIB est accentuée par le fait que les administrations publiques se sont efforcées, dans la mesure du possible, de compenser les fluctuations de la demande privée. Cela est particulièrement net pour l'année 1975, où, à la suite du premier choc pétrolier, le pourcentage des dépenses publiques dans le PIB a augmenté de 4,3 points. A l'inverse, lorsque le PIB a progressé de manière sensible, le pourcentage des dépenses a ralenti sa montée : + 0,3 point par an de 1962 à 1974 et - 0,7 point par an de 1986 à 1989.

Il faut également préciser que la dépense des administrations publiques centrales a progressé un peu moins vite que le PIB, alors que les dépenses des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales ont progressé plus vite.

Entre 1949 et 1992, *en valeur* (c'est-à-dire non corrigées de l'inflation), les dépenses définitives de l'Etat étaient multipliées par 91, et le PIB par 82 ; **les dépenses de l'Etat passaient ainsi de 18,5% du PIB en 1949 à 20,4% en 1992.**

L'étude s'est également attachée à suivre l'évolution des dépenses courantes du budget général (dépenses de fonctionnement), qui ont progressé en moyenne de 4,0% par an, et celle des dépenses en capital (dépenses d'investissement), qui ont connu une progression de 2,6% par an. Le pourcentage de dépenses en capital dans le PIB est très inférieur à celui des dépenses courantes et s'inscrit en baisse au cours de la période. Il est passé de 5,9% à 2,8% entre 1949 et 1992, alors que le pourcentage des dépenses courantes est passé de 12,6% du PIB à 17,6%.

Parmi les dépenses courantes, les intérêts de la dette sont le poste budgétaire qui a le plus progressé, essentiellement à partir de 1974 avec, entre 1974 et 1992, un taux d'accroissement de 13,3% par an. En 1992, ce poste représentait 13% du total des dépenses définitives de l'Etat. Sa montée est due à l'accroissement des déficits budgétaires au cours des années quatre-vingt et à la forte hausse des taux d'intérêt intervenue pendant cette décennie.

Outre les intérêts de la dette, les deux postes de dépenses de l'Etat qui se sont le plus accrus sont les prélèvements destinés aux Communautés européennes et aux collectivités locales, mais leur comptabilisation, sous la forme de prélèvements sur recettes, les exclut des dépenses du budget général.

Les caractéristiques de chacune des périodes prises en compte en France en matière de croissance, d'inflation, de dépenses de l'Etat et de

dépenses de l'ensemble des administrations publiques sont résumées dans le tableau ci-dessous extrait du rapport du Conseil économique et social :

(% par an)

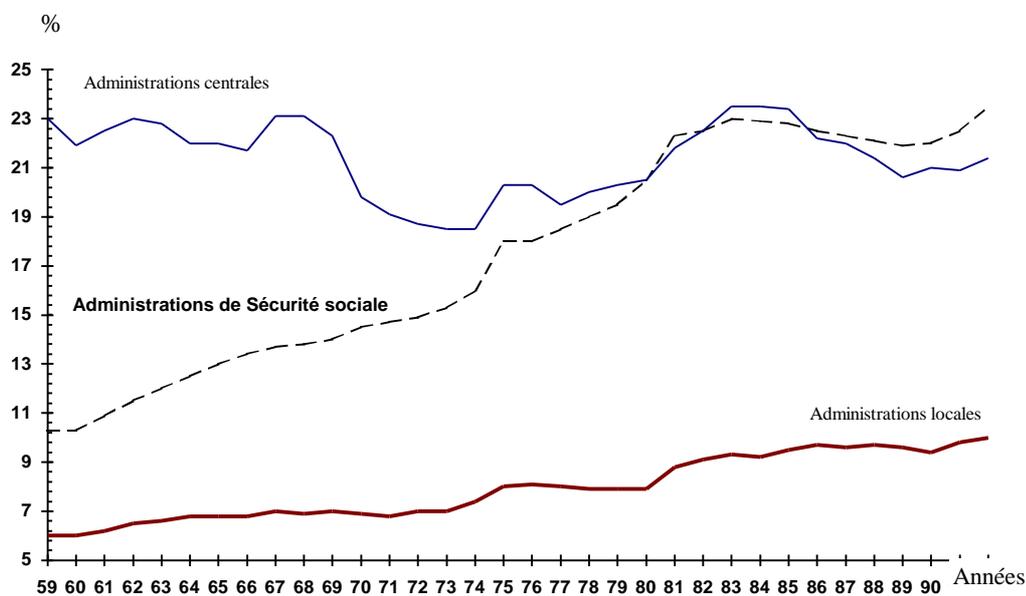
Période	Croissance du PIB	Hausse des prix	Dépenses courantes de l'Etat	Dépenses en capital de l'Etat	Dépenses de l'ensemble des administrations publiques
1950-1959	+ 4,5 %	+ 7,3 %	+ 8 %	+ 1,8 %	-
1960-1973	+ 5,6 %	+ 4,9 %	+ 3 %	+ 5,2 %	+ 4,8 %
1974-1983	+ 2,3 %	+ 11,0 %	+ 4 %	+ 1,2 %	+ 3,8 %
1984-1992	+ 2,3 %	+ 4,0 %	+ 1,2 %	+ 2 %	+ 2,9 %

Source : Conseil économique et social, 1994.

Il est également intéressant de comparer l'évolution du pourcentage des dépenses des différentes administrations publiques dans le PIB.

Le graphique ci-dessous montre qu'exprimée en pourcentage du PIB, la dépense des administrations centrales a été assez fluctuante. On relève des périodes de stabilité ou de quasi-stabilité : les années soixante (sauf 1967), la période 1976-1980, les années 1984 et 1985 et, enfin, la période 1990-1992. La baisse a été pratiquement continue de 1969 à 1974 et de 1986 à 1989. Enfin, la hausse a été forte en 1967, 1975 et dans les années 1981-1982-1983. Au total le pourcentage des dépenses des administrations centrales a oscillé entre 18 et 24% du PIB.

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN POURCENTAGE DU PIB



Source: INSEE, Comptes nationaux.

b) Le déficit budgétaire réapparaît avec la crise

Le déficit du budget de l'Etat est devenu, à compter de 1975, une donnée permanente des comptes français. A l'inverse, au cours des dix années qui avaient précédé le premier choc pétrolier, le budget de l'Etat avait été en excédent à l'exception de trois années (1966, 1967, 1968). Notons qu'au cours de la première moitié de la décennie 1970, le niveau de croissance général de l'économie a été de 5,9% en moyenne et qu'il a chuté à -0,2% en 1975 par rapport à 1974.

L'utilisation du budget de l'Etat dans une perspective d'actions contracycliques, en 1975 comme plus tard en 1981, a buté sur la contrainte extérieure et la contradiction, exacerbée par l'ouverture croissante de l'économie, entre la relance intérieure et le fort ralentissement de l'activité chez les principaux partenaires de la France. Cette réalité doit être rappelée avant de constater l'effet limité de ces plans de relance sur le taux de croissance globale de l'économie, alors même qu'ils se sont traduits par le creusement du déficit extérieur et des déficits publics.

La période 1983-1990 a été marquée par un effort pour redresser les finances de l'Etat, avec pour principaux objectifs la stabilité du franc par rapport au Deutschemark et une croissance peu inflationniste. Ce redressement a été facilité par la reprise économique amorcée en 1985 et accélérée par le « contre-choc » pétrolier de 1986.

2.- L'évolution postérieure

Si, entre 1985 et 1992, le déficit budgétaire a été progressivement réduit, on a assisté à partir de 1991 à une forte détérioration des comptes publics, malgré la montée des prélèvements obligatoires, mouvement qu'il a cependant été possible de commencer à infléchir au cours de la période récente.

a) Une amélioration encore insuffisante des comptes publics

On s'appuiera sur le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques déposé par le Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire en mai 1996 et sur le rapport sur les comptes de la Nation de 1997, établi par l'INSEE.

La période 1990-1994 a été marquée, en France, par une augmentation des déficits publics de l'ordre de 4,2 points de PIB. Le besoin de financement des administrations publiques était de 1,6% du PIB en 1990, il a atteint 5,7% en 1993 au moment de la récession et 5,8% en 1994. Cette détérioration trouve son origine à la fois dans un ralentissement marqué de la conjoncture et dans une orientation relativement expansive de la politique budgétaire.

On comprend mieux le phénomène si, au-delà de la présentation des déficits effectifs représentant le solde des comptes de l'Etat qui apparaît dans

les lois de finances, l'on tient compte du solde structurel ⁽²⁾ et du solde primaire ⁽³⁾. Le solde structurel peut également être qualifié de solde actif ou « volontaire ».

Selon l'OCDE, la composante structurelle du solde effectif des administrations publiques en France a évolué comme suit :

EVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Excédent (+) ou déficit (-) en pourcentage du PIB potentiel

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Prévisions	
																	1998	1999
- 1,5	- 3,0	- 2,7	- 1,7	- 1,6	- 1,5	- 0,7	- 1,4	- 1,9	- 2,4	- 2,1	- 3,6	- 3,9	- 4,3	- 3,8	- 2,6	- 1,8	- 2,2	- 2,1

Source: *Perspectives économiques de l'OCDE, juin 1998.*

Le solde effectif primaire a, pour sa part, évolué comme suit :

EVOLUTION DU SOLDE FINANCIER PRIMAIRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Excédent (+) ou déficit (-) en pourcentage du PIB nominal

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Prévisions	
																	1998	1999
- 0,7	- 1,6	- 1,4	- 0,9	- 0,8	- 0,6	0,3	0,5	1,0	0,8	0,5	- 1,1	- 2,6	- 2,3	- 1,4	- 0,4	0,4	0,2	0,5

Source: *Perspectives économiques de l'OCDE, juin 1998.*

Pour la première fois en France depuis 1991, le solde effectif primaire est devenu excédentaire en 1997.

Selon l'OCDE, les réductions des déficits financiers effectifs et structurels des administrations publiques ont été générales et de forte ampleur en 1997 dans tous les pays de l'Union européenne. Les politiques budgétaires continueront de se resserrer en 1998, mais ces ajustements influenceraient moins qu'en 1997 les perspectives d'avenir.

Le processus de réduction des déficits publics, engagé en 1995, s'est poursuivi en 1997 (voir le tableau ci-dessous). Le besoin de financement des administrations publiques a baissé de 80,4 milliards de francs (selon le système européen de comptabilité nationale) pour atteindre 3,0% du PIB, la dette publique étant restée constamment en dessous de la barre des 60% du PIB.

On rappellera cependant que l'audit des finances publiques demandé à sa prise de fonctions par le Premier ministre et publié en juillet 1997,

⁽²⁾ Le solde structurel est celui qui apparaîtrait si la production croissait à son rythme potentiel. Le solde conjoncturel reflète la divergence entre la production effective et la production potentielle, divergence imputable à la conjoncture économique.

⁽³⁾ Le solde primaire est obtenu en déduisant les versements d'intérêts nets de la dette des déficits effectifs.

prévoyait qu'en l'absence de mesures nouvelles et à conjoncture inchangée, le déficit des administrations publiques aurait été compris entre 3,5 et 3,7% du PIB pour 1997.

CAPACITÉ (+) OU BESOIN(-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ⁽¹⁾

	1993	1994	1995	1996	1997
En milliards de francs	-401,5	-423,6	-372,2	-323,4	-243,0
En % du PIB :					
Administrations publiques	-5,7	-5,8	-4,9	-4,1	-3,0
Etat	-4,6	-4,8	-4,1	-3,7	-3,3
Organismes divers d'administration centrale	0,3	0,1	0,1	0,1	0,7
Administrations publiques locales	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,2
Administrations de sécurité sociale	-1,2	-0,8	-0,7	-0,6	-0,6

(1) Les chiffres de ce tableau sont établis selon le système européen de comptabilité nationale dans sa version de 1979, conformément aux dispositions prévues par le traité de Maastricht pour l'application des critères de convergence.

Source: Comptes de la Nation, 1997.

Le déficit des administrations publiques s'est réduit en 1997. Le solde des organismes divers d'administration centrale a été excédentaire de 45,8 milliards de francs. Cet excédent provient pour une grande part de ce que se trouve classée parmi ces organismes l'unité chargée de gérer la soulte de 37,5 milliards de francs versée par France Telecom.

Le besoin de financement des administrations publiques au sens des comptes nationaux français s'est réduit, passant de 365,6 milliards de francs en 1996 à 281,2 milliards de francs en 1997. Au sens des critères de Maastricht, le ratio de déficit public a été de 3% du PIB après 4,1% en 1996. Cette amélioration est due au redressement des comptes des administrations publiques centrales (Etat notamment) et locales. Les dépenses de fonctionnement des administrations publiques (APU) se sont modérément accrues : les salaires versés ont progressé de 2,4%, en partie à la suite de la revalorisation de l'indice des traitements, mais surtout en raison des effets de promotion (glissement-vieillesse-technicité, GVT).

Entre 1996 et 1997, le besoin de financement de l'Etat s'est réduit de 30 milliards de francs et, dans le même temps, les dépenses de l'Etat n'ont progressé que de 2%. Les recettes fiscales de l'ensemble des APU ont sensiblement progressé (+ 7,2% après + 6,4%). Les recettes de l'impôt sur le bénéfice des sociétés se sont accrues sous l'effet de la majoration exceptionnelle de 15% de cet impôt pour les sociétés réalisant plus de 50 millions de chiffre d'affaires. Hors CSG, les impôts sur le revenu et le

patrimoine ont baissé de 0,6%. L'allègement du barème de l'impôt sur le revenu a été modéré par l'effet en année pleine de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). De son côté, avec une augmentation de son taux et l'élargissement de son assiette, compensée par une baisse des cotisations sociales, la CSG a fortement progressé (+ 60%). Les administrations publiques locales ont dégagé une capacité de financement de 17,6 milliards de francs. L'accélération des recettes fiscales s'est accompagnée d'une baisse sensible de la charge d'intérêt consécutive à la baisse des taux.

Enfin, le besoin de financement de la sécurité sociale s'est établi à 65,9 milliards de francs. Au total, le taux de prélèvements obligatoires, nets des allègements de charges sociales prises en charge par l'Etat, s'établit à 45,3% du PIB.

b) Les prélèvements obligatoires : une notion dont il faut bien apprécier la portée

On s'arrêtera quelques instants sur l'évolution des prélèvements obligatoires.

Leur poids dans le PIB est passé de 35,1% en 1970 à 45,7% en 1996. A cette date, ils s'élevaient à 3.593 milliards de francs, en augmentation de 5,3% par rapport à 1995. En 1997, le total des prélèvements obligatoires représentait 46,1% du PIB, il est passé à 45,9% en 1998 et devrait être ramené à 45,7% en 1999.

On observera que la part des prélèvements de l'Etat dans l'ensemble des prélèvements obligatoires a fortement diminué depuis vingt-cinq ans : elle n'en représente plus que le tiers en 1996, contre plus de la moitié en 1970. Le mouvement de décentralisation engagé en 1981-1982 explique, pour une part, ce phénomène.

Les trois tableaux ci-dessous offrent une vue synthétique de l'évolution de ces prélèvements en France et à l'étranger, étant précisé que des différences de conventions et de méthode expliquent les légères différences constatées dans les données présentées par la Comptabilité nationale, l'OCDE et Eurostat.

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN FRANCE

	1994	1995	1996	1997
<i>En milliards de francs</i>				
Impôts après transferts de recettes⁽¹⁾	1.842	1.935	2.043	2.190
Administrations publiques centrales	1.163	1.231	1.238	1.290
<i>dont Etat</i>	<i>1.078</i>	<i>1.142</i>	<i>1.196</i>	<i>1.241</i>
Administrations publiques locales	502	524	551	583
Administrations de Sécurité sociale	86	99	174	229
Institutions de l'Union européenne	83	80	82	88

Cotisations sociales effectives.....	1.414	1.479	1.551	1.558
Prélèvements obligatoires effectifs.....	3.256	3.413	3.594	3.748
Prélèvements obligatoires effectifs nets des allègements de cotisations sociales ⁽²⁾	3.235	3.381	3.540	3.682
<i>En % du produit intérieur brut</i>				
Impôts après transferts de recettes ⁽¹⁾	24,9	25,2	26,0	26,9
Administrations publiques centrales.....	15,7	16,1	15,7	15,8
<i>dont Etat</i>	14,6	14,9	15,2	15,3
Administrations publiques locales.....	6,8	6,8	7,0	7,2
Administrations de Sécurité sociale.....	1,3	1,3	2,2	2,8
Institutions de l'Union européenne.....	1,1	1,0	1,0	1,1
Cotisations sociales effectives.....	19,1	19,3	19,7	19,2
Prélèvements obligatoires effectifs.....	44,1	44,5	45,7	46,1
Prélèvements obligatoires effectifs nets des allègements de cotisations sociales ⁽²⁾	43,8	44,1	45,0	45,3

- (1) Les transferts de recettes comportent notamment une part des transferts de l'Etat aux collectivités locales et les versements de l'Etat aux institutions de l'Union européenne.
- (2) A partir de 1991, l'Etat a pris en charge des cotisations dues par les employeurs. D'après les conventions retenues en comptabilité nationale, les cotisations sociales effectives sont cependant maintenues au même niveau, les allègements se traduisant par le versement par l'Etat d'une subvention aux entreprises. Cette ligne indique le résultat qui serait obtenu si l'on traitait ces prises en charge comme une baisse des prélèvements pesant sur les entreprises.

Source : Comptes de la Nation, 1997.

RETOUR SOMMAIRE

COMPARAISON INTERNATIONALE

(en % du PIB)

	1985			1995		
	Taux de P.O. ⁽¹⁾	Impôts	Cotisations sociales	Taux de P.O. ⁽¹⁾	Impôts	Cotisations sociales
France.....	44,5	25,2	19,3	44,5	25,2	19,3
Allemagne.....	38,1	24,2	13,9	39,2	23,8	15,4
Royaume-Uni.....	37,9	31,2	6,7	35,3	29,0	6,3
Suède.....	50,0	37,5	12,5	49,7	35,2	14,5
Etats-Unis.....	26,0	19,5	6,5	27,9	20,9	7,0
Japon.....	27,6	19,3	8,3	28,5	18,1	10,4

(1) Prélèvements obligatoires.

Source : OCDE. L'OCDE ne retient pas les mêmes conventions que la comptabilité nationale française ou EUROSTAT, notamment pour les cotisations versées aux régimes de retraite.

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

(en % du PIB)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Europe des 15	38,6	40,5	40,8	41,4	41,9	42,1	41,9	42,1	42,6	42,6
Europe des 11 ⁽¹⁾	38,5	40,3	40,5	41,4	42,2	42,8	42,4	42,4	42,8	43,2

Belgique	44,2	47,2	44,3	44,3	44,5	45,2	46,3	46,1	46,2	46,6
Danemark	45,6	49,1	49,7	49,9	50,2	51,3	53,1	52,7	53,5	53,1
Allemagne	41,6	41,6	39,5	41,2	41,9	42,3	42,6	42,7	42,0	41,6
Grèce	-	-	-	-	-	33,0	33,7	34,1	33,9	-
Espagne	25,6	29,9	35,2	35,5	37,2	36,4	36,1	35,0	35,6	36,2
France	41,7	44,5	43,7	44,0	43,7	44,1	44,2	44,7	46,0	46,3
Irlande	34,7	38,9	35,5	35,9	36,1	36,0	36,7	34,4	34,3	34,1
Italie	30,6	34,8	38,8	39,8	42,1	43,5	40,7	40,9	42,8	44,5
Luxembourg	46,3	46,7	43,4	42,7	41,8	43,9	44,3	44,1	44,7	45,6
Pays-Bas	46,0	45,5	45,1	47,5	47,4	48,2	46,1	45,1	44,9	45,9
Autriche	41,0	43,0	41,3	41,8	43,1	44,0	42,8	43,0	44,2	44,9
Portugal	25,5	29,3	32,3	33,6	35,9	34,7	35,1	35,9	37,1	37,9
Finlande	36,9	40,9	45,4	46,8	46,8	45,5	47,6	46,3	48,2	47,5
Suède	49,1	50,0	55,6	52,6	51,0	50,1	49,7	49,8	53,9	54,1
Royaume-Uni	36,1	38,2	37,5	37,4	36,4	35,3	35,8	36,8	36,7	35,9

(1) Europe des 11 : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal et Finlande.

Source : Eurostat.

On reviendra sur ce point dans la suite du rapport, mais indiquons dès à présent qu'il convient de **relativiser la portée des comparaisons internationales relatives aux prélèvements obligatoires**, car, pour une part, les différences entre pays développés résultent du caractère public ou privé des fonctions d'assurance retraites et maladies. En France, en Allemagne et en Suède, les cotisations et les prestations sociales représentent environ 20% du PIB, contre 10% seulement aux Etats-Unis. Or, lorsque l'on ajoute les contributions des employeurs aux fonds de retraite privés (7% du PIB aux Etats-Unis) et les contributions des salariés et des employeurs à l'assurance-maladie privée, l'essentiel de l'écart entre les Etats-Unis et les pays européens disparaît.

Le poids des prélèvements obligatoires dépend évidemment de l'arbitrage que fait un pays entre les besoins collectifs qui doivent être socialisés et ceux qui doivent être satisfaits par le marché. Comme l'a indiqué M. Louis Schweitzer devant le groupe de travail, le montant des prélèvements obligatoires ne permet pas, par lui-même, de mesurer l'efficacité de l'Etat. Si un pays décide que l'enseignement doit être financé par la dépense publique, ce qui compte c'est la contrepartie obtenue et la qualité de l'enseignement au regard de l'effort réalisé.

La meilleure comparaison n'est pas seulement celle des prélèvements obligatoires d'un pays à un autre, mais celle qui s'efforce de déterminer si, du point de vue de la satisfaction du besoin d'enseignement de

l'ensemble d'une population, le financement public apporte de meilleurs résultats que le financement privé.

Pour compléter ce tour d'horizon, on trouvera ci-dessous un tableau retraçant l'évolution récente de la dette des administrations publiques, après avoir rappelé que la capacité de financement de l'Etat, comme des administrations publiques dans leur ensemble, est négative depuis 1975. La charge des intérêts a représenté 292 milliards de francs en 1997, marquant une baisse en valeur de 1,5% par rapport à 1996. Cette baisse, obtenue malgré l'accroissement de l'encours de la dette, résulte de la décrue des taux d'intérêt.

DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1994	1995	1996	1997
Dette brute consolidée (en MdF)	3.572	4.021	4.359	4.699
<i>En % du PIB</i>	48,5	52,7	55,7	58,1
Dette de l'Etat brute consolidée (en Mdf)	2.787	3.126	3.407	3.631
<i>En % du PIB</i>	37,8	41,0	43,5	44,9

Source: Banque de France.

c) Dépense publique et croissance : d'incontestables interférences

En définitive, il apparaît que, si le lien entre la dépense publique et la croissance est incontestable, il est difficile de dire, sur une longue période, lequel du déficit budgétaire ou du taux de croissance du PIB a le plus d'influence sur l'autre. Ce qui a été constaté dans le rapport du Conseil économique et social, c'est que plus la croissance du PIB a été forte, plus la progression des dépenses budgétaires a été soutenue et inversement. C'est le sens de l'intervention que M. Jacques Méraud a présentée devant le groupe de travail et à laquelle on pourra se reporter. Selon lui, le lien entre la variation du volume des dépenses de fonctionnement ou de consommation des administrations publiques et celle concomitante du PIB, est pratiquement nul. En revanche, on trouve **une liaison plus forte entre les dépenses de transfert et la croissance.**

L'évolution des déficits publics et des dettes publiques depuis 1992 paraît plus atypique. La détérioration très nette des déficits publics est allée de pair avec, à la fois, un ralentissement marqué de la conjoncture et une orientation relativement expansive de la politique budgétaire. Il faut sans doute chercher l'explication du côté des taux d'endettement public, qui ont énormément crû sous l'effet des diverses récessions depuis le premier choc pétrolier. L'opinion sait qu'il faudra stabiliser la dette en augmentant les impôts ou en contractant les dépenses et cela affecte les comportements de consommation et d'épargne. Lors de la dernière récession, le comportement d'épargne des ménages et des entreprises est ainsi devenu brutalement procyclique.

Ainsi que l'on va le voir, la comparaison internationale n'apporte guère plus de certitudes, même si M. Jacques Méraud a constaté une forte corrélation positive entre le taux de croissance et le volume des dépenses publiques : plus les pays en cause ont connu une croissance forte de leurs dépenses publiques, plus l'impact en terme de croissance du PIB a été stimulant.

Néanmoins, la stimulation budgétaire est tombée en disgrâce depuis le début de la décennie. Elle ne répondrait plus aux attentes, malgré un contexte d'inflation maîtrisée et de commerce extérieur florissant. Encore faut-il se demander ce que seraient devenus, en France, l'activité et l'emploi sans les 4 ou 5 points de PIB injectés en moyenne chaque année par le déficit depuis 1992. Ne faudrait-il pas tenter de rechercher la solution de ce problème sur le terrain de la meilleure affectation possible des ressources. Par exemple, ne serait-il pas intéressant de comparer l'efficacité, en termes de création d'emplois, des mesures de réduction du coût du travail et de celles liées à la réduction du temps de travail ?

B.- LA COMPARAISON INTERNATIONALE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Les comparaisons internationales, à l'échelon européen ou mondial, doivent être maniées avec précaution : la dépense publique doit être jugée à l'aune de son efficacité, c'est-à-dire de l'ensemble de biens et services qu'elle procure aux citoyens au sein d'une société donnée.

1.- Les finances publiques dans l'Union européenne

Il a semblé intéressant d'aborder cette question pour l'ensemble de l'Union européenne (Europe des Douze jusqu'en 1990, des Quinze ensuite), où l'on a constaté un important creusement des déficits publics au début de la présente décennie.

Les finances publiques des Etats européens étaient presque équilibrées dans les années soixante et les déficits publics sont apparus avec la récession du début des années soixante-dix. Le déficit public de l'« Union européenne » est ainsi passé de 1,8% du PIB en 1972-73 à 5,8% en 1975. Il s'est stabilisé à 4% environ entre 1976 et 1980. Après un nouveau creusement au début des années quatre-vingt, les déficits se sont réduits tendanciellement entre 1981 et 1989 (2,9% en 1989). Après 1990, le déficit s'accroît à nouveau fortement pour culminer en 1993 (6,3%) au creux de la récession européenne. Depuis 1993, malgré une contraction généralisée des dépenses publiques, le déficit s'est maintenu à un niveau élevé (4,2% en moyenne en 1996). Il n'est passé en dessous de la barre de 3% qu'en 1997 (2,3% du PIB de l'Union). La part des dépenses publiques dans le PIB est, parallèlement, passée de 52,4 % en 1993 à 48,7% en 1997.

Le tableau ci-dessous, établi par les services de la Commission européenne à partir des données harmonisées d'Eurostat retrace l'évolution des déficits publics en Europe et formule des prévisions jusqu'en 2000.

CAPACITÉ (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN POURCENTAGE DU PIB

	1970	1974	1986	1991	1996	1996	1997	1998		1999		2000
	- 1973	- 1985	- 1990	- 1995	- 2000			prévision de III-96	X-96	prévision de III-98	X-98	
Belgique	- 3,4	- 7,9	- 7,1	- 5,8	- 1,7	- 3,2	- 2,0	- 1,7	- 1,3	- 1,4	- 1,2	- 1,0
Danemark	4,2	- 2,7	0,8	- 2,4	1,3	- 0,7	0,5	1,1	1,2	1,7	2,6	2,9
Allemagne *	0,2	- 2,8	- 1,5	- 2,9	- 2,6	- 3,4	- 2,7	- 2,5	- 2,6	- 2,2	- 2,2	- 2,2
(a)												
Grèce	-	-	- 12,4	- 11,7	- 3,6	- 7,5	- 4,0	- 2,2	- 2,4	- 2,0	- 2,1	- 1,9
Espagne	0,4	- 2,8	- 4,0	- 5,8	- 2,5	- 4,7	- 2,6	- 2,2	- 2,1	- 1,9	- 1,6	- 1,3
France	0,7	- 1,7	- 1,8	- 4,5	- 2,8	- 4,1	- 3,0	- 2,9	- 2,9	- 2,6	- 2,3	- 1,9
Irlande	- 4,1	- 10,4	- 5,5	- 2,2	2,1	- 0,4	0,9	1,1	2,1	1,9	3,4	4,6
Italie	- 5,4	- 9,6	- 10,9	- 9,2	- 3,3	- 6,7	- 2,7	- 2,5	- 2,6	- 2,0	- 2,3	- 2,0
Luxembourg	2,7	1,9	-	1,8	2,4	2,9	3,0	1,0	2,2	0,6	2,0	2,0
Pays-Bas (b)	- 0,5	- 3,6	- 5,1	- 3,6	- 1,3	- 2,2	- 0,9	- 1,6	- 1,4	- 1,2	- 1,4	- 0,6
Autriche	1,5	- 2,3	- 3,2	- 3,8	- 2,4	- 3,7	- 1,9	- 2,3	- 2,2	- 2,2	- 2,1	- 1,9
Portugal	1,9	- 6,7	- 4,5	- 5,4	- 2,4	- 3,3	- 2,5	- 2,2	- 2,3	- 1,9	- 2,0	- 1,8
Finlande	4,6	3,7	4,0	- 5,3	0,0	- 3,5	- 1,1	0,3	0,7	0,6	1,8	2,1
Suède	4,5	- 1,7	3,2	- 7,7	0,1	- 3,5	- 0,8	0,5	0,9	0,9	1,4	2,3
Royaume-Uni	0,1	- 3,6	- 0,7	- 5,8	- 1,4	- 4,7	- 2,1	- 0,6	- 0,1	- 0,3	0,1	- 0,2
EU-15 *	- 0,3	- 3,7	- 3,3	- 5,1	- 2,2	- 4,2	- 2,3	- 1,9	- 1,8	- 1,6	- 1,4	- 1,2
EUR-11 **	- 0,7	- 3,9	- 4,1	- 4,9	- 2,5	- 4,1	- 2,5	- 2,4	- 2,3	- 2,0	- 1,9	- 1,7
USA	- 0,8	- 2,3	- 2,9	- 3,5	0,9	- 1,2	0,1	0,1	1,4	0,6	2,0	2,4
Japon	0,8	- 3,2	1,3	- 0,6	- 5,1	- 4,3	- 3,3	- 3,6	- 5,5	- 3,6	- 6,7	- 5,9

* L'Allemagne de l'Ouest jusqu'à 1990. EU-15 et EUR-11 agrégé avec l'Allemagne de l'Ouest jusqu'à 1990. Agrégation sans la Grèce jusqu'à 1985.

** Zone euro.

(a) Hors reprises de dettes et d'actifs liés à l'unification par le gouvernement fédéral en 1995 (Treuhand, sociétés immobilières est-allemandes et Deutsche Kreditbank), représentant un total de 227,5 milliards de Deutschemark.

(b) Hors dépenses exceptionnelles nettes liées à la réforme du financement des sociétés de logement social en 1995, représentant un total de 32,84 milliards de florins.

Source : Commission européenne.

L'accumulation des déficits des finances publiques a entraîné un net accroissement de la dette publique des Etats membres de l'Union européenne. Le ratio dette/PIB a commencé à augmenter sous l'effet des déficits entre 1975 et 1980 et a subi une nouvelle hausse à partir de 1991 pour atteindre près de 60% du PIB de l'Union en 1997. Cette hausse de la

dette publique s'est traduite par une augmentation des charges de la dette (de 1,8% du PIB dans les années 1970 à 5,4% en 1996).

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la dette publique dans sept pays européens entre 1990 et 1995.

DETTE PUBLIQUE

(en % du PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
France	35,4	35,8	39,7	45,4	48,4	52,4
Allemagne	43,8	41,5	44,1	48,2	50,4	58,1
Royaume-Uni	35,3	35,7	41,9	48,5	50,3	54,0
Italie	98,0	101,4	108,5	119,4	125,6	124,8
Pays-Bas	78,8	78,8	79,4	81,1	77,6	79,0
Belgique	130,9	130,3	131,5	137,9	136,1	133,7
Espagne	45,1	45,8	48,4	60,5	63,1	65,7

Source: Eurostat (mai 1996).

Les grandes étapes qui viennent d'être rapidement retracées sont en phase avec des contextes politico-économiques précis qu'il n'est pas inutile de rappeler. Les années soixante-dix sont marquées par un consensus sur l'utilisation du budget pour lutter contre la stagnation économique et ceci s'est traduit par le creusement des déficits publics structurels. Entre 1976 et 1989, la lutte contre l'inflation devient prioritaire et, de surcroît, le fort niveau des taux d'intérêt oblige les autorités budgétaires à réduire les déficits primaires (hors charges d'intérêt de la dette) et les déficits structurels se stabilisent autour de 1% du PIB. La période 1989-1991 voit le retour des politiques budgétaires « actives » devant la nouvelle dégradation de l'activité économique.

Mais, à partir de 1991, la situation devient paradoxale : le solde public effectif reste fortement déficitaire (- 4,4 % en 1996) tandis que le solde structurel primaire se redresse fortement (+ 4 % du PIB en 1996).

Ce paradoxe a été mis en évidence par une étude conjointe de l'OFCE et du CEPPI intitulée « UEM : quelle stratégie macro-économique »⁽⁴⁾, qui évalue l'impact sur la croissance en Europe des politiques budgétaires mises en oeuvre depuis 1991. Les auteurs ont calculé « un indicateur d'effort budgétaire » pour chaque Etat, utilisé ensuite pour simuler l'impact de cet effort sur la croissance. Selon les conclusions de cette étude, « le taux de croissance de l'activité est réduit partout en Europe dans les proportions correspondant aux efforts restrictifs réalisés ». Dans tous les

⁽⁴⁾ Colloque international, Association d'économétrie appliquée, Rome 27,28 novembre 1997.

pays, la baisse de l'activité induite par les mesures restrictives contrebalance les efforts initiaux. Le solde public ne peut donc s'améliorer à hauteur des efforts précédemment consentis.

2.- Les dépenses publiques dans le monde

Une comparaison internationale des dépenses publiques est présentée dans l'étude précitée du Conseil économique et social conduite par M. Jacques Méraud. Elle a été réalisée à partir de la publication par l'OCDE d'informations internationales harmonisées sur les dépenses des administrations publiques de 1960 à 1990. L'étude a établi un classement de 18 pays selon la part (en pourcentage) des dépenses publiques totales dans le PIB en 1960 et en 1990. En 1960, la France occupait le deuxième rang de ce classement, derrière l'Autriche, et, en 1990, elle n'occupait plus que le huitième rang, précédée par trois pays scandinaves, les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie et la Grèce, l'Allemagne se trouvant alors en onzième position. Un seul pays est resté d'une année à l'autre au bas du tableau, le Japon, qui est, en 1990, avec les Etats-Unis, celui où les dépenses publiques, exprimées en pourcentage du PIB, sont les plus modérées. On peut retenir également que, pour la variation de la part de ses dépenses publiques dans le PIB entre 1960 et 1990, la France occupe le douzième rang.

Un autre classement comparatif est effectué, pour l'année 1990, pour quatre composantes des dépenses publiques (consommation des administrations, transferts sociaux, intérêts versés et subventions et, enfin, « formation brute de capital fixe » c'est à dire les investissements publics et l'aide publique à l'investissement) exprimées en pourcentage du PIB. La France occupe le troisième rang en ce qui concerne les transferts sociaux, le huitième rang pour les investissements sur fonds publics, le dixième rang pour la consommation des administrations elles-mêmes et le douzième pour l'ensemble des intérêts versés et des subventions économiques.

Les comparaisons internationales doivent être, en permanence, éclairées par la prise en compte de la spécificité des dépenses publiques propres à chaque pays. M. Jacques Méraud a ainsi mis en garde contre le risque qu'il y a à comparer le poids des transferts sociaux effectués par les administrations publiques en France, en Italie et en Allemagne. En Italie les transferts sociaux sont largement remplacés par le travail au noir, l'économie souterraine se substituant aux revenus de remplacement versés en France. Pour l'Allemagne, ce sont les mutuelles d'entreprises qui financent une large part des transferts sociaux. On pourrait ajouter le cas des Etats-Unis, où l'assurance maladie est, pour l'essentiel, abandonnée au marché.

Il convient donc, à l'évidence, pour établir des comparaisons pertinentes, de s'intéresser à la composition et à l'efficacité des dépenses publiques.

Mais, à ce stade de l'analyse, il est possible de clarifier le débat sur les véritables enjeux de la réduction de l'endettement public et sur les fausses évidences à ce sujet.

C.- RESTREINDRE L'ENDETTEMENT PUBLIC SANS SE TROMPER DE CIBLE

On peut, tout d'abord, tenir pour acquis, à partir de la démonstration de M. Jacques Méraud, que, si la croissance des dépenses publiques en volume a beaucoup augmenté jusqu'en 1983, et plutôt plus en France que dans les pays voisins, cette évolution doit être mise en regard d'une croissance plus forte du PIB, la tendance s'inversant à partir de cette année 1983.

L'accroissement annuel moyen de la dépense publique a d'ailleurs été relativement plus faible que précédemment au cours des années récentes, marquées par des taux de croissance du PIB très ralentis.

Pour l'auteur, la relative faiblesse des taux de croissance du PIB en France depuis le début des années 1980, comparés à ceux des autres pays européens, ne serait donc pas la conséquence de charges publiques exacerbées et il faudrait trouver d'autres explications à ce léger décalage avec les pays voisins.

Tout d'abord, il faut tenir compte du décalage entre le cycle de croissance des pays anglo-saxons et celui de la plupart des pays européens. Mais surtout, s'agissant de la France, on constate qu'elle affichait environ un demi point de croissance de plus que ses partenaires, lorsqu'elle pratiquait une politique monétaire plus expansive qu'eux, et un demi-point de moins, à partir du moment où sa politique monétaire est devenue plus restrictive.

Cette corrélation positive entre croissance du PIB et augmentation des dépenses publiques, qui laisse subsister une incertitude sur le point de savoir où est la cause et où est l'effet, s'observe chez tous les partenaires de la France, à condition que l'on veuille bien tenir compte du décalage entre les fluctuations cycliques de la croissance, en particulier avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni, décalage qui rend les comparaisons difficiles sur des périodes courtes.

Un élément nouveau doit être pris en compte, si possible également en évitant les interprétations dogmatiques : il s'agit du poids de la dette publique, qui réduit considérablement la marge de manoeuvre budgétaire. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, le rapport de la dette au PIB est, en effet, passé de 41% en 1980 à 59% en 1990 et 72% en 1995.

Pour les pays de l'Union européenne, l'endettement public est devenu pratiquement le seul moyen de financer le solde budgétaire depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, qui interdit tout financement monétaire direct du déficit public par les banques centrales.

En réalité, il existe un financement monétaire indirect du Trésor par la banque centrale, puisque cette dernière peut et pourra toujours acheter des effets publics sur le marché secondaire.

Néanmoins, ce taux d'endettement, qui oblige l'Etat à emprunter pour rembourser les emprunts antérieurs, est porteur de risques et rend nécessaire l'édiction de contraintes à l'endettement public et, partant, au déficit budgétaire.

1.- Les risques liés à l'endettement public

Le principal risque lié à l'endettement, qui doit être évalué régulièrement et nécessite des mesures adaptées, est celui d'« effet boule de neige » qui pourrait déboucher sur la non-solvabilité de l'Etat.

L'effet boule de neige est un processus d'explosion de la dette publique qui se produit lorsque le taux d'intérêt de la dette est supérieur au taux de croissance du PIB, ce qui entraîne une augmentation exponentielle du ratio dette/PIB.

Il est généralement admis que lorsque le taux d'intérêt (i) des emprunts publics reste inférieur au taux de croissance (n) du PIB, le risque d'effet boule de neige n'existe pas et le déficit primaire du budget de l'Etat est compatible avec une stabilisation du ratio dette/PIB. Dans le cas contraire, une stabilisation de ce ratio requiert un budget primaire de l'Etat excédentaire.

Le tableau de bord ci-dessous, extrait d'un article de MM. Pierre Llau et Jacques Percebois ⁽⁵⁾, exprime cette situation.

Contexte	Situation budgétaire	Effet boule de neige
$i < n$	Excédent primaire	NON
	Déficit primaire	NON
$i > n$	Excédent primaire	NON
	Déficit primaire	OUI

2.- La limitation de l'endettement public passe par un dosage fin entre maîtrise des dépenses et réforme de la fiscalité

Pour contrecarrer l'effet boule de neige, l'Etat doit s'efforcer de favoriser la croissance de façon à ce que le taux de croissance du PIB reste supérieur aux taux d'intérêt. Mais il doit aussi s'efforcer de faire apparaître un excédent du budget primaire, ce qui revient soit à accroître les impôts, soit à réduire les dépenses. Cet excédent primaire devra être d'autant plus fort que la dette publique aura atteint un niveau plus important, ce qui risque

⁽⁵⁾ « Déficit et dettes publics », in *Revue française de finances publiques*, n° 55 - 1996.

alors de mettre en péril les dépenses productives de l'Etat, souvent réduites en priorité.

Des contraintes ont été institutionnalisées en Europe, avec le traité de Maastricht et l'adoption, par le Conseil européen d'Amsterdam les 16 et 17 juin 1997, du Pacte de stabilité et de croissance, qui laissent aux Etats membres le choix des moyens pour atteindre les objectifs fixés.

Si une réorientation d'ensemble des prélèvements fiscaux vers une fiscalité plus juste et plus efficace est nécessaire, il est exclu d'accroître davantage la pression fiscale globale.

Pour être complet, on mentionnera l'étude de M. François Bourguignon⁽⁶⁾, directeur d'études à l'Ecole des hautes études, membre du Conseil d'analyse économique créé le 22 juillet 1997 auprès du Premier ministre. Cette étude relève que les prélèvements obligatoires ne sont qu'en apparence plus forts en France qu'à l'étranger (30% aux Etats-Unis), car, dans un cas, les prélèvements d'assurance maladie ou de retraite sont obligatoires et donc pris en compte dans cet agrégat et, dans l'autre, ils ne le sont pas. Si l'on exclut ces derniers prélèvements, les taux sont très voisins.

M. François Bourguignon s'attache à comparer le poids macro-économique des divers circuits de redistribution dans quelques pays de l'OCDE qu'il a choisis parmi ceux dont les taux de prélèvement obligatoires sont aux deux extrêmes (Japon et Suède étant les plus éloignés de la moyenne). La France se situe, avec l'Allemagne, à peu près au milieu du tableau comparatif. Mais cette comparaison fait surtout ressortir le fait qu'en rapprochant les chiffres relatifs aux différents prélèvements obligatoires, il se confirme que la plus grande partie de l'écart entre les taux globaux de prélèvements obligatoires s'explique par la couverture différente des systèmes d'assurance sociale. Plus précisément, une grande partie des différences du taux de prélèvements obligatoires entre pays s'explique par les parts différentes des secteurs publics et privés dans l'assurance-vieillesse et l'assurance-maladie.

L'auteur tire de ces observations la conséquence que l'on ne saurait se baser sur les taux de prélèvement obligatoire pour comparer la redistribution qui peut avoir lieu à travers le circuit des assurances sociales dans divers pays. Etant donné la similitude entre assurances privées et publiques, il n'exclut pas que des pays ayant des taux de couverture sociale assez différents aboutissent néanmoins à une redistribution équivalente.

D'ailleurs l'étude constate que les sommes redistribuées des 50% des ménages les plus riches vers les 50% les plus pauvres représentent 5% du revenu total des ménages en France contre 6% au Royaume-Uni ou 7% en Allemagne. Que la France se situe plutôt vers le haut du classement international au regard du critère des prélèvements obligatoires n'implique

⁽⁶⁾ *Fiscalité et redistribution*, La documentation française, 1998.

pas nécessairement qu'elle redistribue plus que des pays qui se situent à un niveau inférieur, cela signifie avant tout, qu'un certain nombre de fonctions d'assurance relèvent plus qu'ailleurs de l'Etat ou des administrations de sécurité sociale et sont financées de façon contributive et obligatoire sur les revenus d'activité.

M. François Bourguignon conclut qu'avec les mêmes possibilités de redistribution que ses voisins, c'est à dire une pression fiscale analogue, et avec une même demande sociale pour la redistribution, soit une distribution comparable de revenus avant impôts et transferts sans contrepartie, les performances redistributives de la France sont inférieures. Ce déficit de redistribution s'explique, selon lui, par un faible pouvoir redistributif des transferts sans contrepartie (RMI, allocations logement, aides aux parents isolés...) et surtout par la place limitée faite à l'imposition progressive sur le revenu.

Si l'intensité redistributive n'est pas au niveau souhaitable, il est cependant difficile de conclure qu'une marge subsiste en terme de pression fiscale et sociale pesant sur la consommation et les facteurs de production.

Il n'existe donc pas de recette garantissant le succès d'un ajustement budgétaire (par l'impôt ou par la réduction des dépenses), toutefois, la problématique budgétaire aujourd'hui semble s'orienter, au sein de l'Union européenne, vers un double consensus : résorber les déficits tout en évitant l'effet négatif sur l'activité économique de politiques budgétaires restrictives.

Nous tenterons de voir ci-après quels sont les principaux moteurs de cette double obligation.

II.- LA POURSUITE DE L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES DOIT ÊTRE ASSOCIÉE AU SOUTIEN À LA CROISSANCE

Le nécessaire assainissement des finances publiques doit être conduit sans dogmatisme : il doit reposer sur une analyse de l'impact réel des dépenses sur la croissance ; il doit s'effectuer en liaison avec nos partenaires de l'Union européenne ; il doit prendre en compte une programmation pluriannuelle des dépenses publiques ainsi qu'une évaluation généralisée des résultats.

A.- PRIVILÉGIER LES DÉPENSES FAVORABLES À LA CROISSANCE

Les mécanismes exacts par lesquels transite le soutien à la croissance restent à déterminer. De fait, certaines dépenses publiques ont pour effet d'augmenter la capacité de production de l'économie ou contribuent à accroître la productivité du secteur privé. Pour les keynésiens, la socialisation de certains investissements (qui ne signifie pas *a priori* propriété étatique) par l'utilisation du budget en capital, permettrait non seulement d'augmenter le volume global d'investissements indispensable

pour s'attaquer au noyau dur du chômage, mais irait dans le sens de la réduction des incertitudes en favorisant une plus grande stabilité de la conjoncture. Cet effet serait amplifié à l'échelle de l'Europe, dont la croissance globale va dépendre essentiellement du dynamisme de sa demande interne.

Le danger majeur des règles de discipline budgétaire vient de ce qu'elles se focalisent sur le niveau du déficit et de la dette sans se préoccuper de la structure des dépenses. Or, les récentes théories de la croissance endogène soulignent avec force **le rôle essentiel des dépenses publiques « d'avenir », dépenses d'éducation, de formation, de recherche et d'infrastructure, dans le processus de croissance de long terme**. L'un des critères servant à délimiter le champ des interventions publiques doit être l'obtention de rendements d'échelle croissants. A cet égard, les dépenses effectuées par les pouvoirs publics sont à l'origine d'externalités positives dont bénéficie la collectivité, et, en premier lieu, les entreprises, et qui contribuent à renforcer la compétitivité générale du pays.

Dans cette perspective, la politique budgétaire peut contribuer à la croissance.

Avant d'aborder la structure de la dépense publique en France, il convient aussi de rappeler que le sens premier de la dépense publique est de couvrir les dépenses que la collectivité a décidé de socialiser. Il s'agit donc de décider quels droits seront effectivement garantis à tous.

Une autre mise au point est nécessaire : les dépenses publiques ne peuvent sérieusement être regardées comme un immense « trou noir », absorbant, consommant et détruisant une partie des richesses créées par les « forces vives du pays ».

Il s'agit donc de déterminer aussi finement et aussi objectivement que possible l'utilité économique et sociale de chaque part de richesse mise à la disposition de la collectivité.

L'ensemble des dépenses publiques représentait, en 1992, comme on l'a vu, 53,5% du PIB. Mais il faut tout d'abord préciser que la moitié de cette masse est constituée par des dépenses de transfert. Ce qui a été prélevé est donc réinjecté dans l'économie par l'intermédiaire des administrations publiques. Il est d'ailleurs établi que plus le taux de chômage s'élève et plus la dépense publique de redistribution et d'action pour l'emploi augmente également.

En comptabilité nationale, comme dans la classification établie par l'OCDE, il existe trois grandes catégories de dépenses, les dépenses de fonctionnement, qui incluent les dépenses de consommation des administrations et les intérêts de la dette, les dépenses d'investissements et les dépenses de transfert.

Toujours en 1992, parmi les 53,5% de dépenses publiques, la part de la consommation des administrations était de 18,6% et la part des transferts de 26,2%.

Le concept de consommation recouvre les dépenses de personnel et les dépenses de « consommation intermédiaire » c'est à dire les achats de biens et de services par les administrations, mais également les dépenses d'éducation, de recherche et de santé, qui devraient davantage être considérées comme des investissements immatériels.

En ce qui concerne le budget de l'Etat, on retrouve la distinction entre dépenses courantes, juridiquement qualifiées d'« ordinaires » (de fonctionnement) et dépenses en capital (d'investissement), les premières contribuant là aussi à financer l'éducation ou la recherche. Certaines dépenses d'entretien des infrastructures (routes, aéroports ...) figurent également dans les dépenses courantes, alors que les dépenses d'amélioration du réseau de communication sont des dépenses en capital, sans que la frontière entre les deux soit toujours très nette.

En 1992, selon le rapport précité du Conseil économique et social, les dépenses courantes représentaient 86,1% du total du budget (17,6% du PIB) et les dépenses en capital 13,9% du budget. Ces dernières sont passées de 5,9% du PIB en 1949 à 2,8% en 1992.

Un dernier élément d'information peut être utile, il concerne la répartition des tâches entre les fonctionnaires.

Selon les estimations du mensuel « *Alternatives économiques* » de décembre 1998, 78% des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales participent à la production de biens et de services, 5% à la conception, à la mise en oeuvre et au contrôle des politiques publiques, et 17% remplissent des fonctions de gestion et d'administration.

Entre 1980 et 1995, le nombre total de fonctionnaires (Poste et télécommunications comprises) est passé de 4,6 à 5,3 millions, soit une hausse de 15%, la part de la fonction publique dans l'emploi global passant de 21 à 23,7%.

En 1995, les dépenses de personnel de l'ensemble des administrations publiques ont représenté 14,4% du PIB.

On voit bien qu'au-delà des conflits idéologiques sur plus d'Etat ou moins d'Etat, ce qui doit l'emporter, c'est la recherche de l'efficacité de l'Etat, et que le coût de fonctionnement de l'Etat, comme de l'ensemble des entreprises publiques, ne peut être jugé qu'au regard des prestations offertes en contrepartie.

[RETOUR SOMMAIRE](#)

B.- COORDONNER LES POLITIQUES BUDGÉTAIRES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE POUR ASSURER LE SOUTIEN DE L'ACTIVITÉ

Depuis 1991, la croissance de l'économie européenne n'est pas bloquée par des facteurs d'offre: l'inflation est basse, le solde extérieur excédentaire, la situation des entreprises est globalement bonne et il n'existe pas de tensions, bien au contraire, ni sur les capacités de production ni sur le marché du travail. L'économie européenne a surtout souffert et souffre encore, du manque de dynamisme de la demande.

Néanmoins, les pays européens restent tenus de réduire leur déficit public, alors que les perspectives de croissance sont moins favorables.

Une stratégie macro-économique claire en Europe et des politiques budgétaires coordonnées peuvent-elles sortir l'Union de ce dilemme et venir en aide à la croissance ?

Selon le Pacte de stabilité adopté au Conseil européen d'Amsterdam, les Etats participant à l'euro s'engagent à avoir, à moyen terme, une situation budgétaire équilibrée ou excédentaire. Ils s'engagent à présenter des programmes dans lesquels sont précisés les objectifs budgétaires, la manière de les atteindre, et la sensibilité des prévisions aux hypothèses sous-jacentes. Ces programmes sont pluriannuels, réactualisés et corrigés dès qu'il existe un risque de déficit excessif, et ils sont rendus publics.

La Commission européenne devra établir un rapport dès que le déficit public effectif ou prévu dépassera 3%. Ce dépassement sera considéré comme exceptionnel s'il est consécutif à un événement inhabituel et indépendant de la volonté de l'Etat ou si l'on constate une chute annuelle du PIB réel d'au moins 2%.

La coordination des politiques macro-économiques au cours de la troisième phase de l'UEM s'est trouvée au coeur des débats du Conseil européen à Luxembourg en décembre 1997, mais aucune décision contraignante n'a été adoptée en ce sens par le Conseil. La coordination continue de reposer sur la bonne volonté des Etats. Elle reste à imaginer et à mettre en oeuvre.

Il va s'agir d'élaborer une combinaison satisfaisante - ce que les anglo-saxons nomment un *policy mix* - entre une politique monétaire unique et des politiques budgétaires décentralisées, mais soumises à des normes de déficit.

Selon M. Pierre Jacquet, directeur-adjoint de l'IFRI ⁽⁷⁾, la période difficile sera celle pendant laquelle les déficits resteront très près de la marge supérieure autorisée, parce que la marge de manoeuvre budgétaire sera très faible. C'est pourquoi, « *la négociation doit pendant cette période de transition porter sur une interprétation collective de ce que veut dire la maîtrise budgétaire: c'est, d'une part, veiller à la solvabilité de la dépense*

(7) « *L'Union monétaire et la coordination des politiques macro-économiques* », rapport du Conseil d'analyse économique, La documentation française 1998.

publique bien plus que de respecter un objectif de déficit ou de dette publique ; d'autre part, la coordination devrait consister à poser le problème de la discipline budgétaire davantage en termes de budget global de la zone euro, plutôt qu'une discipline décentralisée par pays».

De ce point de vue, il faut se réjouir des conclusions du Conseil informel de Pörtlach des 24 et 25 octobre 1998, au cours duquel un consensus s'est dessiné pour considérer par principe que l'amortissement des dépenses publiques d'investissement ne peut être imputé comme déficit et pour souhaiter que la politique monétaire prenne en charge la stimulation de l'activité. L'objectif commun clairement affirmé a été celui de la croissance et de l'emploi.

La baisse simultanée, le 4 décembre dernier, des taux directeurs des banques centrales des onze pays de la zone euro est, à cet égard, très encourageante.

C.- PROGRAMMER LES DÉPENSES SUR PLUSIEURS ANNÉES ET GÉNÉRALISER L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS

Une approche renouvelée de la dépense publique doit reposer sur une vision pluriannuelle et sur l'exigence permanente d'une évaluation de ses résultats.

1.- Les avantages d'une vision pluriannuelle des dépenses

Avoir une vision, au-delà d'un an, des processus économiques contribuerait à rendre plus crédible l'affirmation selon laquelle les politiques économiques sont de nature à permettre de combattre les plus graves dysfonctionnements du moment, tel le chômage.

Un débat démocratique permet alors de faire le choix des objectifs prioritaires à atteindre en plusieurs années et des moyens, en l'occurrence budgétaires, à mettre en oeuvre pour y parvenir.

De surcroît, la capacité à prévoir les crédits nécessaires à la mise en oeuvre d'un programme d'action qui va se dérouler sur plusieurs années est probablement une source importante de rationalisation de la gestion et donc d'économies.

N'importe quel plan de reconversion industrielle, de modernisation d'un service public, de soutien à un secteur technologique ou encore la rénovation des modes de rémunération des fonctionnaires, doit pouvoir se dérouler dans la durée, en s'appuyant sur une solide évaluation des besoins financiers et la garantie que les tranches de financement prévues seront respectées.

La souplesse de gestion et l'adaptation des moyens aux objectifs qui en résultent et les contrôles réguliers, bien évidemment obligatoires, sont autant de garanties d'une bonne gestion des fonds publics.

Cette logique de programmation, venant aussi souvent que possible se substituer à une logique de projet à court terme, va incontestablement dans le sens de la modernisation de l'Etat.

Un exemple est souvent cité, celui des plans « objectifs-moyens » engagés par le ministère de l'équipement à partir de 1985. Ces plans reposent sur une gestion planifiée des ressources humaines définie au niveau déconcentré. Ils ont permis de passer d'une gestion de moyens à une gestion par objectifs. Concrètement des accords d'évolution pluriannuelle des effectifs ont été conclus avec le ministère du budget, prévoyant un recyclage des économies réalisées au profit de crédits de fonctionnement ou d'investissement.

Mais il est paradoxal de constater que les mécanismes existant de gestion pluriannuelle, tels que les contrats de plan ou les lois de programmation, qui devraient être source de bonne gestion et d'économies, voient leur exécution retardée pour des raisons de rigueur budgétaire à court terme.

Certes, les investissements d'infrastructures traditionnelles, qui avaient initialement justifié les autorisations de programme ou contrats de plan, ne sont plus, pour l'essentiel, supportés par l'Etat, mais par les collectivités territoriales, qui réalisent désormais près des trois-quarts des investissements des administrations publiques. Cependant, la programmation pluriannuelle pourrait retrouver tout son intérêt pour des investissements immatériels tels que la recherche ou l'enseignement.

Un autre secteur exige également une analyse prospective des besoins et une gestion prévisionnelle, il s'agit de la gestion des ressources humaines de l'Etat ; les politiques de recrutement, d'évolution des statuts, de formation, doivent être programmées et leurs coûts évalués.

Il n'existait pas, en France, jusqu'à une date récente, de projection de l'évolution des finances publiques à moyen terme. A cet égard, le Pacte de stabilité et de croissance exige, pour chaque Etat de la zone euro, une programmation triennale assurant la consolidation budgétaire. Il faut donc désormais admettre la nécessité d'une programmation budgétaire pluriannuelle, au moins dans ses grandes orientations.

La rigidité de l'approche annuelle de la dépense publique, outre qu'elle est un facteur d'incertitude, se traduit, dans les administrations, en raison de possibilités limitées de reporter les crédits de dépenses ordinaires ⁽⁸⁾

⁽⁸⁾ Ordonnance du 2 janvier 1959, article 17 : « *Sous réserve des dispositions concernant les autorisations de programme, les crédits souverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant.*

« Toutefois, les crédits de paiement disponibles sur opérations en capital sont reportés par arrêté du ministre des finances, ouvrant une dotation de même montant en sus des dotations de l'année suivante. Avant l'intervention du report, les ministres peuvent, dans la limite des deux tiers des crédits disponibles, engager et ordonnancer des

d'une année sur l'autre, par des comportements favorisant les gaspillages consistant à engager en fin d'année tous les crédits disponibles, en dehors de toute recherche d'efficacité.

La maîtrise des dépenses publiques exige d'assouplir ce carcan.

Une évolution dans ce sens est perceptible avec l'obligation faite, comme on vient de le voir, par le Pacte de stabilité et de croissance, pour les pays de la zone euro, de présenter des programmations triennales de leurs finances publiques. Une ébauche de cette démarche a été réalisée le 23 décembre 1998 devant la Commission des finances de notre Assemblée : le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat au budget sont venus présenter le programme pluriannuel des finances publiques d'ici à 2002. Il est certain que, pour l'avenir, une préparation plus en amont permettrait de développer un débat contradictoire à la mesure d'un exercice aussi fondamental que l'examen des grands choix économiques et financiers.

2.- L'évaluation doit devenir un outil d'aide à la décision budgétaire

L'évaluation vise à énoncer, sur une politique ou un programme spécifique, un jugement basé sur une information rigoureusement collectée et débouchant sur une réelle connaissance d'un phénomène.

Il est possible de lui assigner différents objectifs : examiner l'efficacité d'une action, ou mesurer la productivité ou le rapport coût/qualité d'un service, ou encore ce que les Britanniques appellent la « *value for money* », qui consiste à savoir si l'on peut atteindre le même résultat à un coût moindre. L'évaluation peut également s'intéresser aux conditions de mise en œuvre d'une politique, afin de déterminer si les moyens utilisés sont adéquats.

dépenses se rapportant à la continuation des opérations en voie d'exécution au 1er janvier de l'année en cours.

« Peuvent également donner lieu à report, par arrêté du ministre des finances, les crédits disponibles figurant à des chapitres dont la liste est donnée par la loi de finances ainsi que, dans la limite du dixième de la dotation du chapitre intéressé, les crédits correspondant aux dépenses effectivement engagées mais non encore ordonnancées. »

On observera, s'agissant des dépenses en capital, que les fascicules budgétaires présentent des échéanciers prévisionnels prévoyant l'échelonnement des paiements résultant des autorisations de programme. Il semble que cet échelonnement suscite peu de discussions entre le ministre chargé du budget et les ministres dépensiers au cours de la préparation du projet de loi de finances.

Les reports de crédits des budgets civils de 1997 sur 1998 ont atteint 46,8 milliards de francs, dont 31,3 milliards de francs pour des crédits d'investissement et 11 milliards de francs pour les crédits inscrits à l'état H, annexé à la loi de finances, et 1,8 milliard de francs au titre des dépenses engagées.

Selon M. Jean-Claude Thoenig, président du Conseil scientifique de l'évaluation⁽⁹⁾, l'utilisation de cet outil, en France, n'est pas satisfaisante, bien qu'il existe de nombreux travaux d'évaluation dans les ministères, par exemple dans le domaine de l'emploi ou de l'éducation. Mais ces informations sont très peu utilisées au niveau national et, surtout, elles se développent indépendamment de la préparation du budget.

M. Jean-Claude Thoenig cite l'exemple du « *National Audit Office* » créé en 1983 au Royaume-Uni, chargé, pour le compte du Parlement, d'examiner l'activité des départements ministériels et des organismes publics sous l'angle de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacités et qui élabore chaque année cinquante rapports de type *value for money*.

En France, on constate une extrême centralisation, au plus haut niveau de l'Etat, pour le lancement de programmes d'évaluation et, surtout, pour l'utilisation des résultats. Il en résulte une très forte dépendance de l'évaluation à l'égard des décideurs politiques gouvernementaux et de leur plus ou moins grande sensibilité à cet outil. Or, il est indispensable qu'une procédure d'évaluation puisse suivre son cours jusqu'à la diffusion des résultats, sans possibilité pour les autorités publiques d'en interrompre le cours.

La France est, sur ce terrain, un cas unique en Europe, malgré le relatif succès rencontré par l'évaluation de plusieurs politiques (RMI, informatisation, maîtrise de l'énergie, modernisation du ministère de l'équipement). La loi quinquennale pour l'emploi prévoyait, dans son article 82, une procédure spécifique d'évaluation qui aurait dû prendre la forme d'un rapport à mi-parcours, adressé par le Gouvernement au Parlement. Une commission mixte composée de six parlementaires et de six membres désignés par le Gouvernement devait contribuer à l'élaboration de ce rapport. Or, le rapport, publié en février 1997, n'a jamais été présenté au Parlement et encore moins débattu.

Le lien entre la stratégie budgétaire et la demande d'évaluation doit être toujours présent, même si les résultats d'évaluation ne sont pas immédiatement traduisibles en termes de décision budgétaire. Mais l'évaluation doit permettre également une meilleure connaissance des réalités. On citera, de ce point de vue, une étude très instructive réalisée par le Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC)⁽¹⁰⁾, supprimé en 1994, qui rappelle que la productivité d'un service public se mesure en fonction du degré de réalisation des objectifs qui lui sont assignés par les politiques publiques, du degré de satisfaction des usagers et de la performance propre

⁽⁹⁾ Le Conseil scientifique de l'évaluation a été créé par un décret du 22 janvier 1990, abrogé par un décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998. Le Conseil scientifique de l'évaluation est désormais remplacé par un Conseil national de l'évaluation.

⁽¹⁰⁾ La productivité globale dans les services publics, La documentation française, 1994.

au service (résultats/coûts). La mesure de la productivité globale d'un service ne doit pas se limiter à la seule mesure de la productivité du travail, mais intégrer bien d'autres gisements de productivité. Le CERC s'appuie sur des exemples concrets, en particulier les caisses d'allocations familiales (CAF) et les unités forces du ministère de la défense, où les gains de productivité importants (près de 4% en moyenne d'une année par rapport à la précédente entre 1987 et 1990 pour les CAF) ont été réalisés en agissant sur tous les produits (services rendus) et les moyens mis en oeuvre pour produire (frais d'accueil, frais de publicité, démarchage auprès des allocataires... pour les CAF).

De même que la productivité du travail n'est pas le seul élément à prendre en compte pour évaluer la productivité d'un service de l'Etat ou d'un service public, l'évaluation de ce service ne se résume pas à sa productivité. Cette évaluation dépend des résultats par rapport aux objectifs assignés aux politiques publiques par le Gouvernement et le Parlement et aux missions assignées aux différents organismes. Les questions éclairées par l'évaluation doivent donc être des questions pertinentes du point de vue des grandes décisions publiques.

A côté des mécanismes de contrôle de la légalité des procédures d'utilisation de l'argent public, il est urgent que le Parlement s'efforce d'en évaluer les résultats, s'il souhaite peser davantage sur les choix budgétaires et contrôler réellement l'action du Gouvernement. La concrétisation de cette volonté devrait contribuer à résoudre certaines difficultés budgétaires et même à renforcer, aux yeux de l'opinion, la légitimité de l'action publique, grâce à la justification rationnelle des interventions et des dépenses collectives.

[RETOUR SOMMAIRE](#)

DEUXIÈME PARTIE

ACTUELLEMENT, LE PARLEMENT NE CONTRIBUE PAS FORTEMENT À L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

La Vème République marque, aux yeux de nos concitoyens, un affaiblissement du pouvoir législatif, confronté à la puissance du pouvoir exécutif. Cet affaiblissement serait particulièrement aigu en matière budgétaire et financière, au point que certains ont évoqué « *le déclin des pouvoirs financiers du Parlement* »⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Pierre Lalumière, *Finances publiques*, Armand Colin, 1973.

L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances régissant ces pouvoirs financiers a largement accompagné cette évolution.

Il convient de rappeler que le texte fut, en effet, élaboré par la direction du budget, au cours du dernier trimestre 1958, en dehors de toute concertation avec la Commission des finances de l'Assemblée nationale, et ce contrairement aux modalités d'élaboration du décret de 1956, puis promulgué par voie d'ordonnance sur la base de l'article 92 de la Constitution, destiné à permettre la mise en place des institutions.

L'ordonnance n'a, par la suite, fait l'objet que de deux révisions d'importance mineure⁽¹²⁾, comme si elle était devenue une sorte de « *tabou* », comme l'a relevé M. Guy Carcassonne, professeur de droit public, dans son intervention devant le groupe de travail.

Il est certes indéniable que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 a pour finalité de promouvoir une logique d'efficacité des institutions de la Vème République, et ce au bénéfice du pouvoir exécutif. Doit-on pour autant considérer que le Parlement en est réduit au rôle d'une simple chambre d'enregistrement ? Un tel jugement mérite d'être nuancé, selon que le Parlement exerce des fonctions de législation ou des fonctions de contrôle.

I.- BIEN QUE NOTRE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE SOUFFRE D'UN MANQUE DE TRANSPARENCE, LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT LUI PERMETTENT, EN THÉORIE, D'AGIR SUR LA DÉPENSE PUBLIQUE

A.- LA TRANSPARENCE DE NOTRE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE EST INSUFFISANTE

Pour exercer sa fonction de législateur, le Parlement dispose d'une masse d'informations abondante, voire surabondante.

Comme le prescrit l'article 32⁽¹³⁾ de l'ordonnance organique, le Parlement reçoit, parallèlement au dépôt du projet de loi de finances, une

⁽¹²⁾ La première, introduite le 2 juin 1971, s'est traduite par une modification de l'article 39 de l'ordonnance organique, en vue de porter de quinze à vingt jours le délai de première lecture du Sénat.

La seconde, datée du 16 décembre 1995, a permis de modifier les articles 38 et 44 de l'ordonnance organique, afin de tirer les conséquences de l'instauration de la session unique décidée par la révision constitutionnelle du 4 août 1995.

⁽¹³⁾ Selon l'article 32 de l'ordonnance organique :

« *Le projet de loi de finances de l'année est accompagné :*

– *d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ;*

– *d'annexes explicatives faisant connaître notamment :*

1° par chapitre, le coût des services votés tels qu'ils sont définis à l'article 33 ci-après et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au

série de documents d'origine gouvernementale, destinés à éclairer la représentation nationale sur les choix de l'exécutif :

– rapport économique, social et financier, analysant l'évolution économique internationale et explicitant les objectifs de la politique gouvernementale ; ce rapport est assorti des comptes prévisionnels de la Nation, lesquels récapitulent les hypothèses sur lesquelles repose le projet de loi de finances ;

– des annexes explicatives, avec notamment « les bleus budgétaires » présentant les crédits des différents ministères, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, et le fascicule des voies et moyens détaillant les évaluations de recettes et présentant les résultats du contrôle fiscal, ainsi que les dépenses fiscales ;

– des annexes générales : « les jaunes » récapitulant la politique financière de l'Etat pour un secteur ou un sujet précis, « les blancs », qui présentaient, pour chaque ministère, le coût des programmes et les objectifs assignés, ayant aujourd'hui disparu.

Mais, comme le relève M. Jean-Pierre Lassale ⁽¹⁴⁾ « *la véritable question est celle de l'utilité réelle de ces documents : sont-ils exploitables et exploités, ou constituent-ils un alibi commode pour un exécutif, certain en définitive de pouvoir imposer ses choix ?* ».

Une analyse plus poussée des informations mises à la disposition du Parlement souligne que leur lisibilité, leur crédibilité et leur sincérité sont, pour le moins, susceptibles d'être améliorées ⁽¹⁵⁾.

1.- Un manque de lisibilité constant

a) *Des lacunes importantes*

La plupart des personnes entendues par le groupe de travail ont souligné le manque de lisibilité des informations transmises au Parlement.

• Il n'existe aucune présentation consolidée des comptes publics, c'est-à-dire des comptes de l'Etat et de ses différents établissements publics, des comptes des collectivités locales et des comptes sociaux.

montant antérieur des services votés, et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois ;

2° l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;

3° la liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses et des découverts prévus pour ces comptes ;

4° la liste complète des taxes parafiscales ;

– d'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement.»

⁽¹⁴⁾ Revue française de finances publiques, n° 26, 1989, « *La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs* ».

⁽¹⁵⁾ Cette distinction est empruntée au professeur Loïc Philip, « *L'exercice du pouvoir financier du Parlement* », 1996, Collection Droit public positif, éditions Economica.

Cette lacune a pour corollaire qu'il est difficile d'avoir une vision consolidée des prélèvements obligatoires, alors que la fiscalité de l'Etat et les prélèvements sociaux s'enchevêtrent chaque jour davantage.

- L'Etat ne fait l'objet d'aucun « bilan » patrimonial et « hors bilan ».

Nos procédures budgétaires et comptables nous donnent, en effet, une connaissance satisfaisante des flux de trésorerie, mais ne permettent pas d'appréhender les opérations non dénouées (telles que les charges à payer ou les produits à recevoir) et les charges futures (amortissements des investissements, provisions pour charges à payer).

Par ailleurs, nos procédures comptables ne fournissent aucune information sur le **patrimoine de l'Etat** (patrimoine immobilier, participations des entreprises ou dans les organismes publics).

Enfin, le Parlement n'a pas de connaissance précise des engagements à long terme – le « hors-bilan » – de l'Etat. Ainsi, le Parlement n'est pas en mesure d'évaluer les engagements de l'Etat sur les retraites des fonctionnaires, alors que ce poste de dépenses devrait connaître une croissance importante au cours des prochaines années. De même, le Parlement est dans l'incapacité, comme l'a relevé M. Jean Arthuis, sénateur, ancien ministre de l'économie et des finances, dans son intervention devant le groupe de travail, d'évaluer l'impact à long terme de la crise financière du Crédit lyonnais sur les comptes de l'Etat ou d'apprécier la portée des engagements de l'Etat s'agissant des dettes de la SNCF, par exemple. Notons, également, que la « dette publique » ne prend pas en compte, en l'absence de compatibilité patrimoniale, les garanties accordées par l'Etat.

Précisons, enfin, que si la dette publique de l'Etat, définie au sens strict par opposition au concept de « hors-bilan », est effectivement portée à la connaissance des parlementaires, cette notion soulève deux difficultés. Le Parlement est, en effet, appelé, chaque année, à voter une autorisation de principe de recours à l'emprunt, alors que l'article 31 de l'ordonnance organique dispose que le projet de loi de finances de l'année doit comporter une évaluation « *des ressources d'emprunts et de trésorerie* »⁽¹⁶⁾. Par ailleurs, si les méthodes de gestion de la dette de l'Etat sont connues, les opérations de gestion sur le marché de cette dette, telles qu'elles sont menées par la direction du Trésor, en raison de leur caractère confidentiel, se caractérisent par une profonde opacité. Notre collègue M. Philippe Auberger a ainsi fait remarquer, au cours de l'une de ses interventions devant notre groupe de travail, que : « [les parlementaires] *ne disposent pas d'éléments*

⁽¹⁶⁾ Cette évaluation ne figure pas dans le projet de loi de finances. L'information du Parlement sur ce point est assurée par les travaux des rapporteurs spéciaux des commissions des finances des assemblées, sur lesquels repose la responsabilité de rechercher les données nécessaires.

suffisants pour apprécier les méthodes de gestion de la dette publique utilisées. Sont-elles adéquates, en fonction de l'évolution des taux d'intérêt ? Cela correspond tout de même à une masse de dépenses importantes [...] ».

- Il n'existe, également, aucun bilan consolidé des entreprises publiques.

Comme l'a rappelé M. Jean Arthuis, chaque entreprise publique présente ses comptes, sans que l'Etat n'impose aucune règle de présentation. Les informations transmises au Parlement ne donnent donc qu'une vision analytique de chaque entreprise. Or, la publication d'un bilan consolidé des entreprises publiques permettrait de savoir si l'Etat s'enrichit ou s'appauvrit du fait de ses participations, si le résultat d'exploitation consolidé se solde par un bénéfice ou par une perte, et si les entreprises publiques constatent ou non les dettes liées à la retraite de leur personnel.

De manière plus générale, le Parlement dispose de peu d'informations pertinentes s'agissant du secteur public, en raison de la réticence de la direction du Trésor à les fournir : le compte d'affectation des recettes de privatisation ⁽¹⁷⁾ ne présente, en recettes et en dépenses, que des montants globaux. Il faut, à cet égard, toute la persévérance des rapporteurs, spécial et général, pour obtenir des précisions sur la ventilation ⁽¹⁸⁾ de ces dotations par entreprise publique.

- Le Parlement ne dispose d'aucune vision globale et stratégique des finances publiques françaises.

A défaut des éléments nécessaires, les débats en séance publique s'intéressent très peu aux perspectives macro-économiques de l'économie française ou à l'évolution de la charge consolidée de notre dette. Pourtant, de telles discussions seraient on ne peut plus nécessaires, pour cerner les enjeux de nos finances publiques. Or, le débat ne peut guère s'appuyer sur des données incontestables, à défaut, par nature, d'être définitives. Ainsi certains s'interrogent-ils sur la réalité de notre situation, comme M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, qui a estimé, lors de son audition par le groupe de travail, que « *la situation consolidée des finances françaises [...] est mauvaise et cela malgré la qualification obtenue aux critères de l'euro* ».

- Les informations transmises à la représentation nationale restent enfermées dans un cadre strictement annuel : jusqu'à l'expérience précitée, menée à la fin de l'année dernière pour satisfaire aux exigences résultant du Pacte de stabilité et de croissance, il n'existait aucune projection

⁽¹⁷⁾ Compte n° 902-24 d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société.

⁽¹⁸⁾ Voir mon rapport n° 1224, tome I, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1998 (page 69) et le rapport spécial de M. Dominique Baert n° 1111 (annexe n° 43) sur le projet de loi de finances pour 1999 (pages 54 et 55).

pluriannuelle sur l'évolution de la fiscalité, des grandes catégories de dépenses ou des fonctions collectives majeures.

Comme l'a expliqué, devant le groupe de travail, M. Jean Picq, conseiller-maître à la Cour des comptes et auteur d'un rapport, en mai 1994, sur l'Etat en France, intitulé « *Servir une nation ouverte sur le monde* », le Parlement peut être dans l'incapacité de repérer les sources d'explosion de la dépense publique et d'évaluer les marges de manœuvre budgétaire.

- Les projets de budget, émiettés entre ministères et titres, souffrent également d'un défaut de lisibilité et ne permettent pas d'apprécier les efforts de l'Etat en faveur de telle ou telle politique.

M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes, citait ainsi, devant le groupe de travail, à titre d'illustration, l'exemple de la formation professionnelle, dont il est à l'heure actuelle impossible de chiffrer correctement les coûts.

b) Certains progrès récents

Afin de nuancer ce tableau assez pessimiste, il convient de reconnaître que des efforts ont récemment été accomplis pour améliorer la lisibilité de nos finances publiques.

◆ Une innovation : la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques du 24 janvier 1994

Rappelons que cette loi, adoptée dans le but de permettre le passage à la monnaie unique, édictait des normes d'évolution des charges (stabilisation des dépenses de l'Etat en francs constants) et fixait comme objectif de ramener le déficit public à 2,5% du PIB en 1997, objectif par la suite décalé d'un an.

Un rapport sur les orientations budgétaires à moyen terme était annexé à la loi. Mettant en évidence la nécessité de réduire les déficits publics, ce rapport proposait de définir une stratégie. Les enjeux de la politique budgétaire apparaissaient donc plus clairement.

Cette démarche doit être réitérée, compte tenu des contraintes résultant, comme on l'a vu, du Pacte de stabilité et de croissance. A cette fin, les Etats membres doivent présenter devant le Conseil de l'Union européenne des perspectives d'évolution des dépenses publiques, de la dette publique et des prélèvements obligatoires. M. Dominique Strauss-Kahn a évoqué, le 23 décembre dernier, devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale, ces perspectives, tout en précisant qu'elles n'avaient pas vocation à se voir traduire en dispositions législatives.

Notons, toutefois, que, si la démarche ainsi engagée est de nature à préciser les enjeux de notre politique budgétaire, elle est restée, dans les deux cas, très globale.

◆ *Un débat d'orientation budgétaire positif*

• Une première expérience fut tentée, en avril 1990, avec l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire. Elle resurgit en mai 1996 et juin 1998, sans que cette formule soit cependant consacrée par les textes.

Théoriquement destiné à associer la représentation nationale à la préparation du projet de loi de finances ⁽¹⁹⁾, ce débat peut présenter un intérêt majeur : il est l'occasion de donner une dimension globale et stratégique aux discussions sur nos finances publiques.

• Il faut, à cet égard, évoquer l'initiative lancée par M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances, en 1996. S'inspirant des règles en vigueur pour les collectivités locales, il présenta le budget de l'Etat en distinguant les dépenses de fonctionnement de celles d'investissement. Cette distinction faisait ressortir que l'emprunt (529 milliards de francs) ne servait à financer que pour une part modeste les investissements (179 milliards de francs), le solde étant utilisé pour rembourser les emprunts du passé (241 milliards de francs) et financer les dépenses courantes (109 milliards de francs) ⁽²⁰⁾.

Cette présentation était destinée, pour reprendre les propos tenus par M. Jean Arthuis devant le groupe de travail, « à faire prendre conscience à nos compatriotes de l'urgence et de la nécessité des réformes à engager ». Effectivement, une telle présentation peut éclairer les enjeux de nos finances publiques, et notamment le premier d'entre eux : réduire notre dette publique, afin de retrouver des marges de manœuvre.

Cette initiative a donc permis, comme le souligne M. Jean Arthuis, de « donner plus de signification et plus de lisibilité au budget, parce qu'il n'y a pas de démocratie sans lisibilité, sans transparence et sans contrôle ».

Votre Rapporteur soulignera que, même si la démarche engagée en 1996 n'était pas dénuée d'aspects politiques, il peut être utile de persévérer dans cette présentation des dépenses de l'Etat, qui, sous réserve d'un reclassement sérieux des dépenses de fonctionnement tenant compte de leur incidence économique, permet de mettre en évidence que nos recettes de fonctionnement ne dégagent aucune marge de manœuvre pour rembourser notre dette, obligeant la France à recourir à l'emprunt.

Votre Rapporteur relève, sur ce point, qu'une présentation des dépenses de l'Etat distinguant dépenses de fonctionnement et dépenses

⁽¹⁹⁾ Votre Rapporteur s'interroge, toutefois, sur la possibilité ou la réelle volonté de l'exécutif de prendre en compte les préférences ou les réticences du Parlement. Lors de son intervention, en séance publique, le 9 juin dernier, votre Rapporteur a, en effet, fait valoir que le débat d'orientation budgétaire, s'il intervient trop tard, notamment après l'envoi des lettres de cadrage du Premier ministre, « risque de n'être qu'un alibi ».

⁽²⁰⁾ Selon M. Jean Arthuis, hors amortissement, le budget de fonctionnement de la France connaîtra un déficit de l'ordre de 69 milliards de francs en 1999.

d'investissement, en vue de prohiber le déficit de fonctionnement de l'Etat, est sujette à controverses.

M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, a ainsi précisé, au cours de son intervention devant le groupe de travail, que « *s'agissant des dépenses de l'Etat, la notion de dépense d'investissement n'a pas véritablement de signification* », remettant ainsi en cause la distinction opérée et a rappelé, s'agissant de la proposition de prohiber le déficit de fonctionnement de l'Etat, que « *le traité de Maastricht nous fournit un bon cadre, c'est-à-dire que le 3% est un critère acceptable lorsque nous sommes en bas de cycle et qu'il faut utiliser l'argent public pour faire marcher la pompe de l'économie à condition que nous soyons en excédent primaire sur l'ensemble de la loi de finances, c'est-à-dire que le total des dépenses soit inférieur au total des recettes après défalcation de la charge de la dette* ».

M. Louis Schweitzer, ancien directeur de cabinet du Premier ministre, a également, au cours de son intervention, abondé en ce sens, faisant valoir le caractère non pertinent d'une présentation des dépenses de l'Etat calquée sur les règles en vigueur pour les collectivités locales. Il a ainsi souligné que « *l'organisation [des dépenses de l'Etat] à partir de la distinction « dépenses d'investissement-dépenses de fonctionnement » conduit à poser différemment le problème macro-économique du déficit budgétaire. Dans une entreprise, l'on peut considérer légitime, si la structure du bilan le permet, de financer l'investissement par emprunt, dans la mesure où l'investissement rapporte l'argent nécessaire pour rembourser l'emprunt. L'investissement de l'Etat, dans la généralité des cas, génère plus de dépenses que de recettes, c'est-à-dire que, le plus souvent, un investissement d'Etat peut avoir un effet économique général favorable, mais il ne lui rapporte rien ; il conduira à des dépenses d'accompagnement de l'investissement. Donc, du point de vue de l'équilibre budgétaire, il n'y a, à mes yeux, pas lieu de traiter différemment les dépenses d'investissement et celles de fonctionnement. Au contraire, des dépenses d'investissement peuvent, dans certains cas, être plus négatives pour l'équilibre budgétaire que les dépenses de fonctionnement, dans la mesure où elles génèrent des charges de façon durable* ».

2.- Une crédibilité parfois contestable

Nos comptes publics peuvent souffrir d'un manque de crédibilité, phénomène imputable à l'aléa inhérent aux prévisions économiques.

Rappelons que celles-ci sont élaborées sur la base des travaux de la Commission des comptes de la Nation, publiés dans le cadre du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances. Ces travaux débouchent sur des prévisions économiques de court terme, élaborées *grosso modo* six mois avant que le projet de loi de finances ne soit déposé.

Or, les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement pour construire son projet de budget font, traditionnellement, l'objet de critiques, il est vrai plus ou moins justifiées.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 1993 – on pourrait en citer aussi d'autres – reposait sur une hypothèse de croissance du PIB de 2,6%, débouchant sur un déficit de 165,4 milliards de francs. Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1993 précise que la croissance française a, en réalité, connu, en 1993, une récession de 1,0%, laquelle a débouché sur un solde d'exécution négatif de 315,6 milliards de francs. De même, pour 1996, le Gouvernement tablait sur une croissance du PIB de 2,8 % dans son projet de loi de finances initiale, alors qu'elle ne s'est élevée, en réalité, qu'à 1,2 % ⁽²¹⁾.

Ces exemples mettent en exergue deux difficultés.

a) Un certain monopole d'expertise au profit du Gouvernement

La première difficulté a trait à la pertinence des hypothèses économiques retenues par le Gouvernement. Or, celui-ci bénéficie, d'une certaine manière, d'un certain « monopole d'expertise ». Certes, le Rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale reproduit dans ses travaux, depuis 1988, les prévisions économiques des divers instituts indépendants. Ceux-ci sont désormais entendus par la Commission des finances dès le printemps. Par ailleurs, les députés ont accès aux travaux de la Commission des comptes et des budgets économiques de la Nation. Enfin, la Commission des finances dispose de crédits d'études pour faire réaliser des travaux économétriques. Il est à observer qu'elle ne recourt que très épisodiquement et insuffisamment à cette faculté ⁽²²⁾.

Mais, comme l'a relevé notre collègue M. Philippe Auberger, Rapporteur général de la Commission des finances sous la précédente législature, ces quelques initiatives restent sûrement insuffisantes pour permettre à notre Assemblée d'apprécier le bien-fondé des hypothèses économiques du Gouvernement. Sans doute conviendrait-il, comme le fit très justement remarquer notre collègue, de s'interroger sur la manière dont « l'Assemblée et la Commission des finances doivent s'insérer dans la réflexion économique et dans le système d'information économique français ».

b) Une difficile révision du projet de loi de finances

La seconde difficulté a trait aux modalités de révision du projet de loi de finances lors de son examen par le Parlement.

⁽²¹⁾ Chiffres extraits du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1996.

⁽²²⁾ Ce fut le cas, comme l'a rappelé le Président Augustin Bonrepaux, en 1988, en 1989 et en 1990.

Pour reprendre l'exemple des projets de lois de finances pour 1993 et 1996, les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement étaient contestées et faisaient douter de la vraisemblance des données chiffrées qui en découlaient.

Mais, une refonte complète, en quelques semaines, à l'automne de l'année n , du projet de loi de finances de l'année $(n + 1)$, en vue d'une meilleure adaptation à la conjoncture, s'apparente, il est vrai, à une « mission impossible ». Cette difficulté pourrait être contournée en construisant, dès le printemps de l'année n , diverses versions du projet de loi de finances ou bien en ayant recours, le cas échéant, dès le printemps de l'année $(n + 1)$, à des collectifs budgétaires.

[RETOUR SOMMAIRE](#)

3.- Une sincérité parfois sujette à caution

Lors de son intervention, M. Jean Arthuis s'est inscrit en faux contre l'« *illusionnisme* » affectant la rédaction de nos comptes publics, qui permet au Gouvernement de jouer sur des artifices de présentation, dans le but d'afficher un déficit public moindre ou d'échapper à l'autorisation budgétaire du Parlement. C'est davantage l'ancien ministre que le parlementaire actuel qui alors s'exprimait.

Rappelons, en effet, qu'en vertu des articles 2 et 16 de l'ordonnance organique ⁽²³⁾, le budget de l'Etat doit retracer « *l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat* ».

Qu'en est-il dans la réalité ?

L'objet des développements ci-après n'est nullement de retracer l'ensemble des artifices auxquels se livrent traditionnellement les gouvernements successifs pour mettre en évidence une situation souvent plus apparente que réelle. Une telle étude, pour être exhaustive, aurait nécessité des développements qui nous auraient conduits au-delà des termes de la mission de notre groupe de travail. Pour autant, il est possible de mettre en exergue les principales lacunes de la présentation de nos comptes.

a) Des artifices de présentation

◆ *En matière de dépenses*

On se bornera à citer les pratiques les plus courantes affectant la sincérité des comptes publics.

- Notre comptabilité n'appréhende que des *flux de trésorerie* : selon l'article 16 de l'ordonnance organique, une dépense n'est comptabilisée

⁽²³⁾ Selon l'article 2 de l'ordonnance organique, « *la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat* ». L'article 16 de l'ordonnance organique dispose, en outre, que « *le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat* ».

comme telle qu'après visa de l'ordonnance ou du mandat par le comptable assignataire. Ce système autorise donc de multiples artifices, puisqu'il suffit de reporter des décaissements pour réduire, de manière factice, nos charges. Il n'y a donc aucune prise en compte des droits constatés.

Cette lacune constitue un obstacle à la prise en compte des opérations non dénouées et à celle des charges futures. En particulier, l'absence de comptabilité en droits constatés ne permet pas d'introduire des *provisions* pour charges à payer ou des *amortissements* des investissements, ce qui altère également la présentation des comptes publics.

- *Certains chapitres de crédits évaluatifs*, régis par l'article 9 de l'ordonnance organique, font traditionnellement l'objet de *sous-évaluations manifestes*, quitte à enregistrer, en cours d'exécution, de dépassements qui auraient souvent pu être évités⁽²⁴⁾.

- Les phénomènes de *débudgétisation* permettent de réduire les charges de l'Etat.

Un exemple célèbre, parce que censuré par le Conseil constitutionnel, est l'article 34 du projet de loi de finances pour 1995. Cet article envisageait de mettre à la charge d'un établissement public administratif, le Fonds de solidarité vieillesse, les majorations de pensions accordées aux fonctionnaires de l'Etat et aux exploitants agricoles en fonction du nombre de leurs enfants.

La décision du Conseil constitutionnel⁽²⁵⁾ a limité, depuis lors, le recours aux débudgétisations.

- La distinction opérée entre *opérations de trésorerie et opérations budgétaires* permet de réduire artificiellement le solde d'exécution budgétaire.

Comme l'a souligné le Professeur Paul Amselek⁽²⁶⁾, deux catégories de dépenses échappent, par ce biais, au budget de l'Etat.

Il s'agit, en premier lieu, de la prise en charge par l'Etat d'emprunts contractés par des organismes publics ou privés. Celle-ci ne devrait nullement être considérée comme une opération de trésorerie, puisqu'il s'agit « *d'une dépense pure et simple de l'Etat* » [...] au même titre que « *les dépenses correspondant aux subventions accordées par lui pour couvrir les annuités d'emprunts de tiers* ». Rappelons, à cet égard, que la Cour des

⁽²⁴⁾ Les dépassements de crédits évaluatifs ne sont pas irréguliers au regard de l'ordonnance organique mais, comme le note la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, « *ils ne sont pas toujours inévitables ou imprévisibles et peuvent parfois résulter de prévisions incertaines ou de carences dans la gestion des crédits* ». Les dépassements sur crédits évaluatifs ont atteint 23,2 milliards de francs en 1996 et 14,7 milliards de francs en 1997.

⁽²⁵⁾ Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994.

⁽²⁶⁾ L'exercice des pouvoirs financiers du Parlement, 1996, « *Opérations budgétaires et opérations de trésorerie* », Collection Droit public positif, Editions Economica.

comptes a critiqué le traitement comptable de la reprise par l'Etat de la dette de 110 milliards de francs de la sécurité sociale, à compter du 1er janvier 1994. Cette opération, formellement régulière au regard de l'ordonnance organique, a permis de substituer à un mécanisme d'avances à court terme, traduit en dépenses et en recettes au budget de l'Etat, un prêt à long terme, dont le montant n'apparaît pas dans le budget, mais dont les annuités de remboursement sont inscrites en recettes, réduisant d'autant le déficit budgétaire. Dans les deux cas, pourtant, la nature de la charge de l'Etat reste identique.

M. Paul Amselek cite, en second lieu, les opérations par lesquelles l'Etat règle ses créanciers « *en leur remettant des obligations payables à terme ou par annuités* ». L'exemple le plus connu de ce type d'opération fut la manière dont l'Etat remboursa, en 1993, aux entreprises l'incidence de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA : quelque 80 milliards de dépenses échappèrent alors au budget de l'Etat.

- Le recours à la procédure de « *prélèvement sur recettes* » pour verser la contribution de l'Etat au financement des dépenses des collectivités locales et de l'Union européenne permet de ne pas inscrire en dépenses ces charges.

Rappelons, tout d'abord, que le prélèvement sur recettes, non prévu par l'ordonnance organique, permet à l'Etat de céder à une tierce personne une partie de ses recettes. Ce mécanisme est utilisé depuis 1969 pour verser la contribution de la France au budget des Communautés européennes et pour participer aux dépenses des collectivités locales. Par le biais de ce mécanisme, les sommes en jeu apparaissent en déduction des recettes, mais non en charge, ce qui ne correspond pas, dans bien des cas, à la réalité de l'opération.

Concrètement, les montants en cause sont considérables. Le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes est évalué, par la loi de finances pour 1999, à 95 milliards de francs, tandis que ceux bénéficiant aux collectivités locales se montent à 176 milliards de francs.

Dans les deux cas, ces sommes sont appelées à croître, compte tenu du poids croissant de l'Union européenne et de l'approfondissement de la décentralisation.

Bien que validé par le Conseil constitutionnel dès 1982⁽²⁷⁾, ce mécanisme fait l'objet de critiques réitérées de la part de la Cour des comptes. En effet, soit ces versements sont, en réalité, des recettes propres

⁽²⁷⁾ Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982. Le Conseil a renouvelé son appréciation dans sa décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, notant, cependant, qu'« *en principe, les concours apportés par l'Etat aux collectivités locales en compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôt locaux constituent bien des dépenses de l'Etat, et devraient figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance précitée* ».

de l'Union européenne et des collectivités locales, comme cela est probablement le cas pour les recettes communautaires autres que la contribution assise sur le PNB, auquel cas elles sont simplement perçues, puis rétrocédées par l'Etat, et doivent être traitées en opérations de trésorerie ; soit il s'agit de versements de l'Etat effectués au titre, d'une part, de contribution à une organisation internationale et, d'autre part, de subventions, auquel cas les sommes en jeu devraient être inscrites en dépenses au budget.

Soulignons, cependant, que cette évolution, pour fondée qu'elle soit juridiquement, priverait - et c'est là le paradoxe - le Parlement de moyens d'intervention : compte tenu de l'article 40 de la Constitution relatif à la recevabilité financière des initiatives des membres du Parlement, ceux-ci disposeraient de moyens d'intervention moindres si les prélèvements sur recettes devaient être comptabilisés comme charges de l'Etat, matière où la compensation n'est pas admise, à la différence de ce qui est admis pour les ressources, lorsqu'une initiative parlementaire est coûteuse pour les finances publiques.

◆ *En matière de recettes*

- Les erreurs de prévision concernant le taux de croissance économique peuvent conduire à des surévaluations des *recettes fiscales*. Ce fut notamment le cas, on l'a vu, lors de la préparation du projet de loi de finances pour 1993.

Ce fut également le cas en 1996 : dans son rapport (n° 934) sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1996, votre Rapporteur relevait que les recettes fiscales nettes avaient été inférieures de 41,5 milliards de francs aux prévisions initiales, « *ces moins-values* [n'étant pas surprenantes] *compte tenu des modalités d'élaboration de la prévision associée à la loi de finances initiale* », comme le soulignait, à l'époque, la Cour des comptes⁽²⁸⁾.

- L'affectation des *recettes de privatisation* a donné lieu à de vives controverses jusqu'en 1995.

En effet, de 1992 à 1994, les modalités de comptabilisation des recettes de privatisation ont varié d'une année sur l'autre⁽²⁹⁾. La Cour des

⁽²⁸⁾ Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1996.

⁽²⁹⁾ En 1992, 8,4 milliards de francs, sur un total de recettes de privatisation de 14,1 milliards de francs, sont rattachés au budget général. En 1993, sur un total de recettes de 47,6 milliards de francs, 18 milliards de francs sont rattachés directement au budget général et 8,6 milliards de francs servent à financer, par le biais d'un compte d'affectation spéciale, des dépenses « exceptionnelles » en faveur de l'emploi. En 1994, un pallier supplémentaire a été franchi : sur un total de 61,8 milliards de francs, 50 milliards de francs sont rattachés au budget général.

comptes a critiqué, à de nombreuses reprises, l'affectation des produits de privatisation d'entreprises publiques au financement des dépenses courantes. Il n'en demeure pas moins que, jusqu'à la loi de finances rectificative du 4 août 1995, qui a supprimé l'affectation de tout ou partie des recettes de privatisation au budget général, le Gouvernement s'accordait de larges marges de manœuvre.

- La procédure des *fonds de concours* permet, enfin, de faire échapper une masse importante de recettes non fiscales à l'autorisation parlementaire et se traduit par une sous-évaluation des recettes. Celles-ci, tout en transitant par le budget de l'Etat, n'apparaissent pas dans le projet de loi de finances, et ce, alors même qu'elles sont prises en compte, en interne, par l'administration.

Les fonds de concours, régis par l'article 19 de l'ordonnance organique, constituent une procédure ancienne, dont l'origine remonte à une loi du 6 juin 1843. Cette procédure permet, par dérogation à la règle de non-affectation, de prendre en compte la participation de personnes morales ou physiques (essentiellement les collectivités locales, les établissements publics et l'Union européenne) au financement de dépenses d'intérêt général, des crédits de même montant étant ouverts, en cours d'exercice, au budget du ministère concerné. Soulignons que l'article 19 de l'ordonnance organique permet, en outre, au ministre des finances, sur simple décret, « *d'assimiler le produit de certaines recettes non fiscales à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public* » ; ces fonds par assimilation représentent une part prépondérante des fonds de concours.

Globalement, les fonds de concours représentent actuellement des sommes conséquentes : 65,3 milliards de francs en 1995, 73,3 milliards de francs en 1996 et 68,5 milliards de francs en 1997. Ils sont évalués à 65,3 milliards de francs pour 1998 ⁽³⁰⁾.

Des réformes substantielles sont heureusement intervenues, au fil des années, pour rationaliser cette procédure ⁽³¹⁾ et améliorer l'information des parlementaires.

A partir de 1985, un document, sous forme de fascicule vert, annexé au projet de loi de finances, intitulé « *Récapitulation générale des fonds de concours par budget* », a permis de réduire l'opacité entourant les fonds de concours, mais soulignons qu'il ne comportait aucune information de synthèse. En 1994, un « *état récapitulatif des crédits de fonds de concours* », de couleur jaune, annexé au projet de loi de finances, a succédé à ce document vert. Cet état récapitulatif, beaucoup plus clair, contient une présentation d'ensemble des fonds de concours et une analyse globale par

⁽³⁰⁾ Annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 1999, relative à l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours (1997/1998/1999).

⁽³¹⁾ Décret n° 81-893 du 24 avril 1981.

ministère. Depuis le projet de loi de finances pour 1996, ce « jaune » fournit aux parlementaires, non seulement les résultats de l'année (n-1) et les prévisions de l'année (n), mais également une évaluation des fonds de concours pour l'année (n+1), présentée par fascicule et par chapitre.

Par ailleurs, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1997⁽³²⁾ sur le caractère irrégulier du rattachement de ce qu'il est convenu d'appeler les « crédits d'articles » par voie de fonds de concours au regard de l'article 19 de l'ordonnance organique, il a été mis fin à cette procédure. Rappelons, en effet, que celle-ci permettait d'ouvrir des crédits au budget des services financiers, crédits⁽³³⁾ destinés, notamment, à abonder les rémunérations des fonctionnaires du ministère des finances. Les prélèvements ainsi opérés étaient abusivement assimilés à des fonds de concours, puisque, s'agissant des crédits dits de l'article 5, ils étaient alimentés par des recettes de nature fiscale, et, s'agissant des crédits dits de l'article 6, l'acte générateur des prélèvements était une décision du bénéficiaire. Malgré les critiques régulièrement présentées par les parlementaires et par la Cour des comptes, il a fallu attendre le projet de loi de finances pour 1999 pour voir ces crédits d'articles rebudgétisés⁽³⁴⁾. Au total, plus de 11 milliards de francs ont été ainsi réintégré au budget.

De même, à la suite d'une décision⁽³⁵⁾ de 1994 du Conseil constitutionnel fondée sur la notion de « charge par nature », le Gouvernement a procédé, à l'occasion du projet de loi de finances pour 1999, à la réintégration, au sein du budget général, de près de 15 milliards de francs, essentiellement imputables à la rebudgétisation des crédits, précédemment ouverts par voie de fonds de concours, afférents aux charges de pension des fonctionnaires de La Poste.

Il n'en demeure pas moins que la situation n'est pas encore satisfaisante :

– les fonds de concours ne font l'objet d'aucune évaluation en loi de finances initiale, alors que, pour nombre d'entre eux, les montants, stabilisés depuis plusieurs années, sont connus à l'avance et pris en compte par l'administration ;

– le champ d'application de cette procédure demeure excessif. L'affectation d'une recette à une dépense « *est évidemment incontestable lorsqu'on est en présence d'un véritable fonds de concours, puisqu'il est nécessaire de respecter l'intention de la partie versante.* [...] *L'affectation*

⁽³²⁾ Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997.

⁽³³⁾ En application de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 et de l'article 6 de la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949.

⁽³⁴⁾ Voir à ce sujet le rapport (n° 1111), tome I, volume 2, présenté par votre Rapporteur sur le projet de loi de finances pour 1999.

⁽³⁵⁾ Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994 relative à la loi de finances pour 1995.

pourrait également se justifier lorsqu'elle permet de rapprocher les recettes propres et les dépenses de tel ou tel service de l'Etat ayant une activité quasi-commerciale »⁽³⁶⁾.

Mais, ces exemples ne sont pas fréquents. La majeure partie des fonds de concours reste constituée de recettes non fiscales, dont l'affectation n'a pas de réelle justification. Cette procédure est d'autant plus choquante que l'assimilation de recettes non fiscales relève du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif et de lui seul. Le Gouvernement est donc en mesure de faire échapper une part non négligeable de recettes non fiscales à l'autorisation budgétaire du Parlement, à la fois en termes de volume et en termes d'affectation. Ainsi, en 1997, c'est-à-dire avant les reclassements opérés dans le cadre du projet de loi de finances pour 1999, les fonds de concours par assimilation se montaient à 35,8 milliards de francs⁽³⁷⁾. A cet égard, la Cour des comptes observe, en particulier, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, que le financement – fréquent – de rémunérations par des fonds de concours « *ne paraît pas conforme aux règles [...], s'agissant de charges permanentes par nature* » (page 290).

b) Un contrôle récent du Conseil constitutionnel

Les artifices de présentation des projets de loi de finances sont donc nombreux et soulèvent la question de la réalité et de la sincérité du déficit budgétaire affiché en loi de finances initiale. Certes, la Cour des comptes relève, chaque année, ce qu'elle considère comme des irrégularités. Mais, ses observations, qui interviennent *a posteriori*, sont rarement suivies d'effets.

Il y a donc lieu de se féliciter du contrôle opéré, depuis quelques années, par le Conseil constitutionnel, en matière de sincérité des lois de finances.

L'apparition, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de la notion de sincérité budgétaire est relativement récente : elle remonte à 1993.

Dans une décision du 21 juin 1993⁽³⁸⁾, le Conseil constitutionnel examina au fond les arguments des auteurs de la saisine, tendant à contester la sincérité des recettes de privatisation évaluées dans le projet de loi de finances rectificative pour 1993, même si, *in fine*, il ne les retint pas.

Le 29 décembre 1994⁽³⁹⁾, il déclara contraire à la Constitution, au nom du principe d'unité et d'universalité budgétaires, l'article 34 de la loi de finances pour 1995, au motif que celui-ci opérait un transfert de charges de l'Etat vers le Fonds de solidarité vieillesse, alors que celles-ci constituaient

⁽³⁶⁾ Hervé Message, « *La procédure des fonds de concours* », Revue française de finances publiques n° 26, 1989.

⁽³⁷⁾ Chiffres extraits de l'annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 1999, relative à l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours (1997/1998/1999).

⁽³⁸⁾ Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993.

⁽³⁹⁾ Décision n° 94-351 du 29 décembre 1994.

des « *charges permanentes [relevant] par nature* » du budget de l'Etat. Cette décision fut rendue au nom des principes d'unité et d'universalité, mais, en réalité, la censure de la non-inscription au budget de l'Etat de charges permanentes sanctionne également un défaut de sincérité. Notons, par ailleurs, que le Conseil constitutionnel, dans cette décision, ne dénia nullement au principe de sincérité, le rang de principe constitutionnel que les auteurs de la saisine souhaitaient lui conférer, laissant entendre que la sincérité des lois de finances constitue une exigence constitutionnelle.

Depuis 1993, le principe de sincérité budgétaire permet donc au Conseil constitutionnel d'examiner la validité des prévisions de recettes ⁽⁴⁰⁾, de contrôler les évaluations chiffrées des projets de loi de finances ⁽⁴¹⁾ ou encore de vérifier que les lois de finances ne font pas l'objet d'artifices comptables.

Cette jurisprudence présente un intérêt majeur, celui de rendre l'administration très prudente dans l'élaboration des projets de loi de finances par crainte de la censure du juge constitutionnel. Mais, comme l'a noté notre collègue M. Philippe Auberger, ce contrôle juridictionnel n'intervient qu'*a posteriori* et les seules sanctions envisageables sont extrêmement brutales, puisqu'elles ne peuvent conduire qu'à l'annulation des dispositions incriminées, voire à celle de la loi de finances dans son ensemble, obligeant par là même le Conseil constitutionnel à une extrême prudence.

Relevons, toutefois, que la récente décision précitée du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1997 relative aux fonds de concours, dans laquelle le juge présenta au Gouvernement des recommandations, préfigure peut-être une évolution de sa jurisprudence. Mais hormis cette avancée - récente -, il n'existe à l'heure actuelle aucun contrôle juridictionnel exercé *a priori* sur la sincérité des projets de loi de finances.

Au-delà de la question de la pertinence des données transmises au Parlement, il convient de s'interroger sur la question suivante : à partir de ces données imparfaites, le Parlement dispose-t-il des prérogatives nécessaires pour infléchir les projets de loi de finances présentés par le Gouvernement ?

B.- LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT LUI PERMETTENT, EN THÉORIE, D'AGIR SUR LA DÉPENSE PUBLIQUE

L'article 47 de la Constitution énonce que « *le Parlement vote les projets de loi de finances* ». Contrairement à la situation prévalant sous les IIIème et IVème Républiques, il a vu son pouvoir d'initiative singulièrement réduit, les discussions relatives à la loi de finances devant maintenant s'engager sur la base du projet de loi gouvernemental. Comme l'a souligné M. Guy Carcassonne, professeur de droit public, dans son intervention

⁽⁴⁰⁾ Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993.

⁽⁴¹⁾ Décision n° 94-351 du 29 décembre 1994.

devant le groupe de travail, cette situation n'est pas propre à la France : « *A peu près partout, et pour des raisons bien connues, c'est à l'exécutif qu'il convient - dans l'usage qui est fait du budget comme d'un instrument avant tout économique - de définir les grands équilibres, et ensuite de veiller, dans toute la mesure du possible, à leur respect, le législateur ayant alors beaucoup plus un rôle d'influence que décisif* ». Votre Rapporteur considère qu'il n'est pas anormal que l'initiative en matière budgétaire relève d'abord du Gouvernement. Mais cela doit conduire le Parlement à exercer plus fortement son pouvoir de contrôle. Votre Rapporteur reviendra plus loin sur ce point.

De même, conforté par l'existence de mécanismes de « parlementarisme rationalisé » (article 49, alinéa 3, de la Constitution, vote bloqué, seconde délibération assortie d'un vote bloqué) et par l'émergence, à partir de 1962, du fait majoritaire, c'est-à-dire d'une majorité stable et homogène, le pouvoir exécutif apparaît, toutefois, tout puissant. Aussi convient-il de s'interroger sur le point de savoir si l'autorisation budgétaire ne devient pas trop formelle.

1.- Des pouvoirs dont la réalité et l'étendue prêtent à discussion

En réalité, les prérogatives exercées par le Parlement en matière financière et budgétaire ne sont pas aussi réduites que ne le laisserait supposer une opinion très répandue.

a) Des pouvoirs dont la portée n'est pas toujours évaluée à sa juste valeur

Sans revenir ici sur l'ensemble des dispositions de l'ordonnance organique, il convient de souligner les « *faux-semblants* », pour reprendre l'expression du professeur Paul Amselek⁽⁴²⁾, de certaines d'entre elles.

◆ ***Un pouvoir d'amendement limité, mais réel***

Le pouvoir d'initiative du Parlement en matière budgétaire est limité à ses seuls amendements. Or ceux-ci sont sévèrement encadrés.

L'article 40 de la Constitution dispose, en effet, que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». L'ordonnance organique procède à l'application de ce dispositif aux lois de finances, en prévoyant, dans son article 42 : « *aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des*

⁽⁴²⁾ Revue du droit public n° 5/6, 1998, « *Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Vème République* ».

dépenses publiques. Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit ».

Ces dispositions ont pour finalité d'éviter que les amendements du Parlement ne dénaturent l'équilibre financier retenu par le Gouvernement. Appliquées de manière stricte, elles auraient abouti à contraindre fortement le pouvoir d'amendement des parlementaires. Une interprétation souple a donc été retenue, ce qui laisse au pouvoir législatif une certaine marge de manœuvre pour modifier le projet de loi de finances du Gouvernement.

- En matière de *ressources*, outre l'augmentation d'une ressource, les parlementaires peuvent proposer la diminution d'une ressource, dès lors qu'ils « gagent » cette réduction par la majoration, à due concurrence, d'une autre ressource bénéficiant à la même catégorie de collectivités publiques. Par ailleurs, la pratique a admis que les parlementaires pouvaient revoir à la baisse les propositions d'augmentation de ressources présentées par le Gouvernement, dans la mesure où la base de référence retenue par le juge de la recevabilité sera, dans un tel cas, le droit existant et non pas le texte en discussion. Ainsi, le Parlement conserve-t-il formellement un large pouvoir fiscal, conformément à notre tradition institutionnelle.

- En matière de *dépenses*, en revanche, la compensation n'étant pas admise, le Parlement ne se voit pas autorisé à prendre l'initiative d'une augmentation d'une dépense.

Précisons, toutefois, que cette règle est en pratique, atténuée. La logique majoritaire conduit, en effet, le Gouvernement à reprendre à son compte des propositions d'amendements visant à accroître les dépenses publiques et qui auraient donc été irrecevables sous la signature de députés, au regard de l'article 40 de la Constitution.

Relevons que les parlementaires sont en mesure de présenter des amendements de réduction de crédits, à condition toutefois que cette réduction soit effective, motivée et que l'amendement en cause précise, dans son exposé des motifs, le chapitre d'imputation. Soulignons, également, que si ces initiatives devaient aboutir à dénaturer « *les grandes lignes de l'équilibre préalablement défini* »⁽⁴³⁾, elles seraient fragiles au regard des dispositions de l'ordonnance organique, sauf à ce que les parlementaires se soient préalablement prononcés, lors de l'examen de la première partie, en faveur d'un amendement de réduction des plafonds des charges modifiant l'équilibre général. Autrement dit, si des parlementaires entendent réduire effectivement les dépenses publiques, ils sont habilités à le faire, mais dans le cadre d'une stratégie prédéfinie tenant compte du niveau de l'équilibre général.

⁽⁴³⁾ Décision n° 79-110 DC du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979.

On observera que l'intervention, en amont, des parlementaires, dans le cadre des réflexions menées en vue de la préparation de la loi de finances, peut leur permettre d'exercer un rôle significatif. Votre Rapporteur en prendra pour exemple la préparation du projet de loi de finances pour 1999 : le Gouvernement, dès la fin de l'automne 1997, avait annoncé les trois grands axes des réformes fiscales envisagées dans le cadre de ce projet de loi de finances : fiscalité locale, fiscalité écologique, fiscalité du patrimoine ; la Commission des finances a donc pu, avant l'été 1998, faire connaître son sentiment sur ces trois dossiers dans le cadre de rapports d'information et ses observations ont alimenté la réflexion gouvernementale ; plusieurs de ses propositions ont ainsi été prises en compte dès l'élaboration du projet, ce qui a réduit d'autant la nécessité de l'amender.

Le pouvoir d'initiative du Parlement n'est donc pas négligeable. Comme le souligne le Professeur Paul Amssek⁽⁴⁴⁾ : *« Si l'initiative budgétaire du Parlement est limitée, elle est limitée à l'essentiel: les Assemblées ont, en définitive, conservé intact leur rôle originaire de protection des contribuables et de contrôle de "la nécessité de la contribution publique" que leur a reconnu l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Elles peuvent réduire les dépenses projetées par le Gouvernement, faire la chasse aux gaspillages ou aux utilisations à mauvais escient des deniers publics; elles peuvent refuser ou diminuer les augmentations d'impôts que l'Exécutif sollicite, ou encore apporter des améliorations au système fiscal existant tout en lui conservant le même rendement. Ces pouvoirs revêtent à l'époque actuelle une importance accrue: alors que l'Etat-Providence s'essouffle et est menacé d'apoplexie, et dans les directions nouvelles tracées par l'Union européenne, l'heure n'est plus aux dérapages démagogiques et aux initiatives d'alourdissement des charges publiques et d'aggravation de la pression fiscale ou de l'endettement public et du déficit budgétaire, mais à une gestion rigoureuse de ressources publiques désormais limitées et à l'étroite surveillance de leur bon emploi. »*

◆ Une globalisation des votes finalement favorable à l'exercice du pouvoir d'autorisation

L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 a considérablement réduit le nombre de votes dont fait l'objet le projet de loi de finances.

Sur la base de l'article 41 de l'ordonnance organique⁽⁴⁵⁾, les évaluations de recettes font l'objet d'un vote unique, lors de l'adoption de

⁽⁴⁴⁾ Article précité.

⁽⁴⁵⁾ L'article 41 de l'ordonnance organique dispose que *« les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux. Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et, à l'intérieur d'un*

l'article d'équilibre, qui porte approbation de l'état A récapitulant les recettes. S'agissant des dépenses, les services votés font l'objet d'un vote unique pour le budget général, d'un vote par budget annexe et d'un vote par catégorie de compte spécial du Trésor ; les mesures nouvelles sont, en pratique, votées par ministère et par titre pour le budget général et font l'objet d'un vote unique par budget annexe et par catégorie de comptes spéciaux du Trésor.

- L'ordonnance organique, précédée dans cette démarche, sous la IV^{ème} République, par le décret-loi de 1956, a donc mis fin au vote par chapitre, consacré sous la III^{ème} République par la loi du 16 septembre 1871 et devenu le symbole de la nature démocratique du régime. Le nombre de votes est ainsi passé de 3.000 sous la III^{ème} République et 5.000 sous la IV^{ème} République à environ 120 sous la V^{ème} République ⁽⁴⁶⁾.

Cette réduction drastique du nombre de votes a été interprétée, à tort, comme le signe d'un affaiblissement des pouvoirs du Parlement. Il est vrai que, pendant plus d'un siècle, la multiplication des votes était assimilée à un approfondissement du contrôle parlementaire. En réalité, cette multiplication du nombre de votes se traduisait par un examen pointilleux de la dépense publique, mais sans vue d'ensemble, et débouchait souvent sur un enlisement des débats. En réduisant le nombre de votes, l'ordonnance organique leur a, au contraire, donné une plus grande signification politique.

- La réduction du nombre de votes prive-t-elle, par ailleurs, le Parlement de tout droit de regard sur les sommes en jeu ? L'introduction d'un vote unique sur 90% des crédits du budget général, les services votés, ne se traduit-elle pas par un « *référendum appliqué aux finances publiques* », pour reprendre l'expression utilisée par René Pleven en 1959 ?

Il convient ici de lever un malentendu : les parlementaires sont, juridiquement, en mesure de réviser, dans la limite de leur droit d'amendement, les services votés, qui, contrairement à une idée reçue, n'ont, en droit, rien d'intangible. Il leur suffit, pour cela, d'adopter une mesure nouvelle de diminution de crédits, laquelle modifiera la dotation de tel ou tel chapitre. Il reste que cette démarche est parfois délicate à engager.

De manière plus générale, la distinction opérée entre unité de spécialisation et unité de vote, avec pour corollaire l'abandon du vote par chapitre, ne fait pas obstacle au pouvoir de réformation du Parlement. Par le biais de leur pouvoir d'amendement, les parlementaires peuvent proposer la diminution effective du montant des crédits de chaque chapitre. La rationalisation de la procédure de vote signifie uniquement qu'un tel examen

même titre, par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles. Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votées par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre dans les mêmes conditions que les dépenses du budget général.

⁽⁴⁶⁾ Hors vote sur les amendements et les articles autres que ceux relatifs aux crédits.

n'intervient plus systématiquement, mais uniquement sur initiative parlementaire.

Comme le résumait M. Dominique Strauss-Kahn, alors Président de la Commission des finances de notre Assemblée, en 1989 ⁽⁴⁷⁾, « *ce système est finalement plus logique que le vote formel de tous les crédits chapitre par chapitre. Si personne ne soulève de contestation, le Parlement se contente de voter les crédits au niveau du titre ; il suffit de la volonté d'un seul parlementaire pour que la chambre à laquelle il appartient soit appelée à voter au niveau du chapitre* ».

Les pouvoirs budgétaires du Parlement ne sont donc pas juridiquement aussi faibles qu'on le dit. En témoignent, par exemple, les modifications qui sont apportées chaque année, depuis 1981, par la majorité sénatoriale, lorsqu'opposée au Gouvernement, elle n'est pas tenue par la solidarité majoritaire qui caractérise les décisions de l'Assemblée, au projet de loi de finances, ou encore les mesures adoptées, chaque année, à l'initiative de l'Assemblée nationale, qui sont loin d'être négligeables compte tenu des marges de manœuvre, elles-mêmes limitées, dont dispose le Gouvernement.

Plus que les considérations juridiques, c'est la nécessaire solidarité, dans notre système institutionnel qui reste parlementaire, entre la majorité et le Gouvernement, qui explique, en grande partie, la nette insuffisance dans l'utilisation de ces pouvoirs.

La situation présente est-elle pour autant satisfaisante ? Au travers des réflexions de notre groupe de travail, il ressort clairement que non, car les dispositions de l'ordonnance organique ont engendré des effets pervers.

b) Des effets pervers

L'exercice, par le Parlement, de son pouvoir financier fait apparaître plusieurs types de dysfonctionnement.

◆ Une attention trop exclusive portée par le Parlement au domaine fiscal

Comme l'a souligné M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, dans son intervention devant le groupe de travail, le Parlement dispose « *d'une influence certaine sur la fiscalité* ». Il va donc en jouer et modifier, à la marge, les dispositifs fiscaux.

Cette situation explique que, désormais, les parlementaires concentrent l'essentiel de leurs travaux sur les aspects fiscaux du projet de loi de finances, au détriment des aspects budgétaires ou de l'examen des

⁽⁴⁷⁾ « *Réflexions sur l'application de la loi organique par le Parlement* », Revue française de finances publiques n° 26, 1989.

problèmes d'ensemble, et ce alors même que les dispositions fiscales pourraient parfaitement faire l'objet d'une simple loi ordinaire.

Ce dysfonctionnement explique aussi, comme l'a souligné notre collègue M. Jean-Jacques Jégou, que notre procédure budgétaire soit devenue l'apanage d'un nombre réduit de spécialistes en mesure d'appréhender les subtilités de notre droit fiscal.

Soulignons, enfin, que les marges de manœuvre reconnues au Parlement en la matière, et donc sa volonté d'exercer ses prérogatives, expliquent, sans doute, en partie, la complexité de notre législation fiscale, complexité qui est aussi liée aux interactions entre l'administration et les groupes de pression.

◆ ***Un examen des dépenses dépourvu d'intérêt réel***

L'introduction, contrairement à l'article 41 de l'ordonnance organique, d'un vote des mesures nouvelles, non pas par titre et par ministère, mais par ministère et par titre a fait prévaloir une logique sectorielle lors de l'examen des crédits, au détriment d'un débat par type de dépenses.

Aussi, l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances est-il devenu l'occasion, pour chaque ministre, de présenter la politique menée dans son domaine de compétence et, pour les parlementaires, de prendre la parole sur les différents aspects de la politique gouvernementale.

L'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances a perdu progressivement de sa pertinence. Comme l'a souligné M. Michel Prada, ancien directeur, successivement, de la comptabilité publique et du budget, dans son intervention devant le groupe de travail, « *les discussions ministère par ministère sont parfois des exercices de style, elles permettent certes une présentation sectorielle de la politique ministérielle, mais ne donnent pas lieu à un examen très approfondi de sa stratégie et mélangent un peu le regard sur le passé et celui sur le futur* ».

◆ ***Une logique tacite en faveur de l'augmentation de la dépense publique***

Les prérogatives reconnues au Parlement en matière de ressources expliqueraient, selon M. Daniel Bouton « *qu'en contrepartie de cette balance de pouvoirs, il accepte depuis quarante ans de n'exercer qu'un contrôle extrêmement faible sur les dépenses publiques.* » Le Professeur Jean-Pierre Lassale⁽⁴⁸⁾ évoque « *une sorte de consensus implicite, et peut-être inavoué [...] pour laisser à l'Exécutif et à l'administration une liberté d'action étendue* ».

⁽⁴⁸⁾ Revue française de finances publiques n° 26, 1989, « *La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs* ».

Or, M. Jean Picq, conseiller-maître à la Cour des comptes, impute à « *l'insuffisance du contrôle parlementaire* » l'incapacité de la France à réduire la dépense publique à hauteur des performances réalisées par les autres Etats membres de l'Union européenne.

Plusieurs éléments d'explication rendent compte de cette situation :

- la France « *privilégie une logique budgétaire de dépenses au détriment d'une logique comptable de résultats* », pour reprendre les propos de M. Jean Picq. A aucun moment de l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances, il n'est, en effet, envisagé d'évaluer les résultats des actions menées et d'allouer, en conséquence, les crédits ;

- l'examen des dépenses par ministère a également pour effet pervers de favoriser la croissance des dépenses. Celle-ci étant considérée, en France, comme électoralement payante, ainsi que l'a exposé M. François de Closets, journaliste, dans son intervention devant le groupe de travail, chaque ministre recherche une augmentation de ses crédits budgétaires. « *Un ministre influent [...] reste toujours, pour les médias comme pour le Parlement, le ministre qui voit son budget augmenter fortement* », a rappelé notre collègue M. Pierre Méhaignerie. M. Michel Charasse a, également, abondé en ce sens, au cours de son intervention devant notre groupe de travail, précisant que « *pour les parlementaires moyens et les lobbies de tous poils, un budget qui n'augmente pas est un mauvais budget, alors qu'un budget qui augmente est un bon budget ! La question de savoir ce que l'on fera avec l'argent du contribuable n'a absolument aucune importance [...]* » ;

- *la distinction opérée entre services votés et mesures nouvelles* constitue, non pas juridiquement, mais en fait, en raison de la pesanteur qu'elle exerce, un obstacle à une appréciation de la dépense publique en fonction de son efficacité.

L'idée initiale pouvait certes sembler pertinente : les parlementaires étaient appelés à concentrer leur attention sur les mesures nouvelles, positives ou négatives, présentées par le Gouvernement, plutôt que de procéder, chaque année, à un réexamen de la totalité des crédits alloués.

Ce mode de raisonnement apparaît peut-être plus adapté à une période de croissance économique qu'à celle d'une appréciation de l'efficacité de la dépense publique : la conception implicitement retenue a été longtemps celle d'une croissance continue du budget, grâce à laquelle les mesures nouvelles viennent chaque année s'ajouter aux précédentes.

Par ailleurs, et bien que des mesures nouvelles négatives permettent la remise en cause de certaines dépenses, il y a, dans la distinction opérée entre services votés et mesures nouvelles, une incitation à l'immobilisme. Comme l'a souligné M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes, dans son intervention devant le groupe de travail, « *on approuve par un vote unique plus de 90% des dépenses du budget. Cela limite*

singulièrement la pertinence de la discussion budgétaire, c'est-à-dire les variations par rapport à l'année précédente et favorise l'immobilisme. La plus grande partie du budget est reconduite d'année en année, sans examen ». Soulignons, à cet égard, qu'au cours de ces dernières années, une seule tentative importante de remise en cause des services votés a été tentée, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1995, et ce, sans grand résultat, parce que se voulant trop systématique.

- L'article 40 de la Constitution constitue un obstacle majeur à la remise en cause de la dépense publique, dans la mesure où il prohibe la compensation entre charges.

Notre collègue M. Philippe Auberger a souligné, dans une intervention au cours de nos travaux, que cette disposition interdisait au Parlement de procéder à « *une sorte d'exercice d'économie, comme le fait le Gouvernement dans le cadre de la régulation budgétaire* » et qu'un parlementaire « *n'a aucune possibilité d'envisager un redéploiement* » de crédits ou « *de modifier une affectation de recettes à une dépense* ». Ces contraintes expliquent « *la très faible mobilité possible des crédits au niveau du vote de la loi de finances initiale* ».

Notre collègue M. Gilles Carrez a rappelé, à cet égard, son expérience en tant que Rapporteur spécial, de 1995 à 1997, du budget de l'éducation nationale. Les modifications consensuelles souhaitées par les administrations concernées se sont heurtées à la rigidité de l'article 40 de la Constitution interdisant aux parlementaires de procéder à des redéploiements de crédits.

S'il ressort de ce rapide tour d'horizon que le Parlement dispose de prérogatives moins réduites qu'on ne le croit, il apparaît pertinent de s'interroger sur le point de savoir si elles sont adaptées à notre époque. A l'aube du vingt-et-unième siècle, doit-on régir nos finances publiques comme en 1959 ? Au terme de quarante années d'existence, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ne nécessite-t-elle pas une révision en profondeur ?

Une telle démarche semble indispensable lorsque l'on se penche, au-delà des prérogatives des parlementaires dans la confection du budget, sur les marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour s'écarter de l'autorisation budgétaire votée par le Parlement.

2.- Une autorisation parlementaire souvent contournée lors de l'exécution du budget

Le Gouvernement dispose de prérogatives importantes, qui lui permettent de modifier, en cours d'exécution, le montant et la nature des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Ces modifications peuvent intervenir, soit par voie législative, par le biais de l'adoption d'un projet de loi de finances rectificative, soit par voie réglementaire. Dans le premier cas, elles sont soumises à l'autorisation

budgétaire du Parlement ; dans le second, elles échappent au contrôle de la représentation nationale.

• Or, une étude rapide des sommes en jeu souligne, comme le montre le tableau ci-joint, qu'au cours des quinze dernières années, le pouvoir exécutif s'est sensiblement écarté de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement et ce, sur le seul fondement de son pouvoir réglementaire, donc en dehors de tout contrôle, si l'on tient compte du fait que l'examen des projets de loi de règlement ne constitue qu'un exercice formel, au moins jusqu'à maintenant.

Ainsi, en 1996, les mouvements de crédits opérés par voie réglementaire ont ouvert ou annulé, lorsqu'on totalise la valeur absolue des masses déplacées, 223 milliards de francs (soit 9,7% des crédits initiaux) et procédé au transfert, au virement ou à la répartition de 166 milliards de francs (soit 7,3% des crédits initiaux) ⁽⁴⁹⁾.

**BUDGET DE L'ÉTAT :
MODIFICATIONS AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS**

Année	Modifications opérées par voie législative ^(a)		Solde des modifications opérées par voie réglementaire ^(b)			Total des modifications	
	En milliards de francs	En % des crédits initiaux	En milliards de francs	En % des crédits initiaux	En % des crédits votés	En milliards de francs	En % des crédits initiaux
1981	+ 77,27 ^(c)	8,51	+ 68,92	7,59	7,00	+ 146,19	16,10
1982	+ 30,30 ^(d)	2,65	+ 54,74	4,79	4,66	+ 85,04	7,44
1983	+ 22,31	1,73	+ 48,65	3,79	3,72	+ 70,96	5,52
1984	+ 48,05	3,45	+ 67,96	4,88	4,72	+ 116,01	8,33
1985	+ 28,10	1,86	+ 95,29	6,31	6,20	+ 123,39	8,17
1986	+ 61,99 ^(d)	3,91	+ 88,49	5,58	5,38	+ 150,48	9,49
1987	+ 31,30	1,91	+ 132,25	8,07	7,92	+ 163,55	9,98
1988	+ 52,57	3,09	+ 104,98	6,17	5,98	+ 157,55	9,26
1989	+ 46,79	2,65	+ 108,84	6,17	6,01	+ 155,63	8,82
1990	+ 53,36	2,81	+ 125,43	6,60	6,42	+ 178,79	9,41
1991	+ 33,62	1,84	+ 119,56	6,55	6,43	+ 153,18	8,39
1992	+ 56,76	2,97	+ 124,45	6,51	6,32	+ 181,21	9,48
1993	+ 141,30 ^(d)	7,01	+ 80,18	3,98	3,72	+ 221,48	11,00
1994	+ 46,32	2,19	+ 125,53	5,96	5,83	+ 171,85	8,15
1995	+ 126,95 ^(d)	5,84	+ 84,63	3,89	3,68	+ 211,58	9,73
1996	+ 47,86	2,09	+ 130,84	5,72	5,60	+ 178,70	7,81
1997	+ 64,44	+ 2,75	+ 131,22	+ 5,59	+ 5,44	+ 195,66	+ 8,34

(a) Ouvertures de crédits dans la quasi-totalité des cas.

(b) Y compris les rétablissements de crédits (16,96 milliards de francs en 1996) et les annulations associées aux lois de finances rectificatives.

(c) 4 lois de finances rectificatives.

(d) 2 lois de finances rectificatives.

⁽⁴⁹⁾ Chiffres extraits du rapport n° 934 précité. Le tableau ci-dessus présente, pour sa part, des *soldes*.

Source : Rapport n° 934, présenté par votre Rapporteur, en qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi (n° 587) portant règlement définitif du budget de 1996 et rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997.

• Les marges de manœuvre dont dispose l'exécutif, bien que conformes, dans leur principe, à l'ordonnance organique, pourraient donc prêter à critique en raison même de leur ampleur. Comme le soulignent les tableaux ci-joints, la mise en œuvre des prérogatives du Gouvernement, notamment lorsqu'elles se traduisent par le rattachement au budget de crédits par voie de fonds de concours ou par des arrêtés d'annulation, représente, en effet, des sommes non négligeables. Sans doute conviendrait-il, à cet égard, d'ouvrir un vaste chantier de réforme de l'ordonnance organique, afin de contenir les prérogatives du pouvoir exécutif dans des limites évitant la remise en cause du pouvoir et du vote du Parlement.

MODIFICATIONS APPORTÉES AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^(a)	Evolution 1997/1996 (en %)
Crédits votés :									
Loi de finances initiale	1.899,9	1.825,0	1.912,2	2.013,0	2.106,9	2.174,4	2.288,0	2.346,2	+ 2,5
Loi(s) de finances rectificative(s)	53,36	33,62	56,76	141,26	46,32	126,95	47,86	64,44	+ 34,6
A.- Total des crédits votés.....	1.953,2	1.859,2	1.968,9	2.154,2	2.153,2	2.301,4	2.335,8	2.410,6	+ 3,2
Modifications apportées au montant des crédits votés :									
Reports de la gestion précédente	62,39	60,44	56,39	53,22	61,07	54,68	67,75	69,80	+ 3,0
Décrets d'avances.....	3,74	1,50	14,78	5,00	7,24	0,60	17,73	12,84	- 27,6
Arrêtés d'annulations	- 14,67	- 19,16	- 23,5	- 65,46	- 29,21	- 54,11	- 46,00	- 36,77	- 20,1
Fonds de concours rattachés.....	47,87	57,14	59,85	64,07	63,38	65,27	73,31	68,53	- 6,5
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles	2,77	0,39	1,01	5,47	7,06	0,88 ^(c)	1,08	n.d.	n.d.
Solde.....	102,10	100,32	108,53	62,3	109,54	67,33	113,88	114,40	+ 0,5
Rétablissement de crédits.....	23,33	19,24	17,97	17,87	16,75	17,30	16,96	13,87	- 18,2
B.- Majoration totale du montant des crédits votés	125,43	119,56	125,45	80,18	126,29	84,63	130,84	128,27	- 2,0
C.- Total des crédits disponibles ^(b)	2.078,5	1.978,8	2.095,2	2.234,4	2.279,5	2.386,0	2.466,6	2.533,9	+ 2,7

(a) Résultats provisoires pour l'exercice 1997

(b) Crédits ouverts et rétablissements de crédits . C = A + B.

(c) Y compris 83,98 millions de francs de « mesures diverses » (reprise de dotation aux amortissements du budget annexe de l'aviation civile)

Source : Rapport n° 963, présenté par votre Rapporteur, en qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, préalable au débat d'orientation budgétaire pour 1999.

BUDGET DE L'ÉTAT : MASSES DÉPLACÉES PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE^(a)
(en % des crédits initiaux bruts)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
A.- Majorations brutes des crédits :											
Reports de la gestion précédente.....	2,73	2,59	3,09	2,9	3,28	3,31	2,95	2,64	2,89	2,51	2,96
Décrets d'avances	0,03	0,44	0,28	0,4	0,2	0,0	0,77	0,24	0,34	0,03	0,77
Fonds de concours rattachés.....	2,97	2,99	2,45	2,4	2,52	3,13	3,13	3,25	3,0	3,0	3,20
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles.....	0,30	2,27	0,05	0,18	0,15	0,0	0,05	0,27	0,33	0,04 ^(c)	0,05
Rétablissements de crédits.....	0,90	0,85	0,82	0,88	1,23	1,05	0,94	0,88	0,79	0,80	0,74
Total	6,95	9,15	6,69	6,78	7,38	7,59	7,85	7,23	7,35	6,38	7,73
B.- Annulations de crédits	1,36	1,09	0,52	0,61	0,77	1,05	1,23	3,25	1,38	2,49	2,01
C.- Variation totale du montant des crédits en cours d'année (A + B)	8,31	10,24	7,21	7,39	8,15	8,64	9,08	10,48	8,73	8,87	9,74

(a) Y compris rétablissements de crédits.

(b) Y compris « mesures diverses » au budget annexe de l'aviation civile.

Source : Rapport n° 934, présenté par votre Rapporteur, en qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi (n° 587) portant règlement définitif du budget de 1996.

• En outre, votre Rapporteur souhaiterait souligner le caractère extrêmement préoccupant, plus encore que les dispositions de l'ordonnance organique autorisant ces diverses modifications, de l'usage que fait le Gouvernement de ces dispositions. Ce sont, en effet, la pratique, plus que les règles juridiques, qui ont accru les marges de manœuvre du Gouvernement. Compte tenu de l'ampleur des entorses régulièrement dénoncées par la Cour des comptes, votre Rapporteur limitera son exposé aux exemples les plus significatifs.

a) Une gestion des crédits budgétaires à la discrétion du Gouvernement

Les gouvernements recourent, en effet, systématiquement, à diverses techniques, qui leur permettent, en « contournant » les dispositions de l'ordonnance organique, de s'écarter de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement.

Les décrets d'avance, véritables actes législatifs

L'article 11 de l'ordonnance organique⁽⁵⁰⁾ impose, pour recourir à des décrets d'avance, que soient réunies des conditions d'urgence et que

⁽⁵⁰⁾ L'article 11 de l'ordonnance organique dispose que :

l'équilibre financier de la dernière loi de finances ne soit pas affecté. Les sommes en jeu sont considérables, comme le montre le tableau ci-après.

Or, comme le relève régulièrement la Cour des comptes, l'urgence alléguée par le Gouvernement n'est que rarement établie. Les décrets d'avance servent bien souvent à couvrir des besoins prévisibles avant même le vote de la loi de finances initiale, mais sous-évalués volontairement, afin de respecter l'équilibre financier affiché par le Gouvernement en loi de finances initiale. Ce caractère d'urgence est, d'ailleurs, singulièrement contestable lorsque les crédits ouverts sont utilisés tardivement, voire ne sont pas utilisés.

Quant à l'équilibre financier, il n'est respecté que de manière formelle, par le biais d'annulation de crédits prétendument sans emploi ou de majoration de recettes budgétaires qui ne font l'objet d'aucune justification de fond. Le tableau ci-après souligne, en effet, que des annulations de crédits sont systématiquement associées aux ouvertures de crédits, prises sur décret d'avance. A quelques exceptions près, les montants en jeu sont équivalents.

De manière plus précise, rappelons que votre Rapporteur a souligné⁽⁵¹⁾ que le décret d'avance, du 31 mars 1995, avait été « *gagé par des économies de pure apparence* ». De même, le décret d'avance du 10 avril 1996⁽⁵²⁾, portant ouverture de crédits à hauteur de 6,8 milliards de francs, a

« Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus sont limitatifs. Sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante et sans préjudice des exceptions au principe de l'annualité qui pourront être apportées par le décret prévu à l'article 16, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ; ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une loi de finances sous réserve des dispositions prévues aux articles 14, 17, 21 et 25, ainsi que des exceptions ci-après :

1° Dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou des dépenses urgentes ou imprévues ;

2° En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du ministre des finances au Premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances.

3° En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement ».

⁽⁵¹⁾ Rapport n° 933, présenté par votre Rapporteur, en qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1995.

⁽⁵²⁾ Voir, à ce sujet, le rapport n° 934, présenté par votre Rapporteur, en qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1996.

été gagé, pour partie, par « *la constatation de ressources non fiscales à hauteur de 2 milliards de francs* », que le Rapporteur général de l'époque avait qualifiée de « *gage peu satisfaisant* »⁽⁵³⁾.

En réalité, les décrets d'avance tendent à devenir, comme le relève le Président Philippe Séguin⁽⁵⁴⁾, de « *véritables actes législatifs édictés par voie réglementaire, sans possibilité réelle de sanction ultérieure. De telles pratiques procèdent, de la part de l'exécutif, non seulement de la recherche bien naturelle de l'efficacité tranquille, mais aussi, hélas, de la crainte du débat public* ».

BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES OUVERTURES PAR DÉCRETS D'AVANCE ET DES ANNULATIONS ASSOCIÉES

	Nombre de décrets d'avance	Montants (en millions de francs)			Part dans les crédits initiaux nets (en %)		
		Ouvertures	Annulations associées	Solde	Ouvertures	Annulations	Solde
1980	2	3.496	610	2.886	0,67	0,12	0,55
1981	2	285	—	285	0,05	—	0,05
1982	1	2.150	250	1.900	0,27	0,03	0,24
1983	—	—	—	—	—	—	—
1984	2	3.780	2.781	999	0,4	0,3	0,1
1985	—	—	—	—	—	—	—
1986	1	630	530	100	0,06	0,05	0,01
1987	3	7.284	5.219	2.065	0,69	0,5	0,19
1988	2	4.362	2.733	1.629	0,40	0,25	0,15
1989	2	5.073	6.573	- 1.500	0,44	0,57	- 0,13
1990	2	2.803	3.743	- 940	0,23	0,31	0,08
1991	1	1.500	- ^(a)	1.500	0,12	—	0,12
1992	2	14.781	4.781	10.000	1,12	0,36	0,76
1993	1	5.000	5.000	0	0,36	0,36	0,00
1994	2	7.245	7.170	75 ^(c)	0,50	0,49	0,01
1995	1	600	600	0	0,04	0,04	0,00
1996	2	17.731	14.851	2.880	1,14	0,95	0,19
1997	2	12.836	12.781	55 ^(f)	0,81	0,81	0,00
1998	2	6.037	5.358	679 ^(g)	0,38	0,33	0,04

(a) Indépendamment de l'ouverture de crédits militaires par décret d'avance le 23 août, au titre de l'opération Daguet, un arrêté du 9 mars 1991 a annulé 10.069 millions de francs, soit 0,79% des crédits initiaux.

(b) L'équilibre du décret d'avance du 2 septembre 1992 a été assuré par les recettes de privatisation tirées de la cession de 2,3 % du capital d'Elf-Aquitaine par l'ERAP (1,6 milliard de francs) et de 21,7 % du capital de Total par l'Etat

⁽⁵³⁾ Voir, à ce sujet, le rapport n° 3181, présenté par M. Philippe Auberger, Rapporteur général, au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1996.

⁽⁵⁴⁾ Revue française des finances publiques, n° 45, 1994, « *De la politique budgétaire* ».

(8,4 milliards de francs).

(c) L'équilibre du décret d'avance du 29 septembre 1994 a en outre été assuré par l'annulation de 75 millions de francs de crédits sur le compte de prêts du FDES.

(d) Arrêtés d'annulation des 10 et 12 avril et du 26 septembre 1996.

(e) L'équilibre des décrets d'avance a en outre été assuré par respectivement 2 milliards de francs et 870,04 millions de francs de ressources non fiscales.

(f) L'équilibre des décrets d'avance a en outre été assuré par une annulation de 55 millions de francs sur le compte de prêts du FDES.

(g) L'équilibre du décret d'avance du 21 août 1998 a en outre été assuré par 679,2 millions de francs de ressources non fiscales.

Source : Rapport n° 1224, présenté par votre Rapporteur, en qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1998.

Un recours abusif au crédit global

Les crédits globaux, régis par l'article 7 de l'ordonnance organique⁽⁵⁵⁾, visent à couvrir des dépenses dont l'objet ne peut être déterminé lors du vote du projet de loi de finances. Ils concernent notamment les dépenses éventuelles ou accidentelles.

Mais, en réalité, cette dérogation au principe de spécialité des crédits est également « *utilisée dans des cas où la répartition finale était prévisible dès le vote de la loi de finances, à seule fin de réserver le plus longtemps possible au ministre des finances la disposition des crédits* »⁽⁵⁶⁾.

Cette pratique est abusive lorsque le recours à la procédure des crédits globaux tend à être utilisée, comme nous allons le voir ci-après, pour régulariser rétroactivement des dépassements irréguliers de crédits limitatifs. Des améliorations ont cependant été enregistrées, à cet égard, depuis une dizaine d'années.

Des dépassements abusifs des crédits limitatifs

La notion de crédits limitatifs, de droit commun, implique qu'une dépense ne peut être engagée que dans la limite du montant des crédits ouverts.

⁽⁵⁵⁾ L'article 7 de l'ordonnance organique dispose que :

« *Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires, les dépenses en capital et les prêts et avances.*

Ils sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles.

Des crédits globaux peuvent également être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du ministre des finances ».

⁽⁵⁶⁾ Jacques Magnet, conseiller-maître à la Cour des comptes, *Revue française des finances publiques*, n° 26, 1989.

Or, jusqu'en 1992, date à laquelle ils étaient devenus une pratique de gestion courante pour les crédits de rémunération des personnels⁽⁵⁷⁾, puis de nouveau en 1996 et 1997, l'administration a procédé, en cours d'exercice, à des dépassements de crédits limitatifs, régularisés en loi de finances rectificative.

Outre le fait qu'elle constitue une infraction aux dispositions de l'ordonnance organique, en remettant en cause la nature même des crédits limitatifs, cette dérive reflète « *la manière pour le moins désinvolte* »⁽⁵⁸⁾ dont les services anticipent l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement et l'octroi de nouveaux crédits. Elle est même extrêmement dangereuse, puisque le Parlement pourrait, au moins en théorie, refuser l'octroi des crédits correspondants.

Par ailleurs, cette méthode de gestion prenait une tournure très contestable, lorsque les dépassements de crédits limitatifs opérés sont couverts, de manière rétroactive, par un arrêté de répartition sur crédit global, afin de régulariser les dépassements observés préalablement au dépôt du projet de loi de règlement. Comme le relevait, en effet, M. Jacques Magnet⁽⁵⁹⁾, conseiller-maître à la Cour des comptes, « *l'ordonnance organique (article 35) réserve au Parlement la facilité de couvrir, par une disposition de la loi de règlement, les dépassements de crédits qu'il estimerait justifiés par des circonstances de force majeure ; en s'absolvant elle-même, l'administration méconnaît la distribution constitutionnelle des pouvoirs* ».

L'existence de chapitres réservoirs

La pratique des « chapitres réservoirs » permet à l'exécutif de « *masquer l'objet ou le montant des dépenses réelles* »⁽⁶⁰⁾.

Cette dérive a été rendue possible par la définition posée à la notion de chapitre : celui-ci regroupe, en effet, des dépenses non seulement de même nature⁽⁶¹⁾, mais également selon leur destination⁽⁶²⁾. Ce deuxième critère a favorisé la constitution de chapitres au contenu large, qualifiés de « chapitres réservoirs ».

⁽⁵⁷⁾ Voir le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1992.

⁽⁵⁸⁾ Voir le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1990.

⁽⁵⁹⁾ Revue française de Finances publiques, n° 26, 1989, « *La jurisprudence budgétaire de la Cour des comptes* ».

⁽⁶⁰⁾ Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1996, page 288.

⁽⁶¹⁾ Critère introduit en 1831.

⁽⁶²⁾ Critère introduit par le décret organique du 19 juin 1956.

Une catégorie spécifique de chapitre réservoir pose singulièrement problème : il s'agit du chapitre 31-94 du budget des charges communes, relatif aux rémunérations de la fonction publique. Comme l'a dénoncé, au cours de son intervention devant le groupe de travail, M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, « *la mécanique du 31-94 permet de supprimer toute intervention du Parlement* [en matière de politique salariale de la fonction publique] », le Gouvernement prélevant les sommes nécessaires sur le chapitre précité sans en référer au Parlement.

Rappelons, ainsi, qu'un accord salarial a été signé en février 1998 entre le Gouvernement et les principales organisations syndicales ⁽⁶³⁾, dont les effets, en année pleine, s'élèvent à 10,6 milliards de francs pour 1998 et 4,7 milliards de francs en 1999, soit, au total, pour ces deux années, 15,4 milliards de francs. A cet égard, la question se pose d'apprécier la capacité, voire la légitimité, à engager les finances publiques d'un seul trait de plume sans que le Parlement soit amené à se prononcer.

Ces quelques exemples ne constituent pas les seules atteintes portées aux prérogatives du Parlement. Dans le contexte des réductions budgétaires que nous connaissons, notamment depuis le début des années 1990, le Gouvernement n'a, en réalité, que de faibles marges de manœuvre financières pour accroître, par le biais des pratiques précédemment décrites, les crédits. Plus lourdes de conséquences sont les opérations de régulation budgétaire destinées à annuler les crédits votés par le Parlement.

*b) Une pratique de la régulation budgétaire peu respectueuse
des prérogatives du Parlement*

La régulation budgétaire pourrait se définir comme « [un infléchissement] *du rythme de la dépense budgétaire pour des motifs qui peuvent tenir au réglage conjoncturel de la situation économique ou à la nécessité de maîtriser la dépense publique* » ⁽⁶⁴⁾.

- Elle prend, concrètement, la forme, soit, en fin d'année, de reports de crédits, tirant la conséquence de la décision de retarder leur utilisation, soit, le plus fréquemment, de gels de crédits, suivis de leur annulation, afin de gager des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement et non prévues en loi de finances initiale ou de limiter volontairement les dépenses.

Ces annulations de crédits ont pris, au cours des dernières années, des proportions importantes. Les sommes annulées par arrêtés se sont, ainsi, élevées, en crédits bruts, aux montants suivants :

⁽⁶³⁾ Voir, à ce sujet, le rapport général, n° 1111, tome I, volume II, sur le projet de loi de finances pour 1999.

⁽⁶⁴⁾ *Le Budget de l'Etat*, Les éditions de Bercy, 1996.

ANNULLATIONS DE CRÉDITS BRUTS DU BUDGET DE L'ETAT

(en milliards de francs)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
14,67	19,16	23,5	65,46	29,21	54,11	46,00

Source : Rapport n° 963, présenté par votre Rapporteur, en qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, préalable au débat d'orientation budgétaire pour 1999.

Les annulations en montants nets, plus significatives, sont les suivantes :

ANNULLATIONS DE CRÉDITS NETS DU BUDGET DE L'ETAT^(a)

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Budget général								
Dépenses ordinaires civiles nettes					24.21	8.89	16.60	16.87
Dépenses ordinaires en capital					2.58	2.74	4.64	5.62
Dépenses militaires ordinaires					751,3	1.11	—	—
Dépenses militaires en capital					9.01	—	11.89	8.50
Total du budget général	9.63	13.24	18.61	17.20	36.55	12.76	33.13	31.00
<i>pour mémoire : crédits bruts.....</i>	<i>9.73</i>	<i>13.34</i>	<i>18.61</i>	<i>23.00</i>	<i>59.96</i>	<i>29.06</i>	<i>43.15</i>	<i>40.20</i>
Budgets annexes	826,8	50,5	2,1	1,5	1,2	20,7	122,4	117,0
Comptes spéciaux du Trésor								
Comptes d'affectation spéciale	—	—	141,5	500,0	—	819,5	—	5.51
Comptes de prêts	190	1.27	400,6	—	5.50	75,0	6.85	167,5
Comptes d'avances	—	—	—	—	—	—	3.98	—
Total	10.64	14.57	19.15	17.70	42.05	13.67	44.08	36.80

(a) Les documents de récapitulation établis par la direction de la comptabilité publique à l'occasion des projets de loi de règlement ne permettent pas, avant l'année 1993, de décomposer les annulations de crédits nets effectuées sur le budget général en fonction des catégories de dépenses.

Source : Rapport n° 934, présenté par votre Rapporteur, en qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi (n° 587) portant règlement définitif du budget de 1996.

Précisons, toutefois, que les mesures de régulation budgétaire ne concernent pas l'ensemble des crédits : « *les rémunérations des personnels, les dépenses liées à la solvabilité de l'Etat, les transferts sociaux constitutifs de droits, les engagements internationaux, [...] et les services votés* »⁽⁶⁵⁾ sont, par nature, exclus de la régulation budgétaire. Par ailleurs, le Gouvernement peut exclure de toute mesure de régulation budgétaire les domaines qu'il juge prioritaires.

⁽⁶⁵⁾ *Le Budget de l'Etat*, Les éditions de Bercy, 1996.

- Le principe d'une annulation de crédits est, certes, fondé juridiquement. Rappelons, en effet, que le Parlement vote des autorisations de dépenses, lesquelles constituent des plafonds à ne pas dépasser, et non une obligation de dépenser. Le Gouvernement est, par conséquent, habilité à ne pas utiliser la totalité des crédits ouverts.

Par ailleurs, les incertitudes qui entourent les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration du projet de loi de finances, le caractère parfois approximatif des dotations budgétaires et les aléas de la conjoncture imposent de donner au Gouvernement les moyens d'adapter, en cours d'exécution, le budget voté. La régulation infra-annuelle des dépenses publiques est donc une nécessité.

Pour autant, les modalités et les objectifs poursuivis par le biais de la régulation budgétaire ne sont pas exempts de critiques.

Une base juridique inexistante

- Les opérations de régulation budgétaire reposent, juridiquement, sur l'article 13 de l'ordonnance organique, lequel dispose que « *tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé* ».

La Cour des comptes a eu, à maintes reprises, l'occasion de préciser que les dispositions de l'article 13 de l'ordonnance organique ne devaient être réservées qu'aux seuls crédits devenus sans objet, c'est-à-dire aux crédits qu'« *il est, par excès dans les prévisions ou par survenance d'événements imprévus lors du vote de la loi de finances initiale, impossible, et non seulement inopportun, d'utiliser, ou du moins d'utiliser intégralement, aux dépenses en vue desquelles ils ont été ouverts, l'annulation pour d'autres motifs devant être prononcée par une loi de finances rectificative définissant un nouvel équilibre budgétaire* »⁽⁶⁶⁾.

Or, le caractère systématique et forfaitaire des annulations de crédit, leur caractère répétitif⁽⁶⁷⁾, le fait même que, parfois, ces crédits prétendument sans emploi et donc, à ce titre, annulés soient ultérieurement rétablis, soulignent que le Gouvernement, en ayant recours à l'article 13 de l'ordonnance organique à des fins de maîtrise de l'équilibre budgétaire, se livre à ce qui peut être assimilé à un détournement de procédure. Le Gouvernement ne peut, en effet, estimer que des crédits sont devenus sans objet seulement parce qu'il décide de ne pas les utiliser, à moins de considérer alors que l'ensemble des crédits pour dépenses non obligatoires sont potentiellement des crédits sans objet.

⁽⁶⁶⁾ Jacques Magnet, *Revue française de Finances publiques*, n° 26, 1989, « *La jurisprudence budgétaire de la Cour des comptes* ».

⁽⁶⁷⁾ La lettre des ministres de l'économie, des finances et du budget du 25 février 1996, relative aux modalités de régulation budgétaire de l'année, évoquait, à cet égard, une « *tradition désormais établie* ».

- En réalité, la régulation budgétaire, telle qu'elle est mise en œuvre depuis le début des années 1980, sert, non pas à réguler l'exécution budgétaire en fonction de la conjoncture, mais s'inscrit dans une politique de redressement structurel de nos finances publiques, en vue de maintenir l'équilibre budgétaire dans les limites préalablement définies par la loi de finances initiale. A ce titre, la régulation budgétaire peut être considérée comme un instrument de politique budgétaire à moyen terme.

Rappelons, brièvement, à cet égard, que la maîtrise du déficit public est devenue un objectif à part entière de notre politique budgétaire. L'obligation de satisfaire aux critères de convergence du traité sur l'Union européenne a imposé, à la France comme aux autres Etats membres de l'Union européenne, une politique de redressement des finances publiques. Or, compte tenu du poids des marchés financiers internationaux, ce redressement passe désormais, non seulement par l'affichage d'un déficit public respectant les normes édictées, mais également par un suivi de l'exécution, afin de respecter l'équilibre préalablement défini. A cet égard, force est de constater que la régulation budgétaire, notamment lorsqu'elle passe par des normes forfaitaires de réduction des crédits, s'est révélée un instrument d'une forte efficacité.

Une autorisation parlementaire contournée

Evoquant l'ampleur des prérogatives dont jouit le Gouvernement en cours d'exécution pour gérer l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement, le Professeur Guy Carcassonne, au cours de son intervention devant notre groupe de travail, a jugé *« qu'il y a quelque chose de parfaitement indécent, non seulement à ce que, l'encre de la loi de finances étant à peine sèche, elle soit déjà substantiellement modifiée, mais aussi à ce que, en cours d'année, des sommes extrêmement significatives se promènent à travers des virements, des transferts, des décrets d'avances ou des annulations. Il existe une disproportion frappante entre le débat budgétaire, à l'occasion duquel peuvent se nouer des conflits politiques, des débats très vifs sur l'affectation de un, deux ou trois milliards de francs, et le fait que plus tard dans l'année, un trait de plume et deux signatures permettront de déplacer cinq, dix ou vingt milliards de francs au titre de la régulation budgétaire »*.

- Il est, en effet, indéniable que les mesures de gel et d'annulation de crédits décidées dans le cadre de la régulation budgétaire constituent une atteinte aux prérogatives budgétaires du Parlement.

M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, relevait, à cet égard, au cours de son intervention devant notre groupe de travail, que *« la loi qui est votée n'a pas vocation à être appliquée, en ce sens que la direction du budget a déjà, sur instruction du Premier ministre, préparé le 1er décembre le plan de régulation des crédits qui s'appliquera le 3 janvier, après la promulgation »*.

Le montant des sommes en cause revient à vider de sa substance le contenu de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement. Ce fut notamment le cas en 1993, 1995 et 1996, où les annulations de crédits nets au budget général se sont, respectivement, élevées à 36,5, 33,1 et 31 milliards de francs. Comme le souligne le Président Philippe Séguin, « *le caractère excessif de ces méthodes, observé depuis plusieurs années et sous toutes les majorités, tend à vider de leur contenu les autorisations initiales votées par le Parlement* »⁽⁶⁸⁾.

Pour sa part, M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a indiqué, devant le groupe de travail, qu'il n'avait pas procédé à de telles régulations.

Ces mesures d'annulation de crédits portent d'autant plus atteinte aux prérogatives du Parlement qu'elles interviennent souvent peu de temps après l'adoption définitive du projet de loi de finances. Rappelons ainsi, à titre d'illustration, qu'en 1996, le ministre de l'économie, des finances et du budget annonçait, dès le 26 février, un gel des crédits, pour chaque ministère, de 15%⁽⁶⁹⁾ des crédits de dépenses ordinaires et de 25% des crédits de paiements pour les autorisations de programmes ouvertes au titre de la loi de finances initiale pour 1996. De telles décisions ne manquent pas de souligner le caractère artificiel des projets de lois de finances votés par le Parlement.

Il n'est pas dans notre propos de remettre en cause la nécessité d'ajustements des crédits en cours d'exécution, à des fins de maîtrise de l'équilibre budgétaire. Mais, encore faudrait-il que ces exercices soient menés par le pouvoir investi constitutionnellement de l'autorité budgétaire, à savoir le Parlement. Les annulations de crédits décidées dans le cadre de la régulation budgétaire ne correspondent pas à l'esprit de l'article 13 de l'ordonnance organique et devrait donc relever de la compétence exclusive du Parlement.

• Rappelons, à cet égard, que le Parlement disposait, jusqu'en 1981, d'un droit de regard sur les mesures de régulation budgétaire.

Comme le relevait M. Alain Richard dans son rapport relatif au projet de loi de finances rectificative pour 1991, les mesures de régulation ont consisté, de 1959 à 1981, en un « *article d'habilitation figurant dans la loi de finances pour 1959 et autorisant le Gouvernement à déterminer un programme d'économies par décret* ».

Un article de régulation était donc voté, le Parlement habilitant le Gouvernement à réaliser un certain volume d'économies, dont le montant ne pouvait être inférieur à un certain niveau. L'article 16 de la loi de finances pour 1959 précisait que ce volume d'économies, fixé par décret, était

⁽⁶⁸⁾ Revue française des finances publiques, n° 45, 1994, « *De la politique budgétaire* ».

⁽⁶⁹⁾ Hors crédits de personnel, crédits évaluatifs et crédits provisionnels.

déterminé par une commission composée de représentants du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, du ministre des finances, du ministre chargé de la réforme administrative et placé sous l'autorité du Premier ministre.

Le Parlement obtint, par la suite, un droit de regard sur la nature de ces économies. L'article 32 de la loi de finances pour 1969 prévoyait, en effet, de soumettre à la ratification du Parlement, par une loi de finances rectificative, la répartition par titre et par ministère de ces économies.

A partir de 1969 et jusqu'en 1981, un nouveau mécanisme de régulation fut introduit, par le biais de fonds d'action conjoncturelle (FAC). Ces derniers avaient une finalité radicalement distincte des actuels mécanismes de régulation budgétaire, puisqu'il s'agissait, non pas de maîtriser la dépense publique à des fins d'équilibre budgétaire, mais de prévoir, selon l'évolution de la conjoncture, d'éventuelles dépenses supplémentaires. Il est, toutefois, intéressant de noter que les procédures envisagées prévoyaient un droit de regard du Parlement.

Cette procédure visait, en effet, à prévoir, en loi de finances initiale, une enveloppe prévisionnelle de crédits destinés au financement d'investissements. Les parlementaires étaient donc appelés à se prononcer sur le principe et le montant global, réparti entre ministères, des sommes en jeu. En revanche, l'engagement de ces sommes était laissé à l'appréciation du Gouvernement, ainsi que leur répartition au sein de chaque ministère.

Compte tenu de ces expériences passées, il semblerait donc envisageable d'introduire des mécanismes permettant de ne pas bafouer l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement lors de la mise en œuvre de mesures de régulation budgétaire.

Au-delà des atteintes portées aux prérogatives du Parlement, la régulation budgétaire apparaît également critiquable au regard de ses conséquences sur la gestion publique.

Une gestion publique remise en cause

L'incertitude entourant les dotations budgétaires dont pourront disposer les gestionnaires perturbe, en effet, l'action administrative et provoque des retards dans l'exécution.

Par ailleurs, le caractère étroit de l'assiette sur laquelle pèsent les mesures de régulation budgétaire, ainsi que leur caractère forfaitaire et uniforme, aboutissent à pénaliser des programmes parfois jugés prioritaires. Les opérations d'investissement, ainsi celles relatives aux contrats de plan Etat-régions, sont aussi particulièrement pénalisées.

Enfin, on peut s'interroger sur l'efficacité de ces mesures de régulation. Les administrations cherchent, en effet, à se prémunir contre leurs effets en réclamant des dotations qui excèdent leurs besoins réels. Mais surtout, une logique de gestion à très court terme de l'équilibre budgétaire semble s'être imposée, au détriment d'une vision globale et de moyen terme.

Ainsi, si la régulation budgétaire a permis de contenir les dépenses, elle semble avoir été contre-productive en termes d'efficacité de la dépense publique. A cet égard, la Cour des comptes⁽⁷⁰⁾ a estimé que le gel des crédits, décidé par la lettre ministérielle du 26 février 1996, lequel était assorti de « *l'interdiction d'engager plus de la moitié des crédits avant la fin du premier semestre* », contredisait, en raison de cet « *échelonnement de la dépense* », « *toutes les dispositions en vigueur, dont celles issues du ministère du budget, selon lesquelles les crédits doivent être délégués aux services déconcentrés à hauteur de 80% avant la fin du premier trimestre. La segmentation des engagements de crédits en deux périodes va à l'encontre de la politique de déconcentration et de responsabilisation affichée avec constance depuis 1990.* »

Les pouvoirs financiers du Parlement apparaissent, au total, relativement limités dans l'exercice de ses fonctions de législateur, même s'ils sont plus importants, sans doute, que l'opinion publique ou les parlementaires eux-mêmes ne veulent le croire. Mais, rappelons, à cet égard, que la logique de nos institutions repose sur une prééminence du pouvoir exécutif dans l'élaboration des lois de finances. A la différence d'un régime présidentiel, tel que celui des Etats-Unis, dans lequel le pouvoir législatif dispose d'une véritable initiative financière, un régime parlementaire présuppose une coopération organisée entre les pouvoirs exécutif et législatif. Sans doute cette coopération laisse-t-elle, en France, une part excessive de prérogatives au Gouvernement. Des réaménagements de notre procédure budgétaire sont donc nécessaires.

Mais, l'étude des seules prérogatives du Parlement en tant que législateur ne permet pas d'appréhender, dans sa globalité, les pouvoirs de celui-ci en matière budgétaire. En effet, au-delà du principe d'autorisation budgétaire, l'une des fonctions majeures du Parlement est de contrôler l'action du Gouvernement, à la fois sur le plan de sa régularité et de son efficacité. Comme l'a fait très justement remarquer le Professeur Guy Carcassonne dans son intervention devant le groupe de travail, on peut s'interroger sur le point de savoir si, dans un régime moderne, où il est difficilement concevable que le « *Parlement fabrique une loi de finances de A à Z* », le rôle des parlementaires en matière budgétaire n'est pas d'abord de contrôler la dépense publique.

II.- MAIS, LE PARLEMENT N'A EU, JUSQUE LÀ, NI LA FERME VOLONTÉ DE CONTRÔLER LA DÉPENSE PUBLIQUE, NI LES MOYENS D'EN ÉVALUER LES PERFORMANCES

Ce terme de contrôle est ambigu, car il recoupe, en réalité, deux fonctions distinctes, comme l'a souligné, devant le groupe de travail, M. Loïc

⁽⁷⁰⁾ Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1996, page 264.

Philip, professeur de droit public. Il renvoie, d'une part, à un exercice de suivi des crédits budgétaires, afin de contrôler la régularité et l'effectivité de la dépense publique. Il ouvre la voie, d'autre part, à un exercice d'évaluation de la dépense publique, afin de déterminer si celle-ci a atteint les objectifs qui lui étaient assignés et, dans l'affirmative, s'il est possible d'obtenir des résultats identiques à un moindre coût.

Votre Rapporteur distinguera donc la capacité du Parlement, d'une part, à contrôler la dépense publique et, d'autre part, à évaluer son efficacité.

A.- LE PARLEMENT EST, THÉORIQUEMENT, EN MESURE DE CONTRÔLER LA DÉPENSE PUBLIQUE

Le Parlement dispose de prérogatives extrêmement importantes en matière de contrôle de la dépense publique, mais celles-ci sont peu utilisées.

1.- Des pouvoirs étendus

Ces prérogatives peuvent s'analyser sous trois angles distincts : les parlementaires disposent d'attributions réelles, ils reçoivent une masse d'informations abondante et ils peuvent bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes.

a) Des attributions importantes

◆ *Les pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place des rapporteurs spéciaux*

Au-delà du contrôle de l'activité gouvernementale, le Parlement dispose, en matière budgétaire, de pouvoirs propres définis par l'ordonnance n° 58-1374, du 30 décembre 1958, portant loi de finances pour 1959.

• L'article 164⁽⁷¹⁾ de l'ordonnance précitée précise, en effet, que les rapporteurs spéciaux disposent, de façon permanente, de **pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place** pour suivre l'emploi des crédits du budget ministériel dont ils ont la charge. Notons que seuls les rapporteurs spéciaux désignés par la Commission des finances sont dotés de telles prérogatives, à l'exclusion des rapporteurs pour avis des autres commissions, alors qu'une lecture moins étroite de cet article aurait sans doute permis de conférer également ces prérogatives aux rapporteurs pour avis. Une proposition sera faite en ce sens.

Ce même article précise également que les rapporteurs spéciaux disposent, sur décision de la commission compétente, c'est-à-dire la Commission des finances, de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place

⁽⁷¹⁾ Aux termes du dernier alinéa de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 portant loi de finances pour 1959, « *les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel, suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département[...]* ».

pour suivre la gestion des entreprises nationales, des sociétés d'économie mixte et des sociétés ou entreprises dans lesquelles l'Etat détient plus de 50% du capital.

Ces prérogatives permettent aux rapporteurs spéciaux de se déplacer dans un ministère ou une entreprise publique pour contrôler des documents. Ils sont autorisés à contrôler aussi bien la régularité que l'opportunité de l'utilisation des crédits. Notons, par ailleurs, qu'à la différence d'un rapporteur sur un texte législatif, désigné pour une période limitée, le rapporteur spécial peut exercer ses pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place tout au long de l'année. Etant généralement reconduit d'une année sur l'autre, il est en mesure de se spécialiser dans un domaine précis. Les pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place des rapporteurs spéciaux sont donc étendus et aussi importants que les prérogatives dévolues aux magistrats de la Cour des comptes.

Soulignons, enfin, que ces pouvoirs revêtent une importance telle qu'ils ont été transposés aux rapporteurs des commissions d'enquête.

Au-delà de ces pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, les rapporteurs spéciaux peuvent également procéder à des auditions et présenter, pratique de plus en plus fréquente, des rapports d'information devant la Commission des finances, à la suite d'une modification de l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale intervenue en 1991.

- On observera que le Rapporteur général, seul à présenter, au nom de la Commission des finances, des rapports sur les lois de finances rectificatives et les lois de règlement, c'est-à-dire sur l'exécution des lois de finances, a, naturellement, qualité pour exercer des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place identiques à ceux des rapporteurs spéciaux, sur l'ensemble des ministères. Par ailleurs, le Rapporteur général, sous le timbre duquel sont présentés les différents rapports spéciaux *annexés* à son rapport général, a ainsi vocation, dans le respect de l'autonomie d'expression des rapporteurs spéciaux, à coordonner les activités de contrôle de ceux-ci.

◆ *La participation des députés et sénateurs à des organismes extra-parlementaires*

Des parlementaires participent aux instances dirigeantes de dizaines d'organismes extra-parlementaires : commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, comité du Fonds d'aide et de coopération, comité des finances locales, conseils d'administration des sociétés audiovisuelles du secteur public, comité directeur du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), conseils de gestion de nombreux fonds gérés dans le cadre des comptes spéciaux du Trésor...

Force est de constater que les parlementaires concernés utilisent peu la faculté, ouverte par l'article 28 du Règlement, leur permettant de rendre compte de leurs travaux, dans le cadre d'un rapport d'information.

Les questions au Gouvernement

Les parlementaires ont la possibilité d'interroger le Gouvernement sur les matières budgétaires et financières dans le cadre traditionnel des questions écrites ou orales au Gouvernement. Aucune séance de questions au Gouvernement ne porte, cependant, de manière spécifique, sur la gestion de la dépense publique.

◆ *Les commissions d'enquête*

L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires précise que des commissions d'enquête peuvent être formées « *pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion de services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées* ».

Les rapporteurs des commissions d'enquête jouissent, en application de ce texte, de pouvoirs étendus : « *Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* ».

Soulignons également que toute personne dont la commission d'enquête demande l'audition est tenue de déférer à cette convocation.

Enfin, les commissions permanentes peuvent demander de se voir attribuer les prérogatives dévolues aux commissions d'enquête, pour une mission déterminée et pour une durée n'excédant pas six mois⁽⁷²⁾.

Cependant, comme l'a noté notre collègue M. Laurent Dominati dans une intervention devant le groupe de travail, les travaux auxquels aboutissent les commissions d'enquête parlementaires ne font pas l'objet d'un suivi satisfaisant, aucun débat public n'étant organisé, de manière systématique, sur les rapports qu'elles remettent.

b) Une information abondante

Dans le cadre de ses fonctions de contrôle de l'activité gouvernementale, le Parlement est destinataire d'une masse abondante, voire surabondante, d'informations.

◆ *En cours d'exécution*

⁽⁷²⁾ Article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 précitée, introduit par l'article 2 de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996.

- L'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 précitée énumère une longue liste de documents devant être communiqués au Parlement tout au long de l'année.

Celle-ci comprend notamment le rapport établi par chaque contrôleur financier sur l'exécution du budget du ministère dont il assume le contrôle.

- Le Parlement reçoit régulièrement des informations portant sur l'exécution du budget et retraçant le niveau des recettes et des dépenses.

Depuis la mi-mars 1995, conformément à un engagement de M. Nicolas Sarkozy, alors ministre du budget, le Parlement reçoit des statistiques sur la situation de l'exécution du budget de l'Etat. Elles portent sur le niveau des dépenses et l'encaissement des recettes. Cette publication est mensuelle depuis octobre 1995.

En matière de dépenses, le Parlement est destinataire de la situation des crédits du budget général (suivi mensuel des modifications apportées, en cours d'année, aux crédits votés en loi de finance initiale) et de la situation des dépenses du budget général (suivi mensuel de la consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale, par les lois de finances rectificatives et les actes réglementaires). Ces informations sont, cependant, fournies avec un certain retard, alors qu'il serait nécessaire d'y avoir accès de façon instantanée.

En matière de recettes, le Parlement dispose de la situation mensuelle du recouvrement des recettes de l'Etat (relevé, pour chaque impôt, des rentrées fiscales mensuelles), ainsi que de la situation résumée des opérations du Trésor (SROT), publiée mensuellement. Indiquons, toutefois, que le relevé des rentrées fiscales ne permet pas de suivre le recouvrement des recettes nettes, le Parlement ne recevant pas d'informations détaillées sur les remboursements et dégrèvements. Par ailleurs, la technicité des tableaux de la SROT rend leur utilisation quelque peu malaisée.

Les informations ne manquent donc pas. On peut cependant, comme l'a relevé M. Michel Prada, ancien directeur, successivement, de la comptabilité publique et du budget, dans son intervention devant le groupe de travail, s'interroger sur leur caractère exploitable. Selon lui, le ministère des finances devrait « être en mesure de fournir des situations périodiques relativement précises sur les différentes étapes de l'exécution budgétaire, aussi bien en recettes qu'en dépenses ». Il est à noter, cependant, que les assemblées ne peuvent accéder directement aux bases de données budgétaires et fiscales du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Par ailleurs, une référence trop systématique au secret fiscal peut nuire à la bonne information du Parlement.

- Le dépôt au printemps, qui reste cependant exceptionnel, d'un projet de loi de finances rectificative peut permettre aux parlementaires d'être informés des modalités de mise en œuvre de l'autorisation budgétaire.

Le Conseil constitutionnel a, à cet égard, marqué son attachement à l'exercice du pouvoir de contrôle du Parlement *via* les lois de finances rectificatives. Ainsi, juge-t-il nécessaire le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative dès lors que les mesures d'exécution du budget prises par le Gouvernement affectent les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances initiale ⁽⁷³⁾.

Dans la même décision, le Conseil constitutionnel a fait obligation au Gouvernement non seulement de soumettre au Parlement, dans le cadre d'une loi de finances rectificative, les décrets d'avances, mais aussi de lui communiquer les arrêtés d'annulation des crédits, alors que l'ordonnance organique ne le précise pas.

Rappelons, enfin, qu'à défaut du dépôt d'un projet de loi de finances rectificative avant le 1er juin, l'article 38 de l'ordonnance organique impose au Gouvernement d'adresser au Parlement, « *au plus tard à cette date, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques* ».

- Sur la base de l'article premier de l'ordonnance organique, qui inclut, dans le domaine des lois de finances, les dispositions ayant pour objet d'« *organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* », le Parlement a fait obligation au Gouvernement de le tenir informé des modalités de mise en œuvre du pouvoir réglementaire en matière budgétaire et financière ⁽⁷⁴⁾.

⁽⁷³⁾ Décision 298 DC du 24 juillet 1991.

⁽⁷⁴⁾ Le professeur Paul Amssek cite, ainsi, dans « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Vème République » (Revue du droit public n° 5/6, 1998) :

« – l'article 20 de la loi du 3 juillet 1978 portant règlement du budget de 1976, ordonnant la publication au Journal Officiel de tous les textes réglementaires intervenant pour l'exécution des lois de finances en vertu des dispositions de l'ordonnance de 1959, à l'exception de ceux portant sur des sujets à caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat (ces derniers textes devant, par contre, être communiqués à titre confidentiel et sur leur demande aux présidents et aux rapporteurs généraux des Commissions des Finances du Parlement) ;

« – l'article 25 de la loi de finances rectificative du 27 décembre 1974 et l'article 32 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1987, prescrivant que les textes réglementaires, pris en vertu de l'ordonnance organique et non soumis à la ratification du Parlement, qui ont modifié la répartition des crédits résultant de la loi de finances initiale, ainsi que les arrêtés du ministre des Finances ayant majoré les crédits des budgets annexes ou des comptes d'affectation spéciale, doivent être annexés sous forme de tableaux récapitulatifs au texte du plus prochain projet de loi de finances suivant leur publication ou, à défaut, au rapport déposé en application de l'article 38 de l'ordonnance ;

- Les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances disposent, outre les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place décrits *supra*, de moyens d'information spécifiques.

– L'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 précitée précise que, dans le cadre du suivi du budget ministériel dont ils ont la charge, « *tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du principe de la séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs, ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit* »⁽⁷⁵⁾. On observera, à ce stade, que la lettre de ce texte reste marquée par l'exclusivité de l'écrit qui caractérisait l'époque de sa rédaction. L'évolution des moyens de communication doit aujourd'hui conduire à s'interroger sur le sens qu'il faut donner à la notion de « communication » de tels documents.

Ce même article prévoit également la transmission aux rapporteurs spéciaux de la commission chargée suivre la gestion des entreprises publiques de « *tous documents de service, de quelque nature que ce soit, relatifs au fonctionnement des entreprises, sociétés ou établissements soumis à leur contrôle* ».

– Autre pièce maîtresse de l'information des rapporteurs spéciaux : les questionnaires budgétaires. Près de 3.000 questions, au total, sont adressées par les rapporteurs spéciaux, fin juin-début juillet, au ministre chargé du budget, qui en assure la répartition entre les ministères. Les réponses permettent d'analyser l'évolution des crédits et des dépenses votés l'année précédente et d'établir un bilan de la politique gouvernementale dans ses différents domaines d'application, ainsi que d'obtenir des justifications sur les demandes de crédits présentées pour l'année suivante.

« – l'article premier de la loi du 27 juillet 1983 portant règlement définitif du budget de 1981, faisant obligation au Gouvernement, en même temps qu'il dépose à l'Assemblée nationale les renseignements prévus par les dispositions précédentes, d'adresser aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des Finances du Parlement un rapport explicitant les motifs des textes réglementaires ayant modifié la répartition des crédits ouverts par les lois de finances ;

« – l'article 117-1 de la loi de finances pour 1991 du 29 décembre 1990 disposant que le projet de loi de règlement doit être, désormais, accompagné d'annexes explicatives indiquant pour le budget général le montant par chapitre des crédits ouverts, en distinguant les ouvertures par voie législative et les modifications réglementaires ».

⁽⁷⁵⁾ Remarquons, toutefois, que la notion de « document de service » a donné lieu à des interprétations divergentes entre les pouvoirs exécutif et législatif, comme ce fut le cas, dans le passé, à propos de rapports de l'inspection générale des finances. L'administration a, en effet, tendance à interpréter, de manière limitative, la notion de « document de service », en excluant les documents internes.

Cette méthode est également utilisée par les rapporteurs pour avis, ce qui suppose, pour certaines administrations particulièrement sollicitées, une gestion lourde, légitimant les observations récurrentes appelant à une coordination des demandes des rapporteurs.

Votre Rapporteur relève que cette procédure fait l'objet de certaines critiques en raison de la qualité inégale des réponses fournies aux rapporteurs : celles-ci seraient en partie superficielles, manqueraient de sérieux, seraient incomplètes... elles sont délivrées avec retard... quand elles ne sont pas, purement et simplement, inexistantes.

- Enfin, de manière plus générale, toute commission permanente ou spéciale, et donc la Commission des finances, peut « convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire »⁽⁷⁶⁾ et obtenir, ainsi, les informations qu'elle souhaite sur la gestion des crédits.

◆ *En fin d'exécution*

Une série de documents doivent obligatoirement accompagner le dépôt du projet de loi de règlement.

Rappelons, que, d'après l'article 35 de l'ordonnance organique, la loi de règlement a pour objet de constater « *le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure* ».

- Ce projet de loi doit être, selon l'article 36 de l'ordonnance organique, accompagné d'annexes explicatives, présentant l'origine des dépassements de crédits et la nature des pertes et profits. Ces annexes ne fournissent, en revanche, aucune information à l'appui des demandes d'annulations de crédits non consommés.

- Ce projet de loi est, par ailleurs, accompagné du compte général de l'administration des finances, lequel retrace la balance générale des comptes de l'Etat, l'état des recettes budgétaires et des dépenses budgétaires pour chaque ministère. Depuis 1992, un rapport de présentation est joint à ce compte général. Il présente notamment un bilan et un compte de résultats, un tableau d'exécution des lois de finances de l'année et un tableau des différents soldes dégagés par la comptabilité publique.

- Enfin, l'article 117 de la loi de finances pour 1991 a sensiblement amélioré cette information, afin de pallier les conséquences du mouvement de globalisation des crédits : le projet de loi de règlement doit être accompagné « *d'annexes explicatives qui retracent pour les chapitres du budget général* » :

⁽⁷⁶⁾ Article 5 bis de l'ordonnance n° 58-1100 précitée.

– d’une part, le montant des crédits par chapitre détaillant les ouvertures par voie législative et les modifications réglementaires;
– d’autre part, le montant des dépenses constatées par chapitre, article et paragraphe ».

On le voit, le Parlement n’est donc pas tenu dans l’ignorance des modalités d’exécution des lois de finances, même si les informations fournies peuvent être améliorées sur plusieurs points.

Ces informations sont, par ailleurs, appuyées par les différents travaux de la Cour des comptes.

c) L’assistance de la Cour des comptes

En vertu de l’article 47 de la Constitution, « *la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l’exécution des lois de finances* ».

Cette assistance prend différentes formes.

◆ ***Des rapports exhaustifs et pertinents***

• La Cour des comptes élabore, chaque année, *un rapport public*, adressé au Président de la République et présenté au Parlement (article L. 136-I du code des juridictions financières). Ce rapport permet de porter à la connaissance du public les observations les plus exemplaires tirées de ses travaux et de ceux des chambres régionales des comptes. Il comprend également les réponses des administrations aux observations de la Cour des comptes.

Indiquons qu’à la suite d’une décision du conseil des ministres, en date du 3 janvier 1991, les membres du Gouvernement sont désormais à la disposition du Parlement pour être entendus sur les suites à donner aux observations de la Cour des comptes. Cette procédure n’a jusqu’à présent jamais été explicitement utilisée par les assemblées.

Notons également que le rapport public annuel de la Cour des comptes ne donne lieu à aucun débat en séance publique.

• Le rapport annuel de la Cour des comptes sur l’exécution du budget, institué en 1956, sert de base au contrôle parlementaire en cours d’exécution. L’article L.O. 132-1 du code des juridictions financières prévoit, en effet, que « *la Cour des comptes établit un rapport sur chaque projet de loi de règlement. Ce rapport est remis au Parlement, sitôt son arrêt par la Cour des comptes. Il est ultérieurement annexé au projet de loi de règlement* ».

Devant obligatoirement accompagner le projet de loi de règlement déposé par le Gouvernement (article 36 de l’ordonnance organique), ce rapport comprend une description de l’exécution de la loi de finances initiale et des éventuelles lois de finances rectificatives, ainsi qu’une analyse critique de la gestion de l’autorisation budgétaire délivrée par le Parlement, mettant

notamment en évidence les entorses constatées aux règles budgétaires. Il comprend également désormais des monographies consacrées, soit à certaines catégories d'interventions publiques, soit à certains ministères.

Des progrès importants ont été réalisés par la Cour dans le domaine des délais de présentation de ce rapport d'exécution. Alors que celui-ci devait être obligatoirement accompagné d'une déclaration générale de conformité des comptes, destinée à vérifier leur cohérence - mais non leur régularité -, et donc délivrée tardivement, l'article 19 de la loi du 6 novembre 1992, d'origine parlementaire, a permis de dissocier le rapport sur l'exécution de la loi de finances de cette déclaration générale de conformité du budget exécuté. Cette disposition, ainsi que l'accélération du processus de reddition des comptes de l'Etat, ont permis d'accélérer sensiblement le dépôt du rapport sur l'exécution. Il est donc, depuis 1993, à la disposition des parlementaires avant l'ouverture de la discussion budgétaire⁽⁷⁷⁾ et non plus, comme autrefois, au mois de décembre. Les parlementaires sont donc en mesure de se prononcer sur le projet de loi de finances de l'année (n+1), au vu des résultats de l'exercice (n-1).

- Depuis 1996, la Cour des comptes, utilisant les marges de manœuvre offertes par l'accélération du processus de production des comptes de l'Etat, présente une contribution au débat d'orientation budgétaire du printemps.

Cette contribution prend la forme d'un « *rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances* » de l'année (n-1).

- Depuis 1991, le rapport public annuel est accompagné de *rapports particuliers* consacrés à des thèmes précis, la Cour des comptes ayant souhaité développer ses activités d'information indépendamment du rapport public annuel. Dans son intervention devant le groupe de travail, M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour, a ainsi cité les rapports de la Cour des comptes relatifs à la lutte contre la toxicomanie, l'aide sociale, la politique en faveur des personnes handicapées, le RMI... Des rapports relatifs à la fonction publique et au hors bilan de l'Etat sont en cours d'élaboration.

- La Cour des comptes élabore enfin des rapports particuliers relatifs aux entreprises nationales et aux sociétés d'économies mixtes. Ces rapports sont transmis aux membres du Parlement désignés pour suivre ces questions (article L. 135-3 du code des juridictions financières).

[RETOUR SOMMAIRE](#)

◆ *Des réponses possibles aux demandes d'enquête des parlementaires*

- La Cour des comptes est habilitée à procéder à des *enquêtes*, à la suite d'une demande présentée en ce sens par les commissions des finances

⁽⁷⁷⁾ Le rapport sur l'exécution du budget 1997 a été, ainsi, déposé en juillet 1998.

ou des commissions d'enquête du Parlement, « *sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle, ainsi que des organismes et entreprises qu'elle contrôle en vertu des articles L. 133-1 et L. 133-2* » (article 132-4 du code des juridictions financières).

- Enfin, la Cour des comptes adresse, depuis 1975, une réponse écrite au questionnaire élaboré par le Rapporteur général de la Commission des finances sur le projet de loi de règlement. Son Premier président vient en présenter la teneur, chaque année, lors de son audition par la Commission des finances, dans le cadre de la préparation du débat sur ledit projet de loi.

Notons que cette procédure a été instituée de manière conventionnelle.

◆ *La transmission récente de certaines des observations de la Cour*

- L'article 135-5 du code des juridictions financières dispose que « *le premier président peut donner connaissance aux commissions des finances et aux commissions d'enquête du Parlement des constatations et observations de la Cour des comptes. Toutefois, les communications de la Cour aux ministres, auxquelles il n'a pas été répondu sur le fond dans un délai de six mois, sont communiquées de droit aux commissions des finances du Parlement* »⁽⁷⁸⁾.

- Cette disposition est entrée en vigueur à compter du début de l'année 1996, mais ne reçoit pas encore une application totalement satisfaisante : une dizaine de documents seulement ont été transmis dans ce cadre depuis septembre 1996.

Rappelons, en effet, que dans le cadre de ses activités de contrôle de gestion, la Cour des comptes émet des observations ou rédige des rapports destinés à informer les autorités compétentes des fautes de gestion découvertes. Les observations, non publiques, peuvent prendre différentes formes, en fonction de la gravité des fautes commises : lettres des présidents de chambre, note du Parquet, référés adressés par le Premier président au ministre concerné en cas d'irrégularité grave.

Mais, le Président de la Commission des finances et le Rapporteur général ne reçoivent pas systématiquement ces différents documents, notamment les référés de la Cour des comptes. Dans son intervention devant le groupe de travail, M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour, a exclu qu'ils soient destinataires de l'ensemble de ces travaux, faisant valoir que les magistrats de la Cour ne disposeraient pas de la même liberté de critique si leurs conclusions devaient être rendues publiques. Le devoir de réserve des

⁽⁷⁸⁾ La rédaction de cet article résulte de l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1995 (loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995).

rapporteurs parlementaires doit cependant conduire à relativiser la portée de cette objection.

Manifestement, le Parlement est, potentiellement, un contrôleur puissant. Mais, ces différents instruments de contrôle sont-ils effectivement utilisés et permettent-ils réellement au Parlement d'exercer ses fonctions de contrôle ? Par ailleurs, le Parlement a-t-il la volonté politique d'exercer pleinement ses prérogatives ?

2.- Des pouvoirs sous-utilisés

Comme l'a souligné, au cours de nos travaux, M. Augustin Bonrepaux, Président de la Commission des finances, « *en réalité, il faut bien le reconnaître, nous n'effectuons aucun contrôle. Après avoir voté le budget, notre principale activité est de préparer le suivant* ». M. Michel Charasse a exprimé, au cours de son intervention devant le groupe de travail, un sentiment analogue. Ces jugements sont, en très grande partie, partagés par votre Rapporteur, en tant que Rapporteur général de la Commission des finances.

Le bilan est, en effet, sévère : le Parlement n'utilise que très partiellement ses pouvoirs de contrôle.

a) Un bilan sévère

- *Les rapporteurs spéciaux* ne font usage que très rarement de leurs pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place, peut-être, comme l'a relevé M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes, lors de son audition par le groupe de travail, parce qu'il n'est pas dans « *l'esprit de la loi* » qu'un Rapporteur spécial se transforme en enquêteur. Il n'y a donc que très rarement un suivi, tout au long de l'année, de l'utilisation des crédits dont les rapporteurs spéciaux sont en charge.

Leurs éventuels travaux sont, en général, « *sans lendemain* », comme l'a fait observer devant notre groupe de travail le Professeur Guy Carcassonne, et ne donnent pas lieu, lors de la discussion budgétaire, à des échanges constructifs avec le Gouvernement, susceptibles de modifier substantiellement le budget des ministères dont ils ont la charge.

De manière plus générale, les travaux des rapporteurs spéciaux ne font l'objet d'aucune coordination, les rapporteurs généraux successifs n'ayant pas réellement exercé les prérogatives résultant, comme on l'a vu, du fait que les rapports spéciaux sont publiés sous leur timbre et l'examen de la loi de règlement ayant été, jusqu'à maintenant, très formel. Les éventuelles initiatives de contrôle s'effectuent donc en ordre dispersé ; les contrôles restent ponctuels, les rapporteurs spéciaux se privant par là-même, d'aborder des sujets transversaux ; aucune thématique de contrôle, susceptible de créer des effets d'annonce et de synergie n'est définie.

- Hormis les projets de loi de finances rectificative de printemps, lesquels traduisent souvent un infléchissement de la politique gouvernementale, l'examen du collectif budgétaire à l'automne ne permet pas, en dépit des efforts entrepris depuis une quinzaine d'années par la Commission des finances, de conduire un examen approfondi de l'utilisation des crédits.

Déposés tardivement, examinés dans des délais trop brefs, les projets de loi de finances rectificative font, en réalité, s'agissant de leur volet dépenses, l'objet d'une simple ratification par le Parlement, maintes fois dénoncée par la Cour des comptes. Les projets de loi de finances rectificative sont donc plus un acte de régularisation des « ajustements » opérés ou demandés par le Gouvernement, qu'une véritable autorisation budgétaire, à caractère prévisionnel. Un projet de loi de finances rectificative d'automne pour l'année n sert, en réalité, à compléter la loi de finances pour l'année $(n + 1)$, les crédits ouverts étant généralement consommés pendant la période complémentaire ou reportés sur l'exercice suivant.

En raison de ce caractère tardif, le projet de loi de finances initial pour l'année $(n + 1)$ déposé par le Gouvernement en septembre de l'année n ne prend donc pas en compte les mouvements de crédits intervenus au cours de l'exercice. Les dotations initiales ont, par là-même, un caractère quelque peu abstrait.

- Malgré des efforts récents pour renforcer *les liens du Parlement avec la Cour des comptes*, leur coopération reste embryonnaire.

Les observations présentées par la Cour des comptes, notamment dans le cadre de son rapport sur l'exécution du budget, ne sont pas suffisamment exploitées : il n'y a ni suivi, ni utilisation systématique de ces observations. Aucune suite n'est également donnée aux rapports spécifiques qu'elle élabore. Par ailleurs, il n'existe aucune coordination des programmes d'activités de ces deux organes.

A cet égard, M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour, s'est déclaré frappé de l'absence de débat public et contradictoire, en France, sur les déficiences relevées par la Cour des comptes. Alors que les parlements britannique et allemand organisent des réunions hebdomadaires avec des représentants de l'organe financier de contrôle, celles-ci sont, en France, très épisodiques. Il n'y a donc pas de véritable dialogue entre le Parlement et la Cour des comptes sur les conclusions auxquelles celle-ci parvient, soit sur l'exécution du budget, soit sur telle ou telle politique sectorielle.

- Hormis quelques exceptions ⁽⁷⁹⁾, *l'examen du projet de loi de règlement* illustre l'absence de contrôle approfondi des dépenses budgétaires par notre Assemblée.

Alors que cet examen devrait être l'un des temps forts de la vie parlementaire, permettant de juger de l'action menée par le Gouvernement, il s'effectue dans l'indifférence générale.

Déposé en décembre de l'année (n + 1), le projet de loi de règlement du budget de l'année (n) n'est généralement examiné, au plus tôt, qu'au printemps de l'année (n + 2). Les débats sont formels, généralement expéditifs. Comme l'a souligné, lors de son audition, le Professeur Guy Carcassonne, « *nous vivons dans un mécanisme absolument hallucinant, dans lequel l'Etat est la seule personne en France qui solde ses comptes quand elle a le temps, quelques années plus tard, et de préférence de manière très cavalière* ». A la décharge des parlementaires, reconnaissons qu'il est difficile de s'intéresser à un texte se contentant de retracer le passé et sur lequel il n'existe, en fait, qu'un pouvoir d'amendement limité.

Pourtant, cette situation n'est pas irréversible. Rappelons, à cet égard, que, sous la Restauration, l'examen du projet de loi de règlement constituait l'un des temps forts de la vie parlementaire, les députés utilisant ce texte pour porter un jugement politique sur la gestion du Gouvernement.

Comment expliquer l'inertie du Parlement en matière de contrôle de la dépense publique ? Pourquoi n'utilise-t-il pas ses pouvoirs ?

b) Une explication complexe

Au vu des auditions menées par notre groupe de travail, l'absence de contrôle de la dépense publique s'expliquerait par divers facteurs.

Un phénomène culturel et politique

- Contrairement à d'autres pays, notamment anglo-saxons, la dépense publique a fait longtemps l'objet, dans son principe même, d'une approbation - éventuellement tacite - de l'opinion publique. Comme l'a noté M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, le lancement d'un projet générateur de dépenses publiques ne donne pas lieu à de larges débats, quel que soit son coût.

Comment le Parlement pourrait-il, dans ce contexte, renouant avec sa vocation originelle, contribuer à contrôler la dépense publique, alors que, depuis le développement de l'« Etat-Providence », il a plutôt tendance à chercher à abonder les crédits ?

⁽⁷⁹⁾ Le projet de loi de règlement de l'exercice 1981 donna ainsi lieu, en 1983, à de vifs échanges. Mais, cet exemple reste exceptionnel. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel fut saisi des projets de loi de règlement des exercices 1981, 1983 et 1989.

- Le fonctionnement des institutions de la Vème République ne favorise pas une telle évolution, voire y fait obstacle.

En effet, comme l'a relevé M. Pierre Joxe, « *nos institutions font [...] que l'opposition ne peut pas et que la majorité n'ose pas contrôler* ».

Le phénomène majoritaire place, à cet égard, la majorité dans une position délicate. Ses critiques risquent d'être interprétées comme une remise en cause de la politique gouvernementale. Comme le relève le Professeur Paul Amselek⁽⁸⁰⁾, « *la classe politique française [n'a] pas réussi à trouver jusqu'ici un juste équilibre entre les exigences raisonnables de discipline majoritaire et la nécessité impérieuse pour le Parlement de remplir son rôle, d'assumer les pouvoirs de contrôle qui lui sont reconnus, et de les assumer d'ailleurs dans l'intérêt même du Gouvernement, dans son intérêt bien compris* ».

L'opposition, quant à elle, devrait pouvoir jouer un rôle plus important en matière de contrôle, puisqu'elle ne peut guère peser directement sur les décisions. Mais, elle n'a qu'un accès limité aux responsabilités : sur les quarante-quatre rapporteurs spéciaux de la Commission des finances de notre Assemblée, treize appartiennent à l'opposition. Le Professeur Guy Carcassonne a ainsi estimé, devant notre groupe de travail, que : « *la place faite à l'opposition dans le système français est extrêmement insatisfaisante* ».

Confrontées, en général, à l'obligation de jouer le rôle que leur assignent les institutions - soutenir pour l'une, critiquer pour l'autre -, majorité et opposition n'ont pas su créer les conditions d'un dialogue sans conflit, que requiert, pourtant, l'exercice d'un contrôle budgétaire moderne. Le Professeur Guy Carcassonne a cité, à cet égard, l'exemple britannique : « *La vivacité des discussions à la Chambre des communes n'a rien à envier à ce qui se passe à l'Assemblée nationale. Le niveau de conflit est extrêmement élevé. Simplement, il y a un moment [lors de l'exercice des fonctions de contrôle] où l'on change de registre [...]* ». Notre Assemblée, elle, n'a jamais vraiment su changer de registre.

Cette situation aboutit à une sorte de « *consensus implicite, et peut-être inavoué, pour laisser à l'exécutif et à l'administration une liberté d'action étendue* », comme le met en exergue le Professeur Jean-Pierre Lassalle⁽⁸¹⁾. Le Président Philippe Séguin est même allé plus loin, déplorant que « *Le Parlement lui-même, hélas, accepte trop souvent un abandon de ses droits* »⁽⁸²⁾.

⁽⁸⁰⁾ « *Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Vème République* », Revue du droit public, n° 5/6, 1998.

⁽⁸¹⁾ « *La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs* », Revue française de finances publiques, n° 26, 1989.

⁽⁸²⁾ « *La politique budgétaire* », Revue française de finances publiques, n° 46, 1994.

Enfin, force est bien de constater que, dans la tradition française, le contrôle parlementaire dérange : il est parfois vécu, par le Gouvernement et les administrations comme une sorte de « crime de lèse majesté ». Il est à noter également que la presse ne manque pas de céder à la tentation de présenter souvent comme un incident ou une difficulté politique ce qui relève de l'exercice normal du pouvoir de contrôle.

Dans ce contexte politique, le caractère inadapté des moyens de contrôle conduisait logiquement les parlementaires à ne pas y recourir.

◆ *Des instruments de contrôle inadaptés*

Notre collègue M. Jean-Jacques Jégou a rappelé le caractère « *épuisant* » de l'exercice de ses pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place, à l'époque où il était Rapporteur spécial en charge de la formation professionnelle. M. Pierre Méhaignerie a, quant à lui, estimé qu'il « *faut vraiment faire preuve d'héroïsme* » pour qu'un rapporteur spécial s'engage dans la voie du contrôle.

Que peut faire, en effet, un parlementaire isolé, face à une administration nécessairement plus nombreuse et toute puissante, qu'il ne connaît pas toujours très bien ? Quelle peut être son incitation à utiliser ses pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place, sachant que ses « découvertes » n'auront que de très faibles traductions effectives ? Rappelons, sur ce point, que le projet de loi de finances rectificative est déposé trop tardivement pour permettre des inflexions en cours d'exercice de la gestion des crédits. Quant au projet de loi de règlement, il n'est assorti d'aucune réelle sanction. Cette situation serait sans doute différente si la discussion sur les comptes de l'année (n - 1) venait enrichir celle sur le projet de loi de finances de l'année (n + 1), mais tel n'est pas le cas actuellement.

En réalité, les pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place s'apparentent davantage, en l'état actuel de leur usage, à « l'arme atomique » : le pouvoir des parlementaires reste un pouvoir de dissuasion, susceptible de prévenir les irrégularités, mais qui n'est pas véritablement destiné à les déceler. Cette situation explique donc que les parlementaires aient - ne nous le cachons pas - très peu de penchant pour le contrôle sur pièce et sur place de la dépense publique, en dehors de quelques initiatives qui, souvent, se veulent avant tout spectaculaires et médiatiques.

En l'état actuel de leurs prérogatives, les pouvoirs de contrôle des parlementaires semblent donc davantage adaptés à des opérations ciblées. Dès lors, un contrôle de la dépense publique exercé sur des sujets appréhendés de manière globale et transversale requiert une profonde transformation des méthodes de travail des parlementaires. Une telle réforme passe sans doute par une coopération accrue avec la Cour des comptes.

Même s'il convient que le Parlement ait recours, pour le contrôle, à une large palette de concours extérieurs, la voie d'une

coopération renforcée avec la Cour des comptes contribuerait à remédier aux défaillances constatées, en conférant aux exercices de contrôle une objectivité et une continuité qui lui font actuellement défaut. Votre Rapporteur a, cependant, conscience que les modalités de fonctionnement, comme les rôles respectifs, du Parlement et de la Cour des comptes, peuvent compliquer cet exercice de coopération, ce qui explique d'ailleurs pour partie les faibles suites données aux travaux de la Cour des comptes par le Parlement.

◆ ***Des relations complexes avec la Cour des comptes***

Comme l'a relevé le Professeur Guy Carcassonne, lors de son audition par notre groupe, « *les relations que le Parlement entretient avec la Cour des comptes n'ont jamais été totalement satisfaisantes, même si chacun sait qu'elles se sont plutôt améliorées* ».

- Cet état de fait s'explique largement par des raisons historiques. Contrairement à la situation britannique, la Cour des comptes n'a pas été créée par et pour le Parlement, mais elle lui préexistait. Rappelons, en effet, que, lorsque le Parlement eut recours, sous la Restauration, à la collaboration de la Cour des comptes pour l'assister dans l'exercice des ses compétences financières, celle-ci avait déjà cinq siècles d'existence. Alors que les Etats généraux, dont l'origine remonte, comme pour la Cour des comptes, à 1302, cesseront de se réunir à compter de 1614, la Cour des comptes n'a jamais vu, en revanche, son existence remise en cause, à l'exception de la période 1791-1807 ; il est vrai que, au moins jusqu'à la Révolution, son recrutement n'était guère exemplaire.

D'emblée, la Cour des comptes jouissait donc d'une tradition d'indépendance, qui lui interdisait d'être un simple organe à la disposition du Parlement. Sa raison d'être n'a donc jamais été d'assister la représentation nationale, la Cour prenant soin de veiller scrupuleusement à sauvegarder son indépendance à l'égard du pouvoir parlementaire. Elle poursuit, d'ailleurs, actuellement dans cette logique, en ayant soin de déterminer en toute autonomie son programme de travail. Cette volonté de la Cour des comptes d'affirmer une nécessaire indépendance n'a donc pas toujours facilité les relations avec les assemblées parlementaires en dépit de l'article 47 de la Constitution de 1958 prévoyant que la Cour « assiste » celles-ci, ce qui représente une innovation importante par rapport aux précédentes constitutions.

- Des raisons plus techniques expliquent également les difficultés auxquelles se heurte la volonté de renforcer la coopération entre ces deux institutions.

La Cour des comptes, est, en effet, une juridiction chargée, notamment, de veiller à la régularité de l'exécution de nos finances publiques. Pour sa part, le Parlement, investi de la légitimité démocratique, demeure une

instance politique, dont le jugement ne peut, légitimement, s'abstraire de tout point de vue politique.

Par ailleurs, les horizons temporels de ces deux institutions sont profondément différents. Le rythme des travaux de la Cour des comptes, lesquels reposent sur une procédure contradictoire et minutieuse, ne correspond pas au souci de rapidité qui caractérise la démarche des parlementaires. Ce décalage explique donc que la Cour des comptes ne soit pas toujours disponible pour répondre à « l'impatience » des parlementaires. Rappelons, toutefois, que la Cour des comptes a accompli, au cours de ces dernières années, des progrès sensibles pour raccourcir les délais de publication de ses travaux et que son actuel Premier président a déclaré, à plusieurs reprises, souhaiter un renforcement de la coopération entre l'institution qu'il préside et le Parlement.

Ces différents obstacles - historiques, politiques, culturels - expliquent que le contrôle ne soit pas, en France, « *un acte naturel* », pour reprendre l'expression de M. Jean Arthuis, ancien ministre de l'économie et des finances.

Le constat est identique en matière d'évaluation.

[RETOUR SOMMAIRE](#)

B.- LE PARLEMENT N'EST PAS, EN REVANCHE, EN MESURE D'ÉVALUER L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

L'évaluation des politiques publiques ne doit pas être opposée au contrôle de la dépense publique. Dans le premier cas, il s'agit d'estimer l'efficacité des politiques publiques ; dans le second, il s'agit de vérifier la régularité des opérations effectuées. Ces deux formes de contrôle sont donc complémentaires l'une de l'autre, voire se renforcent.

Il est paradoxal de noter que, si le Parlement est doté de prérogatives importantes en matière de contrôle, il apparaît, en revanche, relativement dépourvu de capacités d'évaluation.

1.- Une pénurie d'instruments

Les instruments d'évaluation des politiques publiques recouvrent partiellement ceux dont dispose le Parlement en matière de contrôle. Ceci est particulièrement vrai des rapports élaborés par la Cour des comptes, notamment les rapports spécifiques. Les critiques précédemment évoquées à l'encontre de l'insuffisante exploitation de ces travaux par le Parlement sont donc également pertinentes en matière d'évaluation.

Sans revenir, par conséquent, sur l'assistance que pourrait apporter la Cour des comptes, il convient de prêter attention aux autres instruments d'évaluation mis à la disposition du Parlement. Force est de constater que le Parlement ne dispose, en la matière, que de très faibles capacités d'évaluation.

Cette pénurie d'instruments d'évaluation à la disposition des assemblées parlementaires est d'autant plus préoccupante qu'elle est imputable à des facteurs presque structurels, liés à l'incapacité de l'administration française de se fixer des missions et de raisonner en termes d'objectifs.

a) Des notes d'impact largement insuffisantes

Les parlementaires ne disposent encore que de peu de notes d'impact, permettant d'évaluer *a priori* les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées.

Rappelons, en effet, que les circulaires des 21 novembre 1995 et 18 mars 1996 relatives, respectivement, à l'expérimentation et à la procédure de mise en oeuvre de l'étude d'impact ne prévoyaient pas la généralisation de ce type d'étude. Les parlementaires ne bénéficiaient donc pas systématiquement de cet instrument qui, s'il est de qualité, peut constituer une aide précieuse à la décision, en leur permettant de légiférer à bon escient, en ayant connaissance, pour reprendre les propos de M. Jean Arthuis au cours de son intervention, de « *la portée et des incidences des projets* » présentés. Cette lacune débouche, en particulier, sur le fait qu'il n'y a aucune articulation entre les travaux normatifs des parlementaires et leurs implications budgétaires.

Cette situation est d'autant plus regrettable que, comme l'a souligné, devant le groupe de travail, M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, l'article premier de l'ordonnance organique⁽⁸³⁾ prévoit, théoriquement, qu'aucune mesure ne peut être adoptée sans que, préalablement, ses conséquences financières n'aient été évaluées.

Indiquons, cependant, que cette situation sera, prochainement, appelée à connaître une évolution : la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998, a, en effet, pour objet de généraliser les études d'impact à l'ensemble des projets de loi. De telles études seraient, en particulier, jointes aux projets de lois de finances, pour « *chaque article, exception faite des articles portant prévisions de recettes ou ouvertures de crédits* ». De même, les projets de lois de financement de la sécurité sociale donneraient lieu à des études d'impact pour les mesures particulières susceptibles d'y être insérées.

b) Des simulations en matière fiscale rarissimes

⁽⁸³⁾ L'article 1, quatrième alinéa, de l'ordonnance organique, dispose que « *lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance.* »

Le Parlement ne dispose, en général, d'aucune simulation des projets de réforme fiscale ou touchant aux prélèvements sociaux qui lui sont soumis.

Le Président Augustin Bonrepaux a rappelé, à cet égard, que « [les parlementaires ont] *débatu de la taxe professionnelle sans avoir pu procéder aux simulations et investigations nécessaires* ». Notre collègue M. Pierre Méhaignerie, ancien Président de la Commission des finances, a, de même, souligné le lourd handicap que représentait, pour le Parlement, l'absence de simulation des projets de réforme fiscale : « *un débat de grande qualité s'est déroulé au sein du Gouvernement sur l'alternative "baisse de la taxe professionnelle" ou "poursuite de l'allègement des charges sociales sur les bas salaires", sans qu'il ne s'instaure au Parlement !* ». Le Président Laurent Fabius, a relevé, à cet égard, que « *la simulation en matière d'impôt constitue un débat récurrent qui progresse peu* ».

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'à supposer que de telles simulations existent, elles seraient fournies par le ministère des finances, placé, par conséquent, dans la situation d'être à la fois juge et partie. Autrement dit, le Parlement est totalement dépendant en matière de simulation, ce qui explique qu'aucune réforme fiscale d'envergure ne soit conçue au sein des assemblées parlementaires.

Pourtant, cette situation n'est pas irréversible. M. Michel Charasse, sénateur, ancien ministre du budget, a, en effet, souligné, dans son intervention devant le groupe de travail, qu'il serait tout à fait envisageable que le Parlement ait accès aux bases de données fiscales générales du ministère des finances et soit en mesure d'effectuer ses propres simulations. Cette évolution serait d'autant plus pertinente qu'elle éviterait de voir le Parlement, lorsqu'il est saisi, être confronté à des simulations dont les résultats peuvent être aléatoires, voire très approximatifs, ce qui le place, *de facto*, dans l'incapacité de prendre ses décisions en toute connaissance de cause.

c) Des rapports de contrôle encore trop confidentiels

Rappelons, en effet, que chaque ministère fait l'objet de procédures d'audit, internes ou externes, et de rapports de contrôle par les corps d'inspection, portant à la fois sur l'efficacité des politiques menées et sur l'organisation et la gestion de ministères concernés. Or, aucune de ces analyses n'est transmise au Parlement.

S'agissant des rapports d'audit, M. Pierre Méhaignerie s'est interrogé sur le point de savoir s'il « *serait possible* [pour les parlementaires], *soit par les laboratoires universitaires, soit par les cabinets d'expertise comptables ou les grands cabinets d'audit, d'avoir, pour le Parlement et le Rapporteur de la Commission des finances, copie de ces audits et de ces analyses [...]* ? ».

Il en est de même pour les rapports élaborés par les corps de contrôle ou d'inspection, qui ne sont pas transmis au Parlement.

Cette situation est doublement pénalisante. Elle prive, en effet, le Parlement d'informations. Mais surtout, le secret excessif qui entoure ces rapports d'évaluation et de contrôle explique, en grande partie, qu'il ne leur soit souvent donné aucune suite.

Certes, il ne s'agit pas, pour notre groupe de travail, de demander la diffusion publique de ces rapports. Comme l'a relevé M. Louis Schweitzer, ancien directeur de cabinet du Premier ministre, cette demande, si elle aboutissait, pourrait conduire à vider ces rapports de leur « substantifique moelle » par crainte des retombées médiatiques.

Mais, en revanche, il semblerait nécessaire qu'ils soient transmis au Parlement, en charge du contrôle du gouvernement et de l'administration, dans le cadre d'une procédure garantissant le caractère confidentiel de ces rapports. En effet, ainsi que l'a souligné, devant le groupe de travail, M. Michel Charasse, sénateur, ancien ministre du budget, une certaine confidentialité peut être nécessaire pour garantir l'efficacité du contrôle ou de l'évaluation.

d) Un Office d'évaluation des politiques publiques peu efficace

• Institué par la loi n° 96-517⁽⁸⁴⁾ du 14 juin 1996, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques traduisait l'ambition du Parlement de se doter de moyens d'expertise autonomes vis-à-vis du Gouvernement et d'entreprendre ses propres travaux d'évaluation.

Comme le relevait le Président Philippe Séguin⁽⁸⁵⁾, cet office devait permettre « *d'effectuer des études que les services [des Assemblées] ne peuvent spontanément pratiquer* », conférant ainsi « *une nouvelle dimension au dialogue naturel entre l'exécutif et le législatif* » et organisant, par là-même, un « *pluralisme de la réflexion sur les grands projets ou les grandes politiques publiques* ». A cette fin, il était prévu que l'Office, chargé de réaliser des études, serait habilité « *à faire appel à des personnes ou à des organismes choisis en fonction de leurs compétences dans le domaine concerné* ».

Observons, toutefois, que la création de l'Office résultait, d'emblée, d'un compromis au sein du Parlement. Notre assemblée aurait, en effet, souhaité instituer un office indépendant, calqué sur le modèle américain, chargé de s'assurer du bon emploi des fonds publics. Le Sénat, en revanche, voulait éviter la création d'une septième commission permanente, dont les compétences transversales auraient conduit progressivement à dépouiller les autres commissions permanentes de leurs attributions. Aussi, le compromis

⁽⁸⁴⁾ Loi publiée au *Journal officiel* du 15 juin 1996.

⁽⁸⁵⁾ *Revue française des finances publiques*, n° 59 - 1997, « Avant-propos ».

élaboré par les deux assemblées a-t-il débouché sur la création d'un office rattaché, dans une certaine mesure, aux commissions des finances⁽⁸⁶⁾, conçu comme le bras séculier des commissions permanentes⁽⁸⁷⁾ et dépourvu de pouvoir d'initiative.

- Pour autant, l'Office était doté, à sa naissance, de réels atouts.

Sa composition mixte⁽⁸⁸⁾ aurait, en effet, pu déboucher sur une solidarité parlementaire, susceptible de transcender les liens unissant la majorité au gouvernement, lesquels constituent, en France, comme l'a rappelé notre collègue M. Laurent Dominati, un obstacle au contrôle des politiques publiques.

Par ailleurs, la faculté offerte à l'Office de réaliser, par le biais d'évaluateurs professionnels, des études scientifiques et objectives, aurait pu permettre d'ouvrir un véritable débat sur des sujets suffisamment fondamentaux pour recueillir l'approbation des deux assemblées.

Relevons, enfin, que l'Office aurait pu déboucher sur une transformation profonde de notre procédure budgétaire, en raison du caractère pluriannuel de ses travaux et de ses compétences transversales. Comme le souligne M. Pierre Avril⁽⁸⁹⁾, « *la procédure budgétaire a un peu vieilli, [...] elle appelle une réflexion, et [...], sous ce rapport, un organe de réflexion sera certainement utile, dans la mesure où il pourra traiter ces questions* ».

- Malheureusement, force est de constater que le bilan des travaux menés par l'Office reste bien maigre au regard de ces ambitions.

⁽⁸⁶⁾ L'article 3 de la loi n° 96-517 dispose que « *L'office est présidé, alternativement, pour un an, par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et par le président de la commission des finances du Sénat* ».

⁽⁸⁷⁾ Il est, en effet, prévu que « *l'Office est saisi par :*
« 1° *Le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ;*

« 2° *Une commission spéciale ou permanente.* »

⁽⁸⁸⁾ L'article 3 de la loi précitée dispose : « *Il est institué un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques composé de deux délégations constituées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat.*

« *Chaque délégation de l'office est composée :*

« - *du président et du rapporteur général de la commission des finances ainsi que d'un membre de chacune des commissions permanentes, membres de droit ;*

« - *de huit membres désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle en tenant compte des membres de droit.*

« *Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel.* »

⁽⁸⁹⁾ L'exercice du pouvoir financier du Parlement - 1996 « *Le contrôle des finances de l'Etat : le rôle et l'avenir de l'Office d'évaluation des politiques publiques* », Editions Economica, collection droit public positif.

Comme l'a noté M. Jean Arthuis, ancien ministre de l'économie et des finances, dans son intervention devant le groupe de travail, « [s'agissant de] *l'Office parlementaire, je n'arrive pas à croire que c'est un succès. Ce que nous avons fait là est dérisoire* ». Votre Rapporteur a lui-même qualifié, lors de ses interventions, cet organe de « *machin supplémentaire* », qui « *ne sert à rien* ».

Il est vrai, comme l'a relevé le Président Augustin Bonrepaux, que l'Office n'a publié jusqu'à présent que deux rapports, le premier sur la politique maritime et littorale de la France, présenté par M. Philippe Marini le 6 mars dernier, le second sur l'efficacité des aides publiques en faveur du cinéma français, publié par M. Jean Cluzel le 7 octobre dernier.

- Comment expliquer un tel dysfonctionnement ? Il semble que cet échec soit imputable tant aux modalités de fonctionnement de l'Office qu'à la définition de sa mission.

— Les modalités de fonctionnement de l'Office se caractérisent, en effet, par leur lourdeur et leur instabilité, comme l'a souligné le Président Augustin Bonrepaux au cours de son intervention dans le cadre du groupe de travail.

A ce manque de souplesse des procédures de fonctionnement, s'ajoute une instabilité et un manque d'identité de l'Office, imputable à l'alternance annuelle des présidences, mais également au fait que les membres désignés par chacune des commissions permanentes sont obligés, dès lors qu'ils changent de commission, de démissionner de l'Office.

— Au-delà de ces modalités de fonctionnement, il convient également de s'interroger sur la pertinence de la mission assignée à l'Office.

Comme l'ont relevé certains intervenants, l'Office fait double emploi avec les commissions permanentes, et notamment celle des finances, les travaux de l'Office pouvant parfaitement être menés au sein des commissions permanentes. Rappelons, en effet, que celles-ci disposent de moyens financiers leur permettant de faire effectuer des travaux par des cabinets d'experts indépendants et que les commissions des finances des deux assemblées sont habilitées à demander à la Cour des comptes des enquêtes spécifiques. Il est, à cet égard, révélateur de relever que l'Office ne dispose d'aucun instrument nouveau qui le distinguerait des commissions permanentes⁽⁹⁰⁾, ce qui souligne par là-même son caractère redondant.

⁽⁹⁰⁾ L'article 3 de la loi précitée dispose que « *l'Office reçoit communication de tous renseignements d'ordre administratif et financier de nature à faciliter sa mission. Il est habilité à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs Pour la réalisation des études, l'Office peut faire appel à des personnes ou à des organismes choisis en fonction de leurs compétences dans le domaine concerné* ».

L'expertise délivrée par l'Office reste, en effet, « *isolée de la décision* », pour reprendre l'expression de M. Pierre Avril ⁽⁹¹⁾. Les travaux de l'Office ne peuvent donc déboucher sur aucune décision concrète.

Relevons, enfin, que l'Office ne dispose d'aucune compétence en matière de crédits budgétaires. En témoigne, à titre d'illustration, l'absence de pouvoirs conférés à ses membres en matière de contrôle sur pièce et sur place de l'emploi des crédits. Comment pourrait-il, dès lors, contribuer à évaluer les politiques publiques dans une optique de réallocation des ressources ?

En réalité, tout se passe comme si les « *parrains et marraines* » de l'Office avaient voulu créer l'organe pour créer la fonction. Cette situation « *a conduit à remplacer l'objectif par la structure sans atteindre l'objectif* », pour reprendre les propos de M. Pierre Méhaignerie.

2.- Une indispensable évaluation de la dépense publique

Rappelons, en effet, que l'évaluation des politiques publiques suppose que des objectifs soient, en la matière, fixés, afin d'établir si les résultats sont atteints ou non, et que les coûts des mesures mises en oeuvre soient connus afin de déterminer s'il est envisageable d'atteindre des résultats identiques à un moindre coût.

a) Des retards préoccupants

- Or, sur ces deux points, l'administration française souffre de graves retards.

Il n'existe, en effet, aucune culture en termes d'objectifs et de missions au sein de notre administration. Celle-ci raisonne en termes de moyens alloués, ou plus exactement de contraintes financières. Cela est notamment le cas pour la gestion des effectifs de la fonction publique.

Corollaire de cette observation, il n'existe que très peu d'indicateurs de résultats. Comme l'a noté, au cours de son audition, M. Michel Prada, ancien directeur, successivement, de la comptabilité publique et du budget, il faudrait, au contraire, pouvoir « *mesurer les résultats par mission, par service, et par nature de moyens, avec un dispositif qui associe aux données financières des données physiques permettant d'avoir des mesures de résultat et de productivité par rapport à des objectifs [...]* ». En l'absence de tels indicateurs, il est, à l'heure actuelle, impossible d'évaluer les performances réalisées.

Par ailleurs, l'absence de comptabilité analytique empêche d'évaluer le coût réel des mesures mises en oeuvre. M. Jean Picq, conseiller-maître à la Cour des comptes, a estimé, lors de son audition par le groupe de travail, que l'administration « *ne s'intéresse jamais au coût* ». L'impossibilité de connaître le coût des services ou des mesures mises en oeuvre, s'explique,

⁽⁹¹⁾ Article précité.

notamment, par le fait que l'administration n'est toujours pas vraiment dotée d'indicateurs de moyens.

Cette absence de connaissance des coûts et de mesure des résultats explique que la France n'ait pas de culture de gestion, et encore moins de culture de contrôle de gestion, c'est-à-dire « *un compte rendu de l'usage fait des deniers publics en termes d'objectifs, de coûts complets des actions et de mesure de leur efficacité* »⁽⁹²⁾. Notre administration est, en effet, ancrée dans une tradition juridique, laquelle se traduit par des contrôles comptables de régularité, ce qui explique que notre administration reste réfractaire à une logique d'audit.

M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, a fait observer, devant le groupe de travail, que « *lorsque nous regardons nos performances en matière de gestion de dépenses publiques [...] ces performances sont [...] médiocres sur les dix ou quinze dernières années. L'organisation de nos administrations est archaïque et puissamment rigidifiée* ».

- Ces retards se reflètent dans notre procédure budgétaire.

– Celle-ci ne donne pas lieu, en effet, de la part des administrations, à ce que les anglo-saxons nomment un « *reporting* », c'est-à-dire à une réflexion stratégique, par grande fonction, permettant d'examiner les résultats des objectifs assignés l'année précédente aux politiques publiques, les nouveaux objectifs fixés et les moyens requis pour les atteindre. Soulignons, sur ce point, qu'en Grande-Bretagne, en revanche, chaque administration doit faire du « *reporting* » de ses activités au Parlement. Mais, une telle évolution reste inenvisageable en France tant qu'il n'existe ni comptabilité analytique, ni contrôle de gestion.

Conséquence de l'absence de débat par fonction ou par programme, le projet de loi de finances reste un *budget de moyens*. « *La conception de la loi organique est celle d'un ²budget de moyens ² dont la structure de présentation et les règles d'exécution sont conçues en vue d'assurer l'information précise du Parlement sur la nature et le montant des crédits alloués, la régularité de forme et de fond dans leur utilisation et l'exercice efficace des contrôles à tous les stades de la dépense* »⁽⁹³⁾. Les dotations budgétaires ne sont donc pas appréciées en fonction de l'efficacité des mesures proposées.

Dans la mesure où notre procédure budgétaire, enfermée dans une logique de moyens, ne facilite pas une approche en termes de résultat et donc constitue un obstacle à l'évaluation des politiques publiques, il convient de s'interroger sur le point de savoir si l'ordonnance organique du 2 janvier

⁽⁹²⁾ Christophe Blanchard-Dignac, « *Le contrôle de l'exécution des lois de finances : enjeux et perspectives* », Revue française de finances publiques, n° 59, 1997.

⁽⁹³⁾ François Logerot, conseiller-maître à la Cour des comptes, Revue française de finances publiques, n°26, 1989, page 164.

1959 ne nécessite pas une révision en profondeur, afin que les prévisions budgétaires s'articulent autour d'objectifs.

– Afin de corroborer cette assertion, il convient de noter que les initiatives prises par l'administration pour enrichir les modalités actuelles de la discussion budgétaire d'éléments d'évaluation n'ont pas abouti aux résultats escomptés.

Ainsi, les « blancs », c'est-à-dire, les documents budgétaires présentant les crédits de chaque ministère sous forme de « budget de programme », introduits à partir de 1978 dans le cadre de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB), n'ont-ils jamais débouché sur les performances espérées.

Pourtant, il convient de souligner que ces documents correspondaient exactement à la vision gestionnaire susceptible de déboucher sur une évaluation des politiques publiques. Chaque budget de programme était subdivisé en groupes de programmes, lesquels faisaient l'objet d'objectifs, d'indicateurs de coût et d'indicateurs de moyens. Soulignons, toutefois, que les « blancs » souffraient d'une lacune : l'absence d'indicateurs de résultats.

La publication des blancs, progressivement tombée en désuétude, a cessé à la suite de la réforme des documents budgétaires de 1996.

Pour expliquer cette évolution, il convient de souligner que les blancs, introduits suite à une décision de la direction du budget, n'ont jamais contribué à la préparation du projet de loi de finances, étant dépourvus d'effets obligatoires. Leur seule fonction a donc été de servir de documents d'information, et non de contribuer à la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB). Représentant une charge de travail importante pour les ministères, ils étaient élaborés avec retard, souvent publiés après le vote du budget et donc peu utilisés par les parlementaires, ce qui explique qu'ils soient progressivement tombés en désuétude. Indiquons, enfin, que le projet de la RCB, visant à déterminer de manière globale les missions et les moyens, relevait davantage de la « mystique technocratique » que d'une vision pragmatique.

La réforme des annexes explicatives bleues, introduite à titre expérimental en 1994 et mise en oeuvre dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 1996, aurait dû permettre de combler les lacunes générées par la disparition des blancs. Il n'en a rien été.

Certes, cette réforme a permis d'améliorer la lisibilité des bleus : ces documents ont été allégés et simplifiés, afin de mettre en exergue les grandeurs significatives, un certain nombre de données étant transférées dans des bases de données accessibles par voie informatique. Mais, surtout, cette réforme s'est traduite par l'introduction, à la place des « actions » définies dans la cadre de la RCB, « d'agrégats » regroupant les moyens affectés à une action, destinés à permettre une analyse des politiques publiques en termes

d'objectifs. Soulignons, toutefois, que ces objectifs ne font pas l'objet de chiffrage. Ces agrégats sont assortis d'indicateurs (moyens, activité). Il manque, en revanche, des indicateurs de résultats, susceptibles de mesurer les performances réalisées.

Relevons que, si l'introduction des agrégats va dans le bon sens, l'essentiel des données rassemblées dans les bleus reste ancré dans une vision purement budgétaire de la dépense publique, contribuant ainsi à enfermer les débats sur le projet de loi de finances dans une logique de moyens. Cette « réformette » est donc largement insuffisante pour permettre au Parlement d'exercer réellement sa fonction de contrôle de gestion *a priori*.

b) Un changement impératif

- Le redressement de nos finances publiques, la réduction de nos besoins de financement, ainsi que l'ampleur atteinte par le niveau des prélèvements obligatoires, imposent à la France de gérer « autrement » la dépense publique.

Or, jusqu'à présent, la politique de maîtrise des finances publiques n'a pas débouché sur une appréciation de la dépense publique en fonction de son efficacité.

Elle s'est, en effet, traduite par des économies forfaitaires imposées, via la régulation, aux ministères. Or, celles-ci semblent avoir aujourd'hui atteint leurs limites. Comme l'a relevé M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, devant notre groupe de travail, il n'est pas « *possible d'aller beaucoup plus loin dans les exercices de rognure [de la dépense publique] année après année* ». Mais, surtout, cette politique de maîtrise de la dépense par des économies forfaitaires apparaît de plus en plus contradictoire avec la recherche d'une efficacité accrue de l'argent public, dès lors que les coupes opérées le sont de manière non sélective, c'est-à-dire indépendamment de l'efficacité de la dépense visée, aboutissant ainsi à remettre en cause les services rendus et à décourager les personnels concernés.

C'est pourquoi, il apparaît désormais indispensable de changer les règles du jeu pour accomplir de réels progrès, comme l'ont fait unanimement valoir les diverses personnalités entendues par le groupe de travail. Dans une période de raréfaction de la dépense publique, il faut désormais obtenir des économies, dégager des marges de manoeuvre et procéder à des réallocations de ressources sur la base de l'efficacité de la dépense publique.

Il s'agit là d'une mission de longue haleine. MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse indiquaient, en effet, dans leur audit des finances publiques du 21 juillet 1997, que « *concernant l'Etat, une maîtrise prolongée de la dépense publique compatible avec le maintien ou l'amélioration de l'efficacité des services impose, à notre avis, un réexamen en profondeur des missions et de la législation qui gouvernent ses domaines et ses modes d'intervention, ainsi que l'organisation même de ses services* ».

Ce réexamen des missions assignées aux services publics passe par une évaluation de l'efficacité de la dépense publique, afin de rendre compte de l'usage des deniers publics, et par une politique de transparence, afin de débattre des choix opérés.

- Le Parlement peut être en mesure de « servir de fer de lance » à cette ambition, à condition, toutefois, qu'il se donne les moyens d'évaluer la dépense publique.

Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler qu'en France, la responsabilité de la réforme de l'Etat, laquelle repose sur le thème central de l'appréciation de la dépense publique en fonction de son efficacité, varie au gré de la composition des Gouvernements. Quant aux différents ministres, il leur est politiquement difficile de s'engager dans la voie d'une telle appréciation de la dépense publique, laquelle présuppose une redéfinition des moyens alloués à l'administration dont ils sont en charge et des pouvoirs qu'elle exerce.

Or, comme l'a souligné devant le groupe de travail M. Michel Prada, qui cumule la double expérience de directeur de la comptabilité publique, puis du budget, « *lorsque [les parlementaires] marquent de l'intérêt pour [un] sujet, une dynamique se produit ; dans le cas contraire, il n'y a aucun véritable contre pouvoir à la tendance de la technocratie à persévérer dans son être et dans ses méthodes précédentes* ». Le Parlement doit donc « s'emparer » du thème de l'efficacité de la dépense publique et exercer ainsi ses fonctions de contrôle.

Cette mission nécessite de profonds changements. Pour citer le Professeur Loïc Philip, elle implique que « *le Parlement admette que sa mission a changé de nature, que son rôle n'est plus de faire des choix budgétaires - ces choix en fait sont imposés et donc la discussion budgétaire a de moins en moins de signification - mais d'être de plus en plus un « vérificateur », d'exercer une sorte d'audit à la fois sur la transparence et la qualité des données financières de l'Etat et, peut-être plus largement, des données financières publiques* ».

En redevenant ce lieu de débat autour de la dépense publique, le Parlement verra sa légitimité démocratique renforcée, puisqu'il apportera une contribution aux exigences de transparence et de performance édictées par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

[RETOUR SOMMAIRE](#)

TROISIEME PARTIE

LE PLEIN EXERCICE, PAR LE PARLEMENT, DE SA FONCTION DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

RENDRA INDISPENSABLES DES RÉFORMES PLUS PROFONDES TOUCHANT AU FONCTIONNEMENT MÊME DE L'ÉTAT

Le Parlement peut jouer un rôle déterminant dans une démarche de recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique.

Nombre de réformes, d'application immédiate, dépendent largement de sa sphère propre. Il lui appartient donc de les rendre rapidement effectives, afin de donner l'impulsion nécessaire au développement de réformes exigeant un effort de maturation, dans la mesure où elles touchent au fonctionnement même de l'Etat.

I.- LES RÉFORMES IMMÉDIATEMENT OPÉRATIONNELLES POUR UNE NOUVELLE ORIENTATION DU RÔLE DU PARLEMENT

Le contrôle budgétaire et l'évaluation de la dépense publique, qui doivent être bien distingués, peuvent être rapidement amplifiés dans le cadre d'une démarche privilégiant le développement du débat démocratique.

A.- DU CONTRÔLE À L'ÉVALUATION : DES FONCTIONS PRIORITAIRES EXERCÉES PAR LA PLUPART DES PARLEMENTS ÉTRANGERS

Il faut que le Parlement se réapproprie son pouvoir de contrôle budgétaire et en améliore l'exercice, en lui associant un pouvoir d'évaluation des résultats des dépenses publiques.

Deux temps forts doivent concrétiser le pouvoir financier qui s'exerce à l'Assemblée nationale : la validation de la programmation globale et pluriannuelle des dépenses et des recettes, la conduite d'un examen approfondi et systématique de l'utilisation des crédits.

1.- Distinguer contrôle et évaluation

L'Assemblée nationale s'essouffle, un mois par an, dans un examen, quelque peu illusoire, de la deuxième partie des lois de finances, alors qu'elle dispose en fait, en matière de dépenses, d'une marge de manoeuvre des plus limitée.

Elle doit reconquérir un véritable pouvoir de contrôle budgétaire, exercé tout au long de la session annuelle, et privilégier cette activité.

Mais il faut aller plus loin et mettre en place des dispositifs d'évaluation en distinguant bien les deux démarches.

L'évaluation se différencie des différentes formes de contrôle et de l'audit organisationnel, par le type de point de vue adopté pour apprécier l'action publique. Le contrôle et l'audit se réfèrent à des *normes internes au système analysé* (règles comptables, juridiques ou normes fonctionnelles), tandis que l'évaluation essaye d'appréhender d'un point de vue principalement *externe* les effets et/ou la valeur de l'action considérée.

Il faut également préciser que, contrairement à certaines formes d'audit, l'évaluation n'a pas pour objet de porter un jugement sur la manière

dont les agents, y compris les responsables hiérarchiques, remplissent, à titre individuel, leur mission.

On peut affiner cette distinction en reprenant les définitions données par les textes applicables à l'une et l'autre activité.

La nature du contrôle qui incombe à la Cour des comptes⁽⁹⁴⁾ consiste, pour l'essentiel, à vérifier la régularité des recettes et des dépenses retracées dans les comptabilités publiques et à s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et les autres personnes morales de droit public. Elle assure également la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques.

Si l'on se réfère aux dispositions sur le contrôle économique et financier exercé par le Parlement⁽⁹⁵⁾, qui confèrent des pouvoirs spéciaux d'investigation aux membres du Parlement ayant la charge de présenter le budget d'un département ministériel, on peut observer que ces contrôles portent sur *l'emploi des crédits inscrits* au budget de ce département.

Le concept d'évaluation est, quant à lui, précisé dans un décret⁽⁹⁶⁾ récent, qui vise à relancer et à améliorer l'évaluation des politiques publiques dans un cadre interministériel. Il est indiqué, à l'article premier, que l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs qui lui sont assignés et aux moyens mis en oeuvre.

On remarquera que cette définition est sensiblement la même que celle qui figurait dans le décret⁽⁹⁷⁾ de 1990, abrogé par le précédent, selon laquelle l'évaluation a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

En mettant ces deux fonctions de contrôle et d'évaluation au coeur de son activité budgétaire, le Parlement devrait être en mesure de faire reculer, dès à présent, trois facteurs d'impuissance : le déficit de connaissance, le déficit d'examen et l'autocensure.

Il doit pour cela renverser l'ordre de ses priorités dans la procédure budgétaire et désigner comme moment fort du débat l'examen des résultats des actions antérieures ou en cours et il doit se doter de nouveaux outils.

C'est ce que nous apprend la comparaison avec les parlements de plusieurs grandes démocraties.

2.- Les exemples étrangers

On évoquera tout d'abord le dispositif mis en place aux **États-Unis**, non comme un modèle, mais à titre d'exemple riche d'enseignement. Ce pays

⁽⁹⁴⁾ Loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 (Codes des juridictions financières, art. L. 111-1 à L. 111-10).

⁽⁹⁵⁾ Ordonnance n°58-1374 du 30 décembre 1958, portant loi de finances pour 1959.

⁽⁹⁶⁾ Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998.

⁽⁹⁷⁾ Décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

a confié au *General accounting office* (GAO) la mission de développer une activité d'évaluation. Le GAO est une agence du Congrès, qui a ainsi créé une division spécifique (100 personnes dont 76 chercheurs) et occupe aujourd'hui en matière d'évaluation une position sans équivalent dans le monde. Il intervient *ex ante* lors de la formulation de la politique concernée, en cours d'exécution sur le coût du programme et *ex post* pour juger des effets produits.

Ses évaluations ont un fort impact sur les décisions prises : abandon du programme de développement de certains armements, réorientation des réductions de crédits prévues par l'administration dans les budgets sociaux...

Ces succès tiennent à la position du GAO auprès du Congrès américain : bien que disposant de la capacité juridique de s'autosaisir, il réalise 95% de ses travaux à la demande de parlementaires.

Le travail du GAO, pôle dominant de l'évaluation situé en dehors de l'exécutif, est complété par celui d'autres instances telles que l'*Office of management and budget*, qui relève de l'exécutif et est avant tout chargé de préparer et d'exécuter le budget, ainsi que trois agences spécialisées sur lesquelles peuvent s'appuyer les deux chambres du Congrès : le *Congressional research service*, qui réalise des études juridiques ; l'*Office of technology assessment*, qui étudie l'impact des nouvelles technologies ; le *Congressional budget office*, au service du législateur pour la préparation du budget.

En **Allemagne**, le Parlement a joué un rôle important dans la mise en place de dispositifs d'évaluation et, depuis 1970, de très nombreux votes de lois et de programmes dans les domaines économique, social et éducatif ont été assortis d'une obligation pour le gouvernement fédéral d'organiser une évaluation de leur mise en oeuvre et des effets obtenus. La réalisation des travaux d'évaluation est considérée comme une tâche spécifique qui ne peut être accomplie, sauf dans les cas simples, par les institutions traditionnelles de contrôle ou par les services de l'administration. L'initiative de l'évaluation est généralement le fait du Parlement, mais elle peut également émaner de la Cour des comptes ou de la Chancellerie, mais rarement du ministère chargé de la politique concernée. Il n'est pas indifférent de noter que le fait que le Parlement a joué un grand rôle dans ce processus peut expliquer que l'évaluation est peu appréciée par l'administration fédérale, où elle est souvent confondue avec les contrôles traditionnels. Contrairement à la France, où la démarche évaluative est totalement centralisée au niveau de l'Etat, le système allemand pêche peut-être par un manque de base légale et une approche un peu dispersée.

L'exemple le plus éclairant est certainement le système britannique. Le développement de l'évaluation au **Royaume-Uni** s'est produit sous une pression constante en faveur de réformes de la gestion publique qui nécessitaient une attention plus soutenue à la fixation d'objectifs, à

l'amélioration du suivi des performances et à la mesure régulière des résultats. Le motif principal de ces changements était le resserrement des budgets et le besoin subséquent d'afficher des résultats, associé à la recherche d'une amélioration continue des services publics. Le plus remarquable est peut-être que les institutions centrales du gouvernement ne pilotent pas l'évaluation, qui est devenue un mode de gestion décentralisée dans de très nombreux secteurs, un véritable outil d'aide à la décision dont s'est également emparé le Parlement.

Le *National audit office* (NAO) a été créé en 1983 par le *National audit act*, avec pour mission de renforcer le contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics. Il est placé sous l'autorité d'un « contrôleur et auditeur général » (CAG) nommé par le Premier ministre sur proposition de la Chambre des communes. Avant cette réforme, l'institution supérieure de contrôle avait une activité centrée sur l'audit financier et le contrôle de régularité. Le NAO, organe indépendant, a un mandat clair pour examiner l'activité des départements ministériels et des organismes publics sous l'angle de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Chaque année, il transmet une cinquantaine de rapports de type *value for money* au Parlement. Ce label regroupe les **audits de performance**, qui allient contrôle du respect de la légalité et de la bonne gestion des organismes publics, **les examens spéciaux**, qui sont des études plus courtes destinées à analyser un dysfonctionnement particulier dans un système, **les évaluations de programmes**, qui cherchent à apprécier dans quelle mesure une organisation ou un programme a atteint ses objectifs qu'elles ont au préalable aidé à clarifier (exemple : l'évaluation du programme national de maintenance des ponts). Ces travaux se déroulent tout au long de l'année.

Le NAO travaille en étroite relation avec le *Committee of public accounts* (PAC), Commission des comptes publics, qui fait partie des « *Select committees* » de la Chambre des communes, lesquelles ont pour objet de contrôler l'action du gouvernement et de l'administration ainsi que de gérer l'organisation interne du parlement. C'est à cette commission que le NAO présente ses rapports. Le choix des sujets et le contenu des rapports sont déterminés par le CAG mais toujours en accord avec la commission. Cette dernière utilise les rapports pour procéder à l'audition des responsables du ministère ou de l'organisme contrôlé. **Ces auditions sont publiques** et se déroulent en présence du CAG et de l'équipe du NAO qui a rédigé le rapport et qui aide le président du PAC à préparer l'audition. Un rapport est ensuite publié par la Commission des comptes publics, intégrant le rapport du NAO et les éléments recueillis lors des auditions. Le rapport contient généralement des recommandations de réforme auxquelles le gouvernement a l'obligation de répondre. Il n'appartient pas au NAO, qui ne dispose pas d'un pouvoir de sanction, de porter une appréciation sur les objectifs des politiques de l'Etat qu'il évalue. Les programmes gouvernementaux relèvent du pouvoir

politique et c'est au Parlement qu'il revient de les discuter ou de les sanctionner. Il convient, à cet égard, d'observer qu'une telle démarche exige un effort important, afin d'établir une distinction claire entre le fait de mettre en cause la pertinence des objectifs d'une politique et celui d'examiner l'efficacité des moyens choisis pour les atteindre.

C'est une dynamique de cette nature qu'il faudrait mettre en place en France, où il faut, au moins autant que chez nos voisins, maîtriser la dépense publique, en freiner la progression et la redéployer afin qu'elle ait la plus grande efficacité économique possible. L'Assemblée nationale est loin d'être totalement démunie pour entreprendre ce renversement de tendance, qui s'avère possible sans bouleversement institutionnel majeur.

B.- RENFORCER LE CONTRÔLE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE À TOUS LES STADES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Le rôle du Parlement doit être clairement défini. Les choix budgétaires et la préparation du budget relèvent de l'exécutif et il appartient au Parlement de débattre des grands équilibres économiques et sociaux qui encadreront les lois de finances et de contrôler la bonne gestion de la dépense publique et ses résultats. Le Parlement doit donc lier étroitement les décisions budgétaires qui lui sont soumises au résultat des contrôles et des études menées à son initiative. Il a un rôle irremplaçable à jouer en matière de contrôle de la dépense budgétaire. Un nombre d'initiatives limitées, mais mises en oeuvre avec détermination, devrait permettre d'y parvenir. C'est incontestablement par de telles initiatives que le Parlement retrouvera toute sa place et pourra jouer un rôle d'aiguillon en vue de la poursuite de réformes plus profondes.

1.- Un débat contradictoire pour une programmation pluriannuelle des finances publiques

L'Assemblée doit sortir de la contradiction actuelle qui consiste à multiplier les votes sur des ensembles très fractionnés de crédits et à laisser échapper l'essentiel. Elle doit désormais privilégier les grandes orientations économiques et financières, d'une part, les comptes et les résultats, d'autre part, par rapport au budget annuel lui même.

Le débat d'orientation budgétaire, tenu pour la première fois, à l'initiative du Président Laurent Fabius, en avril 1990 et renouvelé en mai 1996, puis en juin 1998, constitue une innovation d'une grande importance, mais il doit être l'occasion d'une plus grande transparence et d'un renforcement de la capacité d'intervention du Parlement.

Ce débat doit permettre d'examiner les perspectives budgétaires globales, dans le contexte d'une programmation triennale correspondant à l'obligation fixée par le Pacte de stabilité et de croissance pour les Etats de la zone euro.

Dans un premier temps, la Commission des finances examinerait, chaque année, avant leur transmission aux instances communautaires, les

perspectives triennales des finances publiques, incluant l'ensemble des dépenses publiques (Etat, sécurité sociale, collectivités locales).

Dans un second temps, le **débat d'orientation budgétaire** proprement dit, au printemps, devrait porter sur les hypothèses économiques et les prévisions de croissance du PIB à laquelle sont mécaniquement liées les principales recettes de l'Etat. Mais le débat doit également porter sur la politique fiscale et l'évolution des prélèvements obligatoires, ainsi que sur la politique de la fonction publique.

A cette occasion, il devrait être possible de faire apparaître la réalité des déficits et de l'emprunt, qui va bien au-delà de ce que permet de constater l'article d'équilibre de la loi de finances initiale, puisque l'emprunt doit aussi couvrir les besoins extrabudgétaires du Trésor.

C'est en tout cas ce que révèle le débat d'orientation budgétaire qui a eu lieu en mai 1996. Pour alimenter ce débat, le gouvernement avait dû, comme on l'a vu précédemment, fournir un rapport innovant sur plusieurs points, notamment en établissant une distinction, pour définir les conditions de l'équilibre, entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

Toutefois, la démonstration passant par la stigmatisation des dépenses de fonctionnement trouve ses limites lorsque l'on rappelle qu'elles intègrent les dépenses liées à la recherche, à l'éducation, à un certain nombre de transferts sociaux (allocations non contributives) et les charges financières de la dette elle-même. On pourra se reporter aux propos tenus, devant le groupe de travail, par M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, et par M. Louis Schweitzer, ancien directeur de cabinet du Premier ministre, qui considèrent, comme beaucoup d'auteurs, que, s'agissant des dépenses de l'Etat, la notion de dépense d'investissement n'a pas véritablement de signification. Cette présentation, qui était restée relativement sommaire et artificielle, n'a pas été reprise dans le rapport de même nature présenté par le Gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire du 9 juin 1998. Sous réserve d'un reclassement approprié des dépenses, cette présentation, dont la vertu pédagogique ne doit pas être sous-estimée, pourrait être reprise.

Pour être véritablement globale, l'approche devrait également aborder le niveau des dépenses programmées pour la sécurité sociale et pour les collectivités territoriales. On regrettera à cette occasion que la loi organique du 22 juillet 1996 relative au financement de la sécurité sociale, n'ait pas été fusionnée avec l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, ce qui aurait attesté une volonté de vision globale des dépenses et de définition d'une politique d'ensemble. Mais rien ne s'oppose à ce que, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, soit effectué un examen général des finances locales, nationales, sociales et européennes.

Ce débat doit être véritablement éclairé, contradictoire et préparé en amont, en particulier au sein de la Commission des finances.

Il devra s'engager sur la base, au minimum, des documents suivants :

– *le rapport de la Cour des Comptes* sur l'exécution du budget de l'année précédente ;

– *le rapport économique, social et financier* présenté par le gouvernement incluant *les comptes prévisionnels de la Nation* pour l'année en cours et les années suivantes ;

– *le programme triennal, éventuellement actualisé, de finances publiques du gouvernement.*

L'information économique et financière des parlementaires pourrait être utilement complétée par des **simulations** effectuées sur telle ou telle orientation fiscale ou financière, par les organismes, notamment publics, de prévision (OFCE, INSEE, Commissariat général du Plan), commandées en temps utile par la Commission des finances.

La préparation de ce débat donnerait lieu à des **auditions** par la Commission des finances et notamment à celles du Premier président de la Cour des comptes, du rapporteur du Conseil économique et social qui suit la conjoncture, du gouverneur de la Banque de France, du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'Etat au budget, éventuellement du commissaire européen chargé des affaires économiques et financières. L'organisation de **tables rondes d'experts économiques** doit être systématisée par la Commission des finances, comme elle l'a fait en vue du débat d'orientation budgétaire tenu en juin 1998.

2.- Un véritable contrôle de l'exécution des lois de finances

Afin de redonner tout son sens à cet exercice, le projet de loi de règlement devrait être déposé peu de temps après la communication, par la Cour des comptes, de son rapport sur l'exécution des lois de finances qui serait présenté au mois de mai/juin de l'année (n+1). Il est indispensable pour cela que l'intégralité des comptes définitifs des ministères, nécessaires à l'établissement de la déclaration générale de conformité qui accompagne le projet de loi de règlement, soit remise beaucoup plus tôt à la Cour des comptes, comme elle le réclame régulièrement. La période complémentaire d'exécution du budget, qui s'est achevée, pour l'exécution du budget de 1997, le 7 février 1998, devrait d'ailleurs être encore raccourcie.

Le rapport de la Cour des comptes devrait donner lieu, préalablement à l'examen du projet de loi de règlement, à des auditions par la Commission des finances plus nombreuses que c'est actuellement le cas, au minimum du Premier président et des principaux magistrats qui ont participé à son établissement.

Mesurer l'écart entre la loi de finances initiale et le budget finalement exécuté peut nourrir non seulement les débats relatifs à la loi de règlement, mais surtout ceux concernant le projet de loi de finances initiale

de l'année à venir. L'interaction entre la loi exécutée et celle en préparation est évidemment propre à enrichir la fonction de contrôle du Parlement et facilitera une analyse approfondie de la politique budgétaire suivie. L'Assemblée doit se mettre en situation de porter un jugement politique sur la réalité de la dépense publique globale au regard des objectifs et des engagements budgétaires pluriannuels.

Le vote du projet de loi de règlement de l'exercice n pourrait donc, à terme, intervenir avant celui du projet de loi de finances pour l'année $(n + 2)$, ces deux textes pouvant d'ailleurs faire l'objet d'une discussion générale commune.

3.- Le contrôle de l'emploi des crédits tout au long de l'année

La Commission des finances doit s'efforcer de remplir de façon plus approfondie son rôle de commission de contrôle de l'emploi des crédits tout au long de l'année. Il lui suffit de mettre plus systématiquement en pratique les textes existants, qui pourraient toutefois être légèrement améliorés.

Il faut rendre plus effectif le pouvoir des rapporteurs spéciaux, car il est très peu exercé en raison de l'isolement dans lequel se trouvent ces rapporteurs lorsqu'ils se risquent à entreprendre ce travail de longue haleine, avec l'assistance d'un seul fonctionnaire parlementaire. Deux modifications doivent être mise en oeuvre.

La première modification consisterait à compléter, à l'occasion de la prochaine loi de finances, l'ordonnance du 30 décembre 1958, afin d'étendre les pouvoirs des rapporteurs spéciaux aux rapporteurs pour avis budgétaires des autres commissions permanentes. Rapporteur spécial et rapporteur pour avis pourraient travailler conjointement sur chaque opération de contrôle. L'isolement serait rompu par le caractère collectif de la démarche et la motivation renforcée surtout si, comme il sera suggéré ci-après, dans une perspective de renforcement de la transparence et de la démocratie, il était possible d'associer un rapporteur spécial appartenant à la majorité et un rapporteur pour avis membre de l'opposition ou l'inverse. **Les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances auraient l'obligation de réaliser au moins deux contrôles de ce type par an pour prétendre au renouvellement de leur désignation l'année suivante**. La coordination de l'ensemble de ces travaux par le Rapporteur général, susceptible, le cas échéant, de prêter main forte aux contrôleurs, trouverait toute sa dimension dans le rapport sur la loi de règlement.

En second lieu, les commissaires chargés du contrôle et le Rapporteur général de la Commission des finances devraient préparer leurs démarches avec l'aide des magistrats de la Cour des comptes investis des mêmes pouvoirs de vérification sur pièces et sur place (art L. 111-3 du code des juridictions financières) pour le contrôle de la gestion financière des services et des organismes publics. Cette préparation consisterait,

notamment, à éclairer les rapporteurs sur les documents utiles à se procurer et le cas échéant sur leur interprétation. Une telle démarche permettrait de concrétiser les dispositions de l'article 47 de la Constitution, aux termes desquelles la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Pour impulser ces travaux, une **mission d'évaluation et de contrôle** pourrait être créée, chaque année, au sein de la Commission des finances.

Afin d'assurer l'association de l'opposition au fonctionnement de cette mission, un membre de l'opposition s'en verrait confier la coprésidence, aux côtés du Président de la Commission des finances, l'animation et la coordination des travaux étant assurées par le Rapporteur général.

La mission fixerait un calendrier d'auditions des fonctionnaires responsables des grandes administrations, des directeurs d'établissements publics et/ou des ministres concernés par les problèmes qui auront particulièrement retenu l'attention des rapporteurs. Ces auditions se dérouleraient au rythme d'une par semaine de janvier à juin, soit une vingtaine au total. Elles se situeraient dans le cadre de l'article 5 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958⁽⁹⁸⁾. L'opposition serait associée à la préparation des auditions hebdomadaires de la mission, qui seraient ouvertes aux autres membres de la Commission des finances et aux rapporteurs pour avis des autres commissions.

Il faudra incontestablement faire preuve de volontarisme et de pragmatisme pour lancer cette « machine », mais, très vite, cette démarche devrait produire des résultats et être ressentie comme indispensable au travail du Parlement.

L'Assemblée nationale devra s'efforcer de faire passer l'idée qu'elle exerce son pouvoir de contrôle dans l'intérêt même des gestionnaires et que, si elle vise à réduire les dépenses inutiles, elle pourra aussi s'incliner devant des services bien gérés et saluer les gains de productivité réalisés.

Un moyen supplémentaire pourrait être prochainement opérationnel, il s'agit de **l'utilisation d'Internet**.

Selon le récent rapport de M. Jean-Paul Baquiast⁽⁹⁹⁾ établi à la demande du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, le fonctionnement de l'Etat va être bousculé par la société de l'information et l'obligation de transparence que véhicule la « culture Internet ».

⁽⁹⁸⁾ Cet article, qui prévoit qu'une commission permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, a été introduit par l'article 1er de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996.

⁽⁹⁹⁾ Rapport sur l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la modernisation de l'Etat, 15 juin 1998.

Il préconise la mise en ligne par l'administration de la totalité des informations concernant les budgets, les dépenses, les subventions, les effectifs... On ajoutera que pourraient également être diffusés par ce moyen, les rapports des différents corps d'inspection et les études internes réalisées sur la productivité dans l'administration et les organismes publics.

Est-il utopique d'imaginer un processus de dialogue critique entre les commissaires rapporteurs et les responsables de l'administration, via Internet ?

[RETOUR SOMMAIRE](#)

4.- Approfondir les liens avec la Cour des comptes

Les relations de la Cour des comptes avec le Parlement ont été renforcées comme on l'a vu, en particulier avec l'article L. 132-4 du code des juridictions financières.

Il ressort clairement de l'audition par le groupe de travail, du Premier président de la Cour des comptes que les enquêtes prévues et dont la réalisation est, en cas de demande, **obligatoire pour la Cour**, ne sont qu'exceptionnellement demandées par la Commission des finances de l'Assemblée. Ces enquêtes pourraient, en particulier, utilement éclairer les parlementaires sur la sincérité des comptes de l'Etat et leur permettre de vérifier si les budgets décrivent ou non l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat ou encore si les règles sur les marchés publics sont respectées.

L'article L. 135-5 du même code, relatif aux transmissions de documents par la Cour des comptes, n'est pas encore, comme on l'a vu, appliqué de façon satisfaisante, puisque les documents en cause ne sont transmis qu'avec parcimonie à la Commission des finances.

Dans la perspective de la meilleure coopération appelée de ses vœux par le Premier président de la Cour des comptes, il est souhaitable que le programme de travail établi chaque année par la Cour, le soit désormais en coordination avec le Parlement, qui devrait alors formuler ses demandes en matière d'enquêtes et d'audits.

Mais l'Assemblée nationale, comme le font ses homologues étrangers, doit aller au-delà de ces contrôles de régularité juridique et financière des dépenses : elle doit s'intéresser à l'évaluation des politiques publiques qui sous-tendent les dépenses autorisées et contrôlées. Il s'agit de déterminer si les objectifs fixés ont été atteints ou sont en voie de l'être et si les moyens mis en oeuvre sont adéquats.

C.- INTRODUIRE ET SYSTÉMATISER L'ÉVALUATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE À L'ASSEMBLÉE

Les parlementaires doivent se convaincre que, dans un environnement budgétaire contraint, ils ont un rôle d'intérêt général essentiel

à jouer, qui consiste à s'assurer de la meilleure affectation possible des fonds publics.

Ne pouvant mesurer exactement les besoins des administrations pour conduire les politiques engagées, les élus ont les plus grandes difficultés à trouver les économies que l'Etat pourrait faire. Ils avancent à l'aveuglette, se heurtant, à chaque tentative, à des intérêts puissants, légitimes ou non. C'est pourquoi les choix doivent être éclairés de la façon la plus objective et la plus transparente possible. Les parlementaires doivent savoir si, en mettant en cause des dépenses votées l'année ou les années précédentes, ils compromettent un aspect vital du fonctionnement de l'Etat ou pas.

L'opinion publique française est encore peu sensibilisée à cette démarche évaluative propre à renforcer la compétitivité de l'ensemble du pays et qui devrait échapper à toute approche partisane. Il appartient peut-être à ses représentants d'ouvrir la voie. Il faut pour cela une ferme volonté de transparence et de connaissance du réel, qui ne doit pas être confondue avec une accumulation d'informations. Traquer la dépense inutile et la mauvaise gestion ou démanteler l'empilement de structures ou de mesures injustifiées, ne sont pas des démarches qui ont pour objet de mettre le Gouvernement en difficulté. Au contraire, dans certains cas, elles peuvent l'aider à résoudre des problèmes et à rechercher le meilleur fonctionnement possible de l'administration.

Comme il a été dit plus avant dans ce rapport, la dépense publique ne vise pas, comme celle des entreprises, à dégager des profits, mais à satisfaire un besoin d'intérêt général. Il faut donc intégrer cet objectif, à la définition duquel le Parlement doit avoir participé en amont, à la démarche évaluative. L'exercice peut s'avérer complexe, car il implique une analyse qualitative du « produit », il est néanmoins indispensable.

On s'en tiendra ici à l'évaluation de l'efficacité et des résultats des dépenses de l'Etat, même s'il est de plus en plus difficile de séparer les dépenses de l'ensemble des administrations publiques qui s'influencent réciproquement.

1.- Les exemples d'évaluation à l'Assemblée

Le besoin d'évaluation s'est exprimé jusqu'à présent sous plusieurs formes restées inachevées.

Le suivi de l'exécution des lois, premier stade de l'évaluation, a été pris en compte par la circulaire du Premier ministre du 1er juin 1990, qui prévoit qu'aucun projet de loi ne peut être soumis au Conseil des ministres sans qu'un calendrier prévisionnel des décrets d'application ne soit arrêté et que les dispositions essentielles de ces décrets ne soient connues. Cette

circulaire aurait dû faciliter le travail de vigilance du Parlement mais son application est restée discrète⁽¹⁰⁰⁾.

Certaines grandes lois ont prévu l'obligation, pour le Gouvernement, de déposer un rapport d'évaluation afin de procéder aux adaptations nécessaires, la reconduction du dispositif ou l'adoption d'une loi complémentaire étant conditionnée par les résultats de l'évaluation. La loi du 1er décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion allait même plus loin, puisqu'elle formulait des exigences précises, en particulier sur le volet insertion et la lutte contre l'exclusion. Mais la discussion parlementaire sur le renouvellement de la loi en 1992 a très peu tenu compte des résultats transmis par la Commission nationale d'évaluation du RMI.

On ne reviendra pas sur le sort réservé à l'évaluation à mi-parcours prévue par la loi quinquennale relative au travail à l'emploi et à la formation professionnelle, dont il a déjà été dit que le rapport de l'instance d'évaluation, publié en février 1997, n'a jamais été présenté au Parlement, alors que le Gouvernement y était tenu.

La prochaine illustration concernera la loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, qui prévoit, en vue de la préparation d'un deuxième texte, la présentation au Parlement du bilan des accords sur les 35 heures avant la fin de l'année 1999.

Une autre approche concerne l'obligation d'assortir tous les projets de loi, d'une étude d'impact juridique, économique et financier des dispositions envisagées. Une circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation des études d'impact a fait l'objet d'un bilan mitigé. Une nouvelle circulaire du Premier ministre, du **26 janvier 1998**, visant au même objet, s'est avérée nécessaire pour pérenniser la procédure tout en en révisant les modalités. Tous les projets de loi, les projets d'ordonnance ainsi que les projets de décrets en Conseil d'Etat qui ont un caractère réglementaire, doivent être accompagnés d'une étude visant à évaluer *a priori* les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées. Il s'agit de s'assurer de manière probante que la totalité des conséquences a été appréciée préalablement à la décision à venir et que les mesures proposées sont les plus adaptées au but poursuivi. Si ces engagements sont tenus et que les parlementaires peuvent disposer d'une telle étude, conçue non comme un rite mais comme un véritable outil de réflexion, le travail d'examen et d'évaluation de la loi en sera considérablement enrichi.

Enfin, il faut bien constater, comme l'a fait le Président de la Commission des finances de l'Assemblée devant le groupe de travail, que

⁽¹⁰⁰⁾ On signalera, à cet égard, le suivi réalisé depuis plusieurs années par le Sénat, ainsi que les travaux présentés chaque année, sur l'application des lois fiscales, par les rapporteurs généraux successifs de la Commission des finances de l'Assemblée depuis 1990.

l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, créé par la loi du 14 juin 1996, s'est révélé inapte à répondre à l'attente des parlementaires.

Il est donc urgent que l'Assemblée nationale accède à une véritable **connaissance de la réalité des actions publiques**. Plus particulièrement elle doit se pencher sur l'évaluation des charges, des pratiques, des besoins, des objectifs et des « productions » des services, et des missions de l'Etat en général.

2.- L'indispensable évaluation des services votés

Le Parlement, confronté au resserrement des budgets, doit se faire le garant de l'amélioration continue de la gestion publique ; il en résultera nécessairement une attention plus soutenue à la fixation des objectifs, à l'amélioration des performances et à la possibilité de réaliser des économies. Sa légitimité est d'autant plus grande à s'emparer de cette fonction que le but ultime de l'évaluation est de renforcer la qualité et la sensibilité des services publics aux besoins des usagers.

Les autorisations nouvelles de crédits absorbent aujourd'hui une très grande part de l'énergie déployée lors des débats budgétaires. Il faut inverser cette logique en concentrant l'activité des membres de la Commission des finances et, au-delà, des autres commissions, sur l'examen de l'efficacité de ce qui existe et qui représente entre 90 et 95% des crédits nets du budget général. Seule cette démarche évaluative pourra redonner un sens aux décisions relatives à une nouvelle activité, à une nouvelle structure, ou à un nouveau service.

Si, dans le cadre de l'adoption de la loi de finances initiale, les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés qui recouvrent des dépenses ordinaires et des dépenses en capital - globalisation sans doute excessive -, la Commission des finances peut tout à fait se donner les moyens d'évaluer les résultats de ces dépenses tout au long de l'année.

Il s'agirait simplement de la mise en oeuvre de deux principes définis par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à ce titre intégrés dans le bloc de constitutionnalité, rappelés par le Professeur Loïc Philip devant le groupe de travail : *les citoyens ou leurs représentants doivent pouvoir constater la nécessité de la contribution publique et tout agent public doit rendre compte de son administration.*

La mission annuelle d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances examinera chaque année un certain nombre d'actions publiques transversales en commençant par les plus coûteuses et les plus opaques dans leur fonctionnement et leurs résultats, afin d'en mesurer l'efficacité.

Les pistes ne manquent pas. Le Professeur Loïc Philip a cité comme objet d'étude prioritaire, les rémunérations dans la fonction publique et les

subventions aux entreprises publiques. M. Pierre Joxe considère, pour sa part, que les programmes de lutte contre la toxicomanie, déjà abordés par la Cour des comptes, la formation professionnelle, l'armement ou l'éducation nationale sont prioritaires, et notre collègue M. Jean-Jacques Jégou souhaiterait tout d'abord s'intéresser au fonctionnement du ministère chargé du budget. Notre collègue M. Michel Suchod a suggéré, de son côté, d'évaluer l'enseignement supérieur ou certains programmes militaires. Il faudrait aussi songer aux aides publiques aux entreprises... Il ressort clairement des débats au sein du groupe de travail qu'il ne sera pas difficile de définir chaque année quatre ou cinq domaines d'exécution des services publics ou grandes fonctions collectives, pour lesquels elle déclenchera des actions d'évaluation.

Il convient de distinguer cette démarche propre à la Commission des finances et relevant de son initiative dans le but de nourrir la discussion budgétaire, des évaluations prévues par certaines grandes lois ou des résultats de dispositions législatives nouvelles au regard de l'impact qui en était attendu et dont la mise en oeuvre appartient aux ministères, même si les résultats doivent être soumis au Parlement.

Pour les services votés, il s'agira d'une évaluation *ex post* ou portant sur l'exercice en cours, qui répond à des problèmes méthodologiques différents de l'évaluation *a priori*.

La Commission des finances, par l'intermédiaire de sa mission annuelle d'évaluation et de contrôle, doit devenir un commanditaire d'évaluations, fonctionnant selon des modalités qui peuvent s'inspirer du processus mis en place, au niveau interministériel, par le décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, susvisé. Le Conseil national de l'évaluation, instance indépendante créée par le décret, assisté par le Commissariat général du Plan propose, chaque année, au Premier ministre, un programme d'évaluation des politiques publiques pour l'année suivante. Il examine ensuite les rapports d'évaluation réalisés par différents opérateurs sous la conduite d'une instance d'évaluation *ad hoc* et le rapport est publié assorti de l'avis du conseil.

C'est une procédure de cette nature, aussi souple et efficace que possible, qui doit être mise en oeuvre à l'Assemblée et pour laquelle les moyens existent.

Pour chaque commande d'évaluation, devra être fixé un cahier des charges à l'opérateur public ou privé choisi pour la réaliser, comprenant les questions auxquelles il devra être répondu, les indicateurs de mesure souhaitables, les modalités de mise en oeuvre de l'évaluation, les délais de réalisation, le coût et les modalités de financement.

Les questions devront porter sur une ou plusieurs des qualités exigées d'une bonne politique : la cohérence entre les différents objectifs et entre les moyens juridiques, humains et financiers mis en oeuvre et ces

objectifs ; la réalisation des objectifs, au moyen de la comparaison entre la situation initiale et l'évolution constatée ; l'efficacité, c'est-à-dire la mesure des effets propres de la politique, qui peut souvent être abordée par le biais de la question de savoir ce qui se serait passé en l'absence de la politique concernée ; l'efficience, sous l'angle du rapport coût-avantages ou coût-efficacité ; la pertinence, qui consiste à déterminer si la politique mise en oeuvre est adaptée aux problèmes que l'on veut résoudre.

Les réponses aux questions fournies par les évaluateurs doivent être aussi objectives et scientifiques que possible, dans le respect de règles de déontologie qui existent pour ce type d'activité. La règle fondamentale d'une bonne évaluation est que les chiffres et les faits qui servent de base aux conclusions des évaluateurs ne soient pas contestables. Mais l'appréciation sur les objectifs des politiques de l'Etat relève, en revanche, exclusivement du commanditaire.

La mission d'évaluation et de contrôle devra donc, non seulement piloter les opérations d'évaluation en fixant, le cas échéant l'obligation de fournir des rapports intermédiaires, mais débattre des résultats et **procéder à l'audition des évaluateurs et, éventuellement, des responsables des politiques évaluées.**

Il reste à déterminer selon quelles modalités sera remplie cette fonction d'évaluation.

[RETOUR SOMMAIRE](#)

3.- Les moyens pour agir

Les fonctions d'évaluation qui viennent d'être décrites sont de nature à assurer l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du gouvernement, dans les conditions prévues par la Constitution. A ce titre elles entrent dans le champ d'application de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, relatif au rôle d'information des commissions permanentes.

Des crédits spécifiques permettant le financement d'opérations d'évaluation sont, d'ores et déjà, inscrits au budget de fonctionnement de l'Assemblée nationale.

Si la mission d'évaluation et de contrôle doit jouer le rôle d'instance d'évaluation et de commanditaire d'évaluation, on aura compris qu'il ne lui revient évidemment pas de réaliser les évaluations elle-même.

Ce travail requiert le recours à des professionnels de l'évaluation et l'implication, comme en Grande-Bretagne, de réseaux d'expertise sectoriels regroupant des universitaires, des professionnels et aussi des représentants de l'administration déjà chargés de l'évaluation de leurs propres pratiques, est certainement la meilleure formule. Il serait utile, pour la mise en oeuvre de ces opérations que notre Assemblée puisse disposer d'une étude sur le réseau

d'offre des opérateurs publics et privés exerçant en France, spécialisés dans l'évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, la mission d'évaluation et de contrôle pourrait, pour conduire ces actions, solliciter notamment l'assistance et le concours de la **Cour des comptes**, particulièrement pour ce qui touche à la méthode.

La Cour de comptes est une juridiction financière et elle consacre, comme l'a rappelé devant le groupe de travail son Premier président, l'essentiel de son activité au contrôle de la régularité des opérations décrites dans les comptabilités publiques. Toutefois, elle pratique, sur les collectivités publiques de son ressort, des investigations qui correspondent à un véritable audit de performance et pourrait sans aucun doute répondre, sur certains dossiers particuliers, à des demandes de concours de la Commission des finances.

Le Commissariat général du Plan, et notamment son service de l'évaluation, pourrait également être sollicité.

Compte tenu des besoins spécifiques de la Commission des finances et de ses missions d'évaluation, le concours du Commissariat général du Plan pourrait porter sur la préparation du cahier des charges y compris le questionnement, le choix des opérateurs (cabinets privés ou universitaires) et l'aide au pilotage dans le suivi très régulier des travaux de l'évaluateur.

Les rapports d'évaluation seraient débattus au sein de la Commission des finances et complétés par l'audition des gestionnaires et, le cas échéant, celle des représentants des usagers du service public concernés, selon des modalités comparables au travail de contrôle, mais avec un objet distinct. **Les rapports complétés par les auditions seraient publiés.** Ces travaux, étalés tout au long de l'année, devraient considérablement enrichir la connaissance des réalités des services publics et permettre au Parlement de sortir de l'autocensure qu'il pratique actuellement à l'égard des services votés.

Il restera ensuite à **valoriser les résultats obtenus**, normalement en les rendant publics - sous réserve, dans certains cas, de préserver la confidentialité nécessaire à l'efficacité même de la démarche, ainsi que l'a souligné, dans son intervention devant le groupe de travail, M. Michel Charasse, sénateur - mais aussi en les rapprochant des décisions budgétaires à prendre, par exemple par le vote d'une mesure nouvelle de diminution des crédits, ou en prenant des initiatives telles que le dépôt d'une proposition de loi ou l'audition d'un ministre. Quelque chose de vraiment nouveau se produira si les députés utilisent la connaissance acquise des résultats d'une action politique comme outil dans la discussion budgétaire, au nom de l'intérêt général qu'ils représentent.

Enfin, en termes de moyens, il faut retenir la suggestion de M. Michel Charasse qui considère que la Commission des finances doit pouvoir accéder aux banques de données informatiques du ministère de

l'économie des finances et de l'industrie, ce qui permettrait le suivi, en temps réel ou presque, des finances publiques. En tout état de cause, la Commission des finances doit se doter d'une base de données budgétaires et financières lui permettant de procéder à ses propres simulations, tant il est vrai que l'information est source de pouvoir.

D.- UNE PLUS GRANDE VOLONTÉ DE DÉBAT DÉMOCRATIQUE

Le Parlement est le lieu privilégié où il peut être débattu de la globalité de la dépense publique, où les limites à la tolérance fiscale des contribuables peuvent s'exprimer et où peuvent se faire les grands arbitrages entre les catégories de dépenses, la désignation des priorités économiques, mais aussi la remise en cause des dépenses ou des actions inutiles.

Si les finances publiques donnent le sentiment d'être peu maîtrisées, c'est en partie en raison de la dispersion des centres de décision, de leur cloisonnement et de l'opacité de l'ensemble.

L'enchevêtrement des prélèvements et des financements rend difficile, pour le citoyen, d'identifier les centres de responsabilité et accredité l'idée de l'impossibilité d'une régulation politique.

Le Parlement doit s'efforcer de faire progresser la réflexion collective sur l'action de l'Etat - et, plus généralement, de la sphère publique - et sur son coût, en développant sa propre capacité d'expertise pour nourrir le débat public.

1.- Améliorer la transparence

Toutes les interventions de l'Assemblée nationale en matière de dépense publique doivent être parfaitement lisibles, c'est pourquoi il ne faut pas multiplier les organismes internes ou externes chargés des différentes actions et choisir de concentrer les débats et les initiatives au sein des commissions, celles des finances devant pouvoir s'appuyer sur l'expérience et les travaux des autres commissions permanentes.

La principale décision en faveur de la transparence consisterait, pour la Commission des finances à **rendre publiques, sauf exception, les audits auxquelles elle procédera dans le cadre de ses missions d'évaluation et de contrôle**. L'ouverture à la presse et la retransmission par la chaîne parlementaire des réunions hebdomadaires au cours desquelles se dérouleront ces audits sur des thèmes concernant de très près les rapports de l'Etat et des citoyens ne manquera pas de relancer le débat démocratique et de rendre irréversible la réforme de certains modes de gestion publique.

Il conviendra également de publier sous forme de rapports d'information les résultats de ses actions de contrôle et les conclusions de ses initiatives d'évaluation.

2.- Renforcer la démocratie

La garantie, grâce au contrôle effectué sous l'impulsion du Parlement, de la meilleure affectation possible de la dépense publique est un

instrument fondamental de la démocratie, qui ne peut que rendre le plus grand service au gouvernement, quel qu'il soit.

Cette démarche, pour être crédible et bénéficier d'une certaine continuité dans le temps, doit faire l'objet d'un large consensus parmi les parlementaires. Afin de donner toute son ampleur à cette nouvelle approche du travail parlementaire et aussi de stimuler les initiatives, il serait souhaitable de **renforcer**, à cette occasion, **les droits de l'opposition**.

La **coprésidence**, par un membre de l'opposition, **de la mission d'évaluation et de contrôle** y contribuera.

Il peut, en outre, être facilement envisagé, au moins dans un premier temps, sur certains budgets et afin de stimuler les actions de contrôle, de **faire collaborer un rapporteur spécial et un rapporteur pour avis, appartenant l'un à la majorité, l'autre à l'opposition**.

En outre, la Conférence des Présidents de l'Assemblée, qui pourrait décider de consacrer une séance mensuelle de questions au Gouvernement à l'examen d'une politique publique, à partir des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle et en soumettant le ou les ministres responsables à une série de questions ciblées.

Enfin, ne pourrait-on envisager que le débat d'orientation budgétaire soit conclu par le vote d'une loi d'orientation triennale fixant les principales données financières de l'Etat ?

3.- Concevoir un nouveau rythme d'exercice du pouvoir financier

Comme on l'a vu, la Commission des finances de l'Assemblée nationale, doit désormais jouer pleinement son rôle de vérification de la qualité, de la transparence et de l'efficacité des interventions financières de l'Etat.

Certains pourront regretter que n'ait pas été retenue la proposition de créer une septième commission permanente spécialisée dans le contrôle des comptes publics et dans l'évaluation des politiques publiques. L'autorité dont jouit le *Public accounts committee* (PAC) au sein de la Chambre des communes britannique peut en effet donner quelques regrets, étant cependant précisé qu'une telle réforme nécessiterait de réviser l'article 43 de la Constitution, qui limite à six, dans chaque assemblée, le nombre des commissions permanentes. Mais la Commission des finances, sous l'impulsion de son Président et de son Rapporteur général, dotée de moyens renforcés et appuyée sur l'expérience des rapporteurs pour avis des autres commissions, doit pouvoir remplir un rôle comparable, si elle concentre ses efforts sur les nouveaux temps forts de l'examen des finances publiques.

Afin d'afficher clairement cette volonté, il est proposé de demander à l'Assemblée, par la voie d'une résolution modifiant son Règlement, le changement d'appellation de la *Commission des finances, de l'économie*

générale et du plan en Commission des finances, de l'économie, du contrôle et de l'évaluation.

La Commission doit également adopter un **nouveau calendrier de travail annuel**, rythmé par les deux nouvelles grandes phases du travail budgétaire de l'Assemblée.

La première phase se déroulerait de janvier à juin et concernerait le **contrôle des comptes et l'évaluation des résultats d'un certain nombre de politiques publiques**, avec notamment les auditions nécessaires. Cette phase se conclurait, à l'automne, par l'examen et le vote de la loi de règlement du budget exécuté au cours de l'année précédente (n-1), éclairée par le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances, dans le cadre d'une discussion commune avec le projet de loi de finances de l'année (n+1).

La seconde phase débiterait avec l'examen en commission de la **programmation triennale des finances publiques** et se poursuivrait, en séance publique, par le **débat d'orientation budgétaire**. Ce débat aurait été préparé en amont par la Commission des finances sur la base des rapports et des simulations précédemment évoqués et des auditions correspondantes. Cette phase s'achèverait par l'examen et l'adoption de la loi de finances de l'année à venir, qui doit être l'aboutissement de tous les travaux antérieurs.

L'**examen des fascicules budgétaires** se déroulerait au sein des commissions saisies pour avis. Les débats auraient lieu en présence des ministres et s'appuieraient sur les rapports des rapporteurs spéciaux et pour avis. Ils seraient ouverts à la presse, nationale et régionale, et donneraient lieu à un compte rendu au *Journal officiel*.

Une telle réforme, compte tenu du bouleversement qu'elle entraîne des habitudes anciennes, peut être mise en œuvre de façon progressive. Elle pourrait être engagée dès l'automne prochain, à titre expérimental, sur un nombre limité de budgets.

Elle ne doit pas, non plus, se traduire par une réduction par rapport au système actuel, de la possibilité, pour les députés, de questionner le Gouvernement. Aussi pourrait-il être envisagé, outre les questions que les députés posent oralement au ministre au cours de son audition par la commission saisie pour avis, que, dans le cadre d'une organisation par groupe analogue à celle prévue pour la séance publique, les députés puissent poser, à cette occasion, des **questions écrites** au ministre concerné. Celui-ci aurait l'obligation de publier sa réponse au plus tard au moment de la discussion de son budget en séance publique.

Le débat en séance publique, achevant cette deuxième phase, pourrait être consacré à l'examen des articles de la première partie de la loi de finances, puis des articles de la deuxième partie, et au vote des crédits, à l'issue de **débats plus resserrés** privilégiant l'examen des politiques publiques, de leurs orientations et de leur efficacité, débats dans lesquels

interviendraient les rapporteurs et un orateur par groupe. L'examen des éventuels amendements se déroulerait selon les règles habituelles.

Ces évolutions souhaitables, si elles constituent un bouleversement des habitudes et des mentalités, ne nécessitent que très peu de modifications du Règlement de l'Assemblée et une unique réforme législative, celle étendant aux rapporteurs pour avis les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux.

Une forte volonté politique de la part de l'ensemble des parlementaires, un peu d'audace et de disponibilité, devraient permettre de faire apparaître le Parlement comme le véritable garant de la bonne gestion de la dépense publique et de sa légitimité.

Limité, comme pratiquement tous les parlements étrangers, dans sa participation à la confection de la loi de finances, le Parlement doit exercer tous ses pouvoirs pour débattre des grands choix économiques et financiers, des domaines d'intervention publique, et contrôler les résultats des dépenses. Si le Parlement sait valoriser cette connaissance qu'il aura du fonctionnement des services publics, il en résultera inévitablement un changement dans les comportements, notamment de l'administration, vis à vis des recettes et des dépenses de l'Etat, comme cela s'est passé dans de nombreux pays voisins.

Il est probable que cette impulsion contribuera à rendre inéluctable la mise en chantier de réformes plus profondes, qui touchent au coeur même du fonctionnement de l'Etat.

II.- L'URGENCE DE LA RÉNOVATION DU FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT

A.- LA RÉFORME INTROUVABLE ?

La réforme en profondeur du fonctionnement de l'Etat peut être une source d'économie et il va de soi qu'elle ne saurait se résumer à la seule question des effectifs de la fonction publique.

1.- Un état des lieux complet effectué en 1994

L'amélioration de l'efficacité de l'Etat français, qui nécessite une meilleure définition de ses objectifs et la modernisation de ses structures et de sa gestion, est à l'ordre du jour depuis de nombreuses années. Dans cette perspective, le Premier ministre a confié le 8 novembre 1993 à une mission de réflexion présidée par M Jean Picq, conseiller-maître à la Cour des comptes, le soin de faire un bilan et des propositions.

Ce travail a donné lieu à la publication en mai 1994, d'un rapport ⁽¹⁰¹⁾ très complet dont de nombreux aspects ont été repris devant le groupe de travail par M. Jean Picq, qui a souligné que la mise en oeuvre de ses propositions restait, pour l'essentiel, à faire.

⁽¹⁰¹⁾ *L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde* – La Documentation française – rapports officiels 1994.

On reviendra ici sur les principaux éléments des réformes proposées, aux fortes répercussions en termes de maîtrise des dépenses publiques, pour la mise en œuvre desquelles le Parlement pourrait jouer le rôle d'un aiguillon puissant.

a) Achever la décentralisation

Trois aspects de la décentralisation doivent être rapidement améliorés : en premier lieu, la confusion entre la décentralisation par matière (l'urbanisme aux communes, les affaires sociales aux départements, la formation professionnelle aux régions...) et la décentralisation par niveau (les collèges aux départements, les lycées aux régions) ; ensuite, l'absence de délimitation précise des compétences propres à chaque collectivité et, en conséquence, interdites aux autres ; enfin, les mécanismes des finances locales, caractérisées par une proportion excessive de dépenses financée par l'Etat, ce qui ne contribue pas à la responsabilisation des acteurs locaux.

Ces trois éléments réunis expliquent l'enchevêtrement des compétences, la multiplication des financements croisés et l'opacité générale du fonctionnement du système. Ces cofinancements compliquent les procédures et favorisent l'irresponsabilité, chaque partenaire renvoyant sur l'autre les raisons des échecs et des dérapages financiers.

A ces défauts, s'ajoute le nombre excessif de niveaux d'administration. Aucune des collectivités publiques ne paraît capable de résoudre les problèmes d'aujourd'hui : la commune est souvent trop petite, le département trop uniforme et la région rarement de taille européenne. La nécessaire coopération intercommunale ou la mise en place de communautés urbaines ont encore des effets limités et, en l'état, contribuent fréquemment un peu plus à compliquer l'ensemble. Il y a, à l'évidence, un niveau de trop.

Le rapport de la « mission Picq » présentait trois propositions de réformes qu'il estimait urgent d'engager :

– *Légiférer sur les compétences locales*, afin de fixer de manière limitative les compétences de chaque collectivité publique, en distinguant les compétences obligatoires et les compétences facultatives, le reste leur étant interdit. La collaboration de différentes collectivités publiques devait, selon le rapport, rester possible, mais encadrée dans des limites précises. Les responsabilités de chacun devaient ainsi devenir plus claires pour les citoyens.

– *Limiter les cofinancements* : la clarification des compétences devrait, selon M. Jean Picq, permettre de définir une collectivité « chef de file » dans chaque domaine d'intervention publique. Les différentes collectivités publiques devaient ainsi pouvoir déterminer au sein de chaque région le programme des investissements selon une procédure contractuelle triennale (Etat, régions, départements et principales communes), ce programme comportant la liste des investissements jugés prioritaires localement.

– *Expérimenter les politiques publiques* : le rapport présenté en 1994 appelait l’Etat à tirer avantage de l’existence de collectivités locales entreprenantes pour engager autrement les nouvelles politiques publiques. Moyennant quelques précautions juridiques, la décentralisation peut fournir l’occasion d’expérimenter des programmes nouveaux avant de les généraliser. L’expérimentation du revenu minimum d’insertion en Ile-et-Vilaine a permis d’améliorer le projet avant son extension nationale. Un recours accru à l’expérimentation permettrait de mieux prendre en compte la diversité des situations sur le territoire et de d’éviter, quand c’est possible, une mise en oeuvre uniforme des politiques publiques qui paraît de moins en moins adaptée aujourd’hui.

Dans un ordre d’idée très proche, le rapport concluait que l’Etat doit tirer toutes les conséquences qui découlent des transferts de compétences effectués en direction de l’Union européenne au fur et à mesure de leur réalisation.

Lorsque des compétences dans différents domaines d’action sont ainsi transférées à l’échelon européen (la politique agricole, la politique commerciale, l’environnement, la recherche, la monnaie, aujourd’hui, bientôt l’immigration et la sécurité intérieure et probablement, un jour, la défense), l’Etat doit réduire d’autant ses propres interventions et services de gestion centraux et déconcentrés. Là encore, la juxtaposition des compétences est, selon M. Jean Picq, source de confusion et de dépenses inutiles.

b) Renforcer le débat public et prévenir les difficultés

Gérer sous la pression des crises sociales ou économiques constitue un sérieux reproche que l’on peut adresser à un Etat, car le coût d’une telle approche est généralement considérable pour les finances publiques.

La complexité et la mobilité de la société rendent plus difficiles, mais bien plus impératives que par le passé, l’analyse prospective et la démarche prévisionnelle, qui devraient devenir des fonctions majeures de l’Etat.

Les moyens existent, mais ils mériteraient d’être ranimés.

Une communication du ministre de la fonction publique, de la réforme de l’Etat et de la décentralisation, au Conseil des ministres le 5 novembre 1997, est encourageante ; elle préconise ainsi : « *chaque département ministériel devra se doter d’une mission de prospective et participer à des programmes de recherche sur la gestion publique et diffuser leurs résultats* ». C’est en tout cas une première réponse aux propositions du rapport de M. Jean Picq.

Il convient également de remobiliser dans cette démarche prospective et d’anticipation, le Commissariat général du Plan qui, comme on l’a vu, est par ailleurs investi de nouvelles tâches en matière d’évaluation.

Mais l'essentiel est de sortir ces analyses prospectives (études démographiques, évolutions des différents secteurs économiques, mutations industrielles, retombées de découvertes scientifiques, évolution du travail..) de l'ombre et du secret dans lesquels on les tient trop souvent.

L'Etat doit organiser le débat public autour des résultats des travaux des experts et des spécialistes, qui, sans remplacer la fonction centrale du Parlement, pourraient prendre plus souvent la forme de *Livres blancs*, puisque ceux, peu nombreux, qui ont été présentés en France, ont démontré leur impact (livres blancs sur la défense et sur les retraites, par exemple).

Le Parlement doit évidemment trouver toute sa place dans cette réflexion et c'est en particulier au moment du débat sur la programmation triennale des finances publiques que ces études pourraient être exploitées.

Les objectifs fixés dans la programmation budgétaire seraient liés aux besoins et aux prévisions mis en lumière par les débats. La discussion parlementaire permettrait d'en discuter et surtout de « sanctuariser » les objectifs et les engagements, de telle sorte que les politiques appliquées ensuite puissent être jugées à l'aune de ceux-ci.

c) Légiférer avec mesure

L'inflation législative est unanimement dénoncée ; le déficit d'évaluation de l'existant et de prise en compte des résultats antérieurs en est une cause majeure.

Un progrès réel devrait être réalisé, si la généralisation des études d'impact annoncée dans la circulaire du 26 janvier 1998, y compris pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, se met en place de façon satisfaisante.

Il appartient au Parlement de veiller au respect scrupuleux de l'obligation de fournir ces études d'impact en annexe aux projets de loi et surtout à la qualité de leur contenu, qui doit, notamment, éclairer le législateur sur l'intérêt de modifier le droit existant et sur l'adéquation entre les objectifs, quantifiés ou non, et les moyens proposés.

2.- Une réforme en permanente gestation

Comment passer des déclarations d'intention aux actes, telle est l'interrogation qui s'impose, en particulier, depuis la parution du rapport sur la réforme de l'Etat en 1994. Toutes les déclarations officielles s'en inspirent, mais les mesures concrètes sont encore trop peu nombreuses.

Une première tentative avait été engagée avec la circulaire du Premier ministre en date du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la

mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics. La circulaire a été suivie d'un décret⁽¹⁰²⁾, modifié en 1998.

On se limitera ici aux aspects de la réforme en rapport direct avec l'objet des réflexions du groupe de travail.

Le Premier ministre avait fixé, en 1995, cinq objectifs prioritaires et il paraît utile de revenir sur trois d'entre eux : tout d'abord, clarifier les missions de l'Etat par rapport à celles des autres acteurs publics et à celles qui doivent relever du secteur privé (marché ou secteur associatif) ; ensuite, réduire au maximum les tâches de gestion exercées au niveau central, pour les transférer vers les services déconcentrés, et légiférer moins ; enfin, rénover la gestion publique, ce qui implique la modernisation des procédures financières et des règles de comptabilité publique, l'amélioration de la procédure budgétaire, avec une meilleure information fournie au Parlement et une meilleure lisibilité de la dépense publique, la publication trimestrielle de la situation des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale (ce qui a été réalisé) et la révision des modalités de la régulation budgétaire.

La circulaire précisait également : « *L'Etat veillera à mieux gérer son patrimoine et à cette fin sera créé un organisme chargé des affaires foncières et immobilières de l'Etat qui aura notamment pour mission de mettre en place une véritable comptabilité patrimoniale de l'Etat* ».

Le décret du 13 septembre 1995 avait créé, pour une durée de trois ans, un comité interministériel pour la réforme de l'Etat et un commissariat à la réforme de l'Etat.

Le 29 mai 1996, le comité interministériel a publié 105 orientations et décisions dont le groupe de travail n'a pu que constater, tout au long des auditions qu'il a réalisées, que la plupart en sont encore à l'état d'ébauches ou de projets, en tout cas dans les secteurs qui nous occupent, et tout particulièrement en ce qui concerne la modernisation des outils de connaissance du patrimoine de l'Etat.

M. Jean Picq a sans doute raison lorsqu'il indique que l'association du Parlement à ces réformes est la clé de la réussite. En tout cas, on doit déplorer la cruelle absence du Parlement comme interlocuteur dans la phase de préparation des orientations définies en 1995.

Le 5 novembre 1997, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a présenté en Conseil des ministres son programme de réformes en indiquant qu'il fallait prendre en compte les mesures adoptées au cours des dernières années, mais en *changeant résolument de méthode*.

Le décret du 8 juillet 1998⁽¹⁰³⁾, a remplacé le commissariat à la réforme de l'Etat par une *délégation interministérielle à la réforme de*

⁽¹⁰²⁾ Décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995.

⁽¹⁰³⁾ Décret n° 98-573 du 8 juillet 1998 modifiant le décret du 13 septembre 1995.

l'Etat. Le comité interministériel pour la réforme de l'Etat, chargé de fixer les orientations de la politique gouvernementale, a été prorogé.

Un arrêté du Premier ministre, en date du 13 juillet 1998, met en place les différentes missions dont est chargée la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat. Parmi ces missions figure celle qui vise à *contribuer à la rénovation des instruments et des méthodes de la gestion du patrimoine de l'Etat*.

Cet objectif, comme en 1995, figure en bonne place dans le programme de réforme de l'Etat, au titre de **la modernisation de la gestion publique**.

Sous cette rubrique, le plan de réforme du 5 novembre 1997 prévoit plusieurs domaines, qui doivent particulièrement retenir l'attention de l'Assemblée nationale dans sa propre démarche rénovatrice.

L'amélioration de la gestion publique, pour laquelle, chaque ministère devait, dans un délai de douze mois, présenter un plan pluriannuel de réalisations, passe tout d'abord par l'établissement de **contrats fixant pour chaque ministère l'évolution de ses crédits de fonctionnement et de ses effectifs sur plusieurs années**.

Ensuite, il s'agit de poursuivre l'étude de la modernisation du système budgétaire et comptable en vue d'une **connaissance du coût complet des services**.

L'adaptation de la nomenclature budgétaire est nécessaire, afin de regrouper les crédits autour des grandes politiques publiques et pour identifier clairement les chapitres déconcentrés.

Un programme de modernisation de la **gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** est arrêté, afin d'améliorer la gestion du premier propriétaire immobilier de France.

Enfin, l'Etat doit se doter **d'un système de comptabilité patrimoniale**.

Avant d'examiner pour quelles raisons la politique patrimoniale de l'Etat est un instrument indispensable à une gestion publique moderne et respectueuse des intérêts des contribuables, votre Rapporteur suggère, afin de faire jouer au Parlement son rôle dans ce vaste champ de réformes et d'éviter leur enlisement, que la **Commission des finances procède très prochainement à l'audition du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation ainsi que du délégué interministériel à la réforme de l'Etat**, afin de faire le point avec eux sur l'avancement de ces différents chantiers, quatorze mois après leur lancement. Le sentiment est, en effet, que les gouvernements successifs ont beaucoup glosé sur ces thèmes, mais que, concrètement, peu de choses avancent.

3.- La politique patrimoniale de l'État au coeur de la réforme

Il a été indiqué à plusieurs reprises, devant le groupe de travail, que l'Etat ne serait pas en mesure de connaître précisément le montant réel de sa dette ni le contenu et la valeur de ses actifs.

Il convient donc tout d'abord de répertorier le contenu et la qualité des informations financières et comptables disponibles, avant de tracer quelques pistes d'amélioration.

*a) Prendre la mesure de l'insuffisance des informations
financières et comptables disponibles*

L'impératif de maîtrise des finances publiques rend indispensable une gestion plus performante du patrimoine de l'Etat, mais la première difficulté apparaît lorsque l'on constate que sa consistance et sa valeur exacte ne figurent dans aucun compte de la Nation.

Une évaluation de l'INSEE, réalisée en 1992, estime à 5.700 milliards de francs la valeur brute du patrimoine de l'ensemble des administrations publiques. Toutefois cette évaluation, unique en son genre, exclut de très nombreux biens difficilement estimables.

Le passif de l'Etat se décompose, pour sa part, en une dette financière, négociable (obligations du Trésor, bons en comptes courants) ou non négociable (bons du Trésor et emprunts à court terme, engagements de l'Etat), et une dette non financière (correspondants du Trésor et créiteurs divers). Mais il faut y ajouter la dette gérée pour le compte de tiers, comme c'est le cas des emprunts de l'ancien budget annexe des postes et télécommunications.

Deux questions majeures sont aujourd'hui à prendre en compte : une exigence de sincérité de la présentation de la situation financière de l'Etat et une optimisation de la gestion de la dette. Cette double orientation ne constitue pas seulement une priorité démocratique mais aussi économique, dans la mesure où une part substantielle de la dette est négociée sur le marché mondial, de plus en plus exigeant en matière d'informations et de transparence.

De surcroît, la sincérité de la présentation de la situation financière des Etats membres de l'Union européenne est surveillée par les institutions européennes, notamment en ce qui concerne la dette et le besoin de financement annuel.

Enfin, ce besoin de transparence est apparu aux yeux de l'opinion à l'occasion des pertes massives du Crédit lyonnais et des débats sur la reprise de la dette de la SNCF.

Le règlement général de la comptabilité publique du 29 décembre 1962 assigne, outre la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et de trésorerie, plusieurs finalités d'ordre patrimonial à la comptabilité publique, comme la connaissance de la situation du patrimoine, le calcul du prix de revient, du coût et du rendement des services. Mais, en réalité, la

comptabilité de l'Etat demeure essentiellement une comptabilité de caisse, au détriment de la logique patrimoniale.

Dépasser la comptabilité de caisse

L'article 16 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 oriente la comptabilité publique essentiellement vers la vérification de la conformité de l'exécution du budget aux autorisations de dépenses contenues dans la loi de finances. Toutefois, depuis 1970, une comptabilité patrimoniale a été mise en place, qui permet de décrire, de façon cependant non exhaustive, des éléments de l'actif et du passif de l'Etat (les participations financières, les immobilisations corporelles et la dette principalement). Mais cette comptabilité patrimoniale est peu fidèle et, surtout, découplée des enjeux budgétaires, elle n'a qu'une faible portée opérationnelle.

Une description des postes d'actifs peu opérationnelle

Deux reproches principaux sont le plus souvent exprimés.

Les participations financières de l'Etat, telles qu'elles sont retracées dans la comptabilité générale de l'Etat (CGE), sont réévaluées annuellement en prenant en compte la situation nette comptable de l'entreprise au prorata du pourcentage du capital détenu par l'Etat. La valeur retenue s'appuie sur le dernier bilan connu de l'entreprise et il en résulte un décalage entre la valeur de marché de la participation et celle purement comptable qui apparaît au bilan de l'Etat. Ainsi, au moment de la privatisation de quatre grandes sociétés en 1993, un écart positif de 25% entre leur valeur de marché et leur valeur au bilan de l'Etat a été mis en évidence.

En second lieu, l'absence de consolidation des participations financières ne permet pas de donner une vision économique globale du portefeuille de l'Etat. De plus, certaines participations minoritaires et un grand nombre de dotations ne sont pas comptabilisées.

Les immobilisations non financières ne sont pas beaucoup mieux recensées. Aucun document ne réalise l'agrégation des biens immobiliers et de leur valeur vénale, ni ne calcule les ratios d'entretien ou de maintenance.

Une dette sous-évaluée

La dette financière de l'Etat ne représente pas la totalité des engagements de long terme de l'Etat.

Il existe de nombreuses charges de long terme dont l'Etat s'acquitte en vertu d'obligations juridiques ou politiques qui ne sont pas reprises en comptabilité. Il s'agit principalement des charges induites par le régime des pensions des fonctionnaires de l'Etat, mais l'Etat garantit également la dette de nombreux organismes. Ces engagements sont très partiellement recensés dans les annexes hors bilan de l'Etat et n'apparaissent pas dans son bilan.

La question n'est pas de demander à l'Etat, à l'instar des entreprises, de provisionner toutes ses obligations, ne serait-ce que parce qu'il garde la possibilité de revenir sur certaines d'entre elles en vertu de ses prérogatives de puissance publique. Certaines formes de provisionnement ont cependant été prévues par l'ordonnance de 1959, sous la forme de « chapitres réservoirs » comme les « crédits pour dépenses éventuelles, urgentes et imprévues ». Mais ces réserves, d'ampleur limitée, mises à part, l'Etat pratique une **politique de provisionnement minimal**, alors que le principe de sincérité budgétaire milite pour qu'apparaissent, à la lecture du bilan de l'Etat, les causes d'éventuels déséquilibres futurs.

Il est, en l'état, difficile de connaître l'évolution de la situation nette de l'Etat et de savoir dans quelle mesure ses dépenses sont financées par l'impôt, les recettes non fiscales ou par la dette. L'Etat ne s'intéresse pas beaucoup non plus à la rentabilité de ses actifs, et les finances publiques sont jugées à l'aune des seuls ratios de la dette ou du déficit rapportés au PIB.

*b) Vers une modernisation de la comptabilité
et une rénovation de la gestion*

Face à ce constat d'une politique patrimoniale de niveau embryonnaire, les perspectives de réformes doivent s'orienter vers la modernisation de la comptabilité et la rénovation de la gestion.

Au préalable, on constate une nouvelle fois que la règle de l'annualité budgétaire, qui privilégie le court terme et incite à reporter le plus tard possible, par exemple, les charges d'entretien des biens immobiliers, avec les dégradations qui en résultent, ou le paiement des fournisseurs, ce qui peut entraîner des agios extrêmement importants, rend difficile une politique patrimoniale efficace.

La modernisation de la gestion des administrations nécessite que ces dernières soit véritablement gérées, notamment au moyen de la définition d'objectifs. Il convient donc d'organiser les ministères en ce sens, et on y sera aidé en instituant, auprès de chaque ministre, **un secrétaire général de l'administration**, chargé d'établir le plan stratégique des services et des centres de responsabilité, de suivre les indicateurs de gestion, d'établir les rapports annuels et de rendre compte au ministre.

Comme cela a été constaté à d'autres moments du rapport, le moteur de la réforme doit consister à **rapprocher les éléments d'information que constituerait une comptabilité patrimoniale de l'Etat et les choix budgétaires** qu'elle devra éclairer. En effet, tant que les informations patrimoniales resteront découplées du processus budgétaire, elles seront délaissées. En revanche, l'adoption d'une comptabilité en « droits constatés », intégrant dans un même exercice budgétaire les dépenses dues mais non encore payées, aura des répercussions capitales sur la lisibilité et la sincérité de l'ensemble.

Il en résultera nécessairement l'inscription d'amortissements et de provisions, même à petite échelle, dans les projets de lois de finances, ce qui renforcera l'approche pluriannuelle des engagements budgétaires et permettra d'élargir l'horizon temporel du Parlement, mais aussi des gestionnaires.

Comment opérer ce rapprochement ?

La programmation budgétaire triennale avec constitution d'un « budget glissant » à l'intérieur de la période, souhaitée par ailleurs, trouve, ici aussi, son plein intérêt. Mais une condition doit s'y ajouter : cette prévision glissante devrait contenir les projections de l'évolution mécanique sur trois ans, des charges et des recettes de l'Etat, alors que de telles informations sont aujourd'hui limitées à l'usage interne de la direction du budget. Il en irait ainsi, en particulier, pour toutes les mesures nouvelles proposées.

Deux autres types d'informations devraient venir éclairer le débat budgétaire, sous forme d'annexes par exemple.

Tout d'abord une information sur les **engagements hors bilan**. Elle évaluerait de manière synthétique les engagements financiers, à législation inchangée, et mettrait, le cas échéant, en évidence les risques de déséquilibres financiers futurs.

Ces informations devraient concerner trois grandes rubriques : les engagements sociaux, essentiellement les retraites, les engagements financiers (gestion de la dette) et, enfin les garanties assurantielles (assurance en responsabilité de l'Etat, assurance-crédit à l'exportation).

En second lieu une information sur **les participations de l'Etat** est nécessaire. Il s'agirait de récapituler l'évolution en valeur de ces participations, de recenser les engagements de l'Etat avec un bilan des recapitalisations accordées et un plan indicatif des cessions et des recapitalisations envisagées au cours des trois années à venir.

Une approche triennale des dépenses, le développement de la comptabilité patrimoniale et la systématisation des contrôles et de l'évaluation de la gestion publique devraient permettre de constituer une sorte de tableau de bord pour les responsables des administrations et faire évoluer leur gestion.

Mais la dynamisation de la gestion mobilière et immobilière et le développement des contrôles ne suffiront pas : conformément à ce qui a été évoqué à plusieurs reprises devant le groupe de travail, il faut davantage intéresser les fonctionnaires à agir dans le sens d'une meilleure gestion.

La contrepartie du renforcement des contrôles et des responsabilités face aux résultats d'évaluation doit être une plus grande liberté d'action pour les gestionnaires et la possibilité de tirer avantage des économies réalisées.

Un mécanisme d'intéressement budgétaire des grandes directions ministérielles et des services déconcentrés doit être défini, sous forme de

contrats pluriannuels de programmation des dépenses. Cette logique de **globalisation des crédits de fonctionnement** devrait même offrir des possibilités de redéploiements des dépenses et de reports des crédits économisés sur des postes différents.

Mais leurs outils de gestion doivent également être rendus plus efficaces par l'allègement des contraintes juridiques, en particulier celles relatives à la gestion des biens immobiliers (possibilité de choix entre crédit-bail, achat ou location de biens) et à la gestion des effectifs (choix des contrats, redéploiements...).

Enfin, comme il a été également suggéré, notamment, par M. Michel Bon, Président de France Télécom et ancien dirigeant de l'Agence nationale pour l'emploi, des échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre les ministères mais aussi avec des administrations étrangères et même avec le secteur privé, doivent être généralisés.

L'introduction de ces innovations, en particulier le passage à une comptabilité en droits constatés, soulève de nombreux obstacles et nécessite des modifications importantes de l'ordonnance organique. Il faudra sans doute procéder par étape et encore une fois compter sur la mise en mouvement du Parlement dans ses fonctions de contrôle et d'évaluation pour rendre indispensables ces réformes.

La réforme de l'État a notamment pour finalité de promouvoir une efficacité accrue de la dépense publique. Elle ne doit donc pas être menée sans aborder la question de la procédure budgétaire ; elle doit, à cet égard, déboucher sur une profonde remise en cause de nos méthodes d'examen du projet de loi de finances.

B.- UNE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE RÉNOVÉE, AU SERVICE D'UNE EFFICACITÉ ACCRUE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Notre procédure budgétaire souffre, en effet, comme on l'a vu, de deux lacunes majeures.

D'abord, elle ne permet pas au Parlement de se prononcer sur les enjeux stratégiques de nos finances publiques. Le Parlement n'appréhende pas, dans sa globalité, la dépense publique et n'est pas en mesure de se prononcer sur ses perspectives d'évolution. Il est, à cet égard, révélateur que les contraintes pesant désormais sur les finances publiques françaises aient été introduites par le biais des institutions communautaires, qu'il s'agisse de la discipline imposée par le traité de Maastricht et par le Pacte de stabilité et de croissance, avec l'élaboration de perspectives triennales d'évolution du déficit et de la dette publique, ainsi que des prélèvements obligatoires.

Ensuite, notre procédure budgétaire ne permet pas d'appréhender la dépense publique en termes d'efficacité. Elle reste enfermée dans une logique privilégiant les dépenses, et non les résultats. Outre l'absence de lisibilité des politiques publiques, il en résulte une

déresponsabilisation des administrations, qui, sous réserve de respecter les règles comptables, n'ont finalement guère de compte à rendre quant à l'efficacité des dépenses effectuées. Or, la période actuelle, marquée par la raréfaction des ressources publiques, impose de sortir de cette logique, en « changeant les règles du jeu ».

C'est vers ces deux objectifs – appréhension des enjeux stratégiques des finances publiques et évaluation de l'efficacité de la dépense publique – que tendent les conclusions de notre groupe de travail relatives à la réforme, à terme, de notre procédure budgétaire.

1.- Remédier au défaut de transparence de notre procédure budgétaire

Afin de permettre au Parlement de se « réapproprier » les finances publiques, il convient d'améliorer sensiblement la transparence de notre procédure budgétaire. Cette notion de transparence recouvre deux aspects : d'une part, la lisibilité des finances publiques et, d'autre part, la sincérité des comptes publics.

a) Renforcer la lisibilité des finances publiques

Comme votre Rapporteur l'a précédemment souligné, le Parlement reçoit une masse d'informations considérable de la part du Gouvernement et des diverses institutions publiques. Toutefois, ces données ne permettent pas à la représentation nationale d'appréhender les véritables enjeux inhérents à l'évolution de nos finances publiques. Aussi, ces informations devraient-elles être accompagnées de documents de synthèse, susceptibles de permettre au Parlement de se prononcer, de manière pertinente, en intégrant les contraintes macro-financières encadrant les politiques publiques.

A l'occasion du débat d'orientation budgétaire

- Une consolidation des comptes publics

– Il conviendrait, en premier lieu, que le Parlement puisse disposer d'une **présentation consolidée des comptes publics**, c'est-à-dire des comptes de l'Etat et de ses établissements publics, des comptes des collectivités locales et des comptes sociaux.

Rappelons, en effet, que la prise en compte des seules dépenses de l'Etat, comme le souligne le tableau ci-joint, ne permet plus de juger de la réalité de la dépense publique. Les dépenses effectuées par les collectivités locales ou *via* les comptes sociaux représentent une part croissante des interventions de la sphère publique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les institutions communautaires raisonnent désormais en termes de dépenses des administrations publiques, et non plus simplement sur la seule base des dépenses de l'Etat.

LA PART DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE PIB*

(en % du PIB)

	1987	1994	1995	1996	1997
Etat	22,1	21,9	21,4	21,4	21,1
Organismes divers d'administration centrale	3,3	4,0	4,1	3,6	3,4
Administrations publiques locales	9,5	10,5	10,5	10,4	10,4
Administrations de sécurité sociale	22,5	24,2	24,3	24,7	24,6
Administrations publiques ⁽¹⁾	51,7	54,8	54,6	55,2	54,7

(1) Le total des administrations publiques est supérieur à la somme de ses composantes en raison des opérations de consolidation.

* Les dépenses publiques ne comprennent pas la 4ème ressource (R 671), comptabilisée en déductions de recettes.

Source : Comptes de la Nation 1997, INSEE - Direction de la Prévision - publiés dans « Les comptes des administrations publiques en 1997 », n° 581 - avril 1998.

Relevons, par ailleurs, que la dynamique des dépenses sociales est telle qu'elle se traduit par un enchevêtrement croissant entre les prélèvements sociaux et ceux opérés au profit de l'Etat. Cette situation impose, par conséquent, de recourir également à une consolidation au niveau des prélèvements.

— En corollaire de cette exigence, le Parlement devrait être destinataire d'un **bilan et d'un hors-bilan de l'Etat et des entreprises publiques**, accompagné de projections à trois ou cinq ans, dès lors que les mesures qu'appelle, à cet égard, la réforme de l'Etat permettront d'appréhender les masses en jeu.

Ce document devrait permettre de mesurer les engagements à long terme de l'Etat, notamment en matière de retraites de la fonction publique et de dette publique, et d'évaluer les actifs de l'Etat, particulièrement dans le domaine immobilier. Le Parlement disposerait ainsi d'une analyse globale et à long terme des comptes de l'Etat lui permettant de prévoir les évolutions liées à ses engagements à long terme, sur la base d'un débat transparent et démocratique.

Soulignons, également, la nécessité de mettre en oeuvre une approche identique pour les entreprises publiques. Il est, à l'heure actuelle, impossible de déterminer si l'Etat s'appauvrit ou s'enrichit du fait de ses participations. Rappelons, à cet égard, que la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier de 1994 ⁽¹⁰⁴⁾ prévoit, d'ores et déjà, la publication des comptes consolidés des entreprises publiques, lesquels comprennent leurs engagements hors bilan. Si quatre rapports ont déjà été déposés à ce titre, ils ne permettent pas d'appréhender la situation d'ensemble des entreprises publiques, car la consolidation est, pour

⁽¹⁰⁴⁾ Article 20 de la loi n° 94-679, du 8 août 1994, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, publiée au *Journal officiel* du 10 août 1994.

l'essentiel, présentée entreprise par entreprise, les informations globales restant insuffisamment développées.

- Des projections pluriannuelles des dépenses de l'Etat par fonction

Cette présentation des comptes publics devra être complétée par des projections pluriannuelles, présentées par le Gouvernement au moment du débat d'orientation budgétaire.

Cette démarche est, d'ores et déjà, engagée pour les « grands soldes » de nos finances publiques. Les dispositions du Pacte communautaire de stabilité et de croissance prévoient, en effet, que chaque Etat membre présente, à ses partenaires, des projections triennales en matière de dette publique, de déficit public et de prélèvements obligatoires.

Il conviendrait de compléter ces documents par des projections en matière de dépenses et de recettes, afin de sortir du cadre strictement annuel de notre procédure budgétaire. Celui-ci peut constituer, en effet, un obstacle à la lisibilité des politiques publiques. Des projections pluriannuelles présenteraient, par ailleurs, l'intérêt de permettre un débat sur le niveau de la dépense publique et les moyens alloués aux grandes politiques.

A cette fin, ces projections devraient présenter des profils maxima de dépense publique, détaillant les dépenses de l'Etat, les dépenses sociales et celles des collectivités locales. Les dépenses de l'Etat seraient ensuite ventilées par grandes fonctions, appelées, une fois la réforme de l'Etat devenue effective, à être détaillées. Ces grandes fonctions évoqueraient, notamment, les dépenses en faveur :

- des missions régaliennes de l'Etat ;
- de l'économie et de l'emploi ;
- de l'éducation ;
- de l'assistance et à la solidarité sociale ;
- de la protection de l'environnement.

Ces projections pourraient être effectuées soit à un horizon de cinq ans, ce qui présenterait l'avantage de correspondre à la durée du mandat des députés, soit à un horizon de trois ans, ce qui paraît plus réaliste, compte tenu de la difficulté de l'exercice. Elles seraient glissantes, c'est-à-dire révisables tous les ans, afin de ne pas imposer de carcan rigide au pilotage des finances publiques.

Cet exercice serait également mis en oeuvre en matière de recettes, pour chaque catégorie de prélèvement.

Votre Rapporteur soulignera, enfin, la faisabilité de ce projet. La plupart des pays industrialisés ont, en effet, introduit, dans leur procédure budgétaire, des projections pluriannuelles, qui leur permettent de « piloter » à moyen terme leurs finances publiques. Ainsi, à titre d'exemple, en Allemagne, les documents budgétaires sont complétés par un plan financier, portant sur une durée de cinq ans, qui précise l'évolution des dépenses

publiques ventilées en une quarantaine de fonctions. La France souffre donc de graves retards en matière de pluriannualité, qu'il conviendrait de combler au plus vite.

- Une présentation des dépenses de l'Etat distinguant dépenses d'investissement et de fonctionnement

Les documents budgétaires transmis au Parlement ne permettent pas de donner une dimension stratégique aux débats budgétaires. Les enjeux véritables n'apparaissent pas.

En revanche, une présentation des comptes de l'Etat s'inspirant des règles en vigueur pour les collectivités locales et distinguant les dépenses d'investissement de celles de fonctionnement ferait très clairement ressortir que les enjeux majeurs de la gestion de nos finances publiques résident dans la réduction de notre dette publique. Rappelons, en effet, que la seule expérience tentée en la matière, à savoir le débat d'orientation budgétaire de 1996, soulignait que la France avait recours à l'emprunt pour financer ses dépenses de fonctionnement et rembourser sa dette. Autrement dit, les ressources de long terme de l'Etat étaient, pour l'essentiel, utilisées aux seules fins de « boucler les fins de mois ». Tout en renouvelant ses précédentes observations sur la nécessité de dépasser, en ce domaine, l'approche politiquement marquée retenue en 1996, votre Rapporteur estime nécessaire que le débat puisse prendre en compte cette dimension.

Il importe, en effet, de souligner qu'une présentation des dépenses de l'Etat selon un tel schéma pourrait permettre de mettre en lumière les véritables enjeux de l'évolution de nos finances publiques.

Certes, cette approche devra être mise en oeuvre avec finesse. Il convient, en effet, de prêter la plus grande attention au classement des dépenses, notamment en matière d'éducation ou de recherche, afin de tenir compte de leurs incidences économiques.

Sous cette réserve, votre Rapporteur appelle de ses voeux une **présentation des dépenses de l'Etat distinguant dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement**, afin de tendre, à terme, vers une section de fonctionnement en équilibre, comme cela est la règle pour les collectivités locales ou en Allemagne.

Rappelons, en effet, sur ce point, que l'article 115 de la loi fondamentale allemande restreint considérablement les possibilités de recours à l'emprunt, dont « *le produit ne peut dépasser le montant des crédits d'investissement inscrit au budget* ». Autrement dit, les ressources de long terme ne peuvent financer que des dépenses à long terme⁽¹⁰⁵⁾. Cette disposition impose à l'administration allemande de présenter un budget de fonctionnement en équilibre. Relevons, toutefois, que les responsabilités

⁽¹⁰⁵⁾ L'article 115 dispose, toutefois, qu'il peut être dérogé à cette règle « *pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global* ».

pesant sur la *Bund* sont sensiblement moindres que celles relevant de l'Etat français, notamment en matière d'éducation, en raison du rôle joué par les *Länder*.

L'ensemble de ces informations (comptes consolidés, projections pluriannuelles, présentation des dépenses de l'Etat distinguant dépenses d'investissement et de fonctionnement) devraient être transmises au Parlement lors du débat d'orientation budgétaire du printemps.

Les assemblées seraient ainsi en mesure d'évoquer les enjeux stratégiques liés à l'évolution de nos finances publiques.

Au cours de la procédure législative

Cette démarche prospective doit également, à terme, innover l'ensemble de la procédure législative.

Celle-ci souffre, en effet, en France, d'être déconnectée de ses implications budgétaires, le Parlement n'ayant que peu d'éléments pour évaluer le coût, non seulement pour l'économie, mais également pour le citoyen, ou en matière environnementale, des lois adoptées.

C'est pourquoi, il convient d'assortir les projets de loi, soit d'**études d'impact** pour les textes de nature législative, soit de **simulations** lorsqu'il s'agit de projets de réforme fiscale ou touchant aux cotisations sociales.

- A cette fin, les dispositions de la circulaire du 26 janvier 1998 relative à la généralisation des *notes d'impact* devront être mises en oeuvre avec rigueur.

Rappelons que cette circulaire a pour objet « *d'évaluer a priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des moyens envisagés et de s'assurer, de manière probante, que la totalité de leurs conséquences a été appréciée préalablement à la décision publique* ».

Ces notes d'impact devraient notamment : « *faire le point précis de la législation ou de la réglementation applicable, afin de faire précisément apparaître la portée des modifications apportées à l'état du droit et leur adéquation aux objectifs poursuivis* », [...] « *faire apparaître l'impact des nouvelles normes au regard de l'objectif de simplification administrative et notamment leurs conséquences en terme de formalités incombant aux entreprises et aux autres catégories d'usagers* », [...] « [présenter] *une analyse globale des appels micro-économiques et macro-économiques des mesures proposées* », précisant le coût induit par ces mesures et leurs effets sur l'emploi, [...] « *préciser les conséquences budgétaires des nouvelles dispositions non seulement pour l'Etat, mais également pour les collectivités locales, les établissements publics, les entreprises publiques ou les comptes sociaux* », [...] présenter un « *bilan coût-avantages [...] d'un point de vue quantitatif et qualitatif* » [...], ainsi que les principales mesures alternatives, et comporter, enfin, « *un dispositif de suivi d'évaluation de la*

mise en oeuvre du texte ». Ces études d'impact seraient jointes, de manière systématique, à l'ensemble des projets de loi transmis au Parlement.

Définies de manière ambitieuse, ces notes d'impact répondraient aux vœux du Parlement. Encore faut-il que la circulaire précitée soit appliquée, et ce de manière rigoureuse. Relevons, à cet égard, que notre assemblée n'a pour l'instant noté qu'une concrétisation limitée de ce dispositif.

- Les projets de réforme concernant les prélèvements fiscaux et sociaux devraient systématiquement faire l'objet de *simulations*.

Dans un premier temps, celles-ci seraient élaborées par le ministère des finances, notre assemblée conservant la faculté d'effectuer une contre-expertise avec ses moyens propres et, le cas échéant, en recourant à un organisme extérieur. Rappelons, à cet égard, que chaque commission permanente dispose des crédits budgétaires lui permettant de procéder à de telles études.

A terme, toutefois, il semble nécessaire que la Commission des finances puisse se doter de ses propres programmes de simulations. A cette fin, il serait souhaitable, d'une part, qu'elle puisse bénéficier d'un accès direct aux bases de données fiscales globales du ministère des finances et, d'autre part, de mettre en place les logiciels permettant, à partir de ces données, d'effectuer de telles simulations.

Cet effort de transparence, assurant une lisibilité accrue de nos finances publiques, ne saurait suffire, à lui seul, à redonner au Parlement le rôle qui doit être le sien en matière budgétaire : il convient également de veiller à ce que les données qui lui sont transmises soient correctement évaluées.

b) Améliorer la sincérité des comptes publics

La plupart des personnes auditionnées par notre groupe de travail ont souligné les insuffisances de notre procédure budgétaire. Chaque gouvernement recourt, en effet, à des degrés divers, à des artifices comptables, afin d'afficher un déficit public moindre.

L'indispensable réforme de l'ordonnance organique

Il serait souhaitable d'introduire des règles strictes de reddition des comptes publics s'imposant au Gouvernement. A cette fin, un vaste chantier de réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 est ouvert aux parlementaires.

L'objet de notre groupe de travail n'était pas de chercher à retracer, de manière exhaustive, les différents artifices auxquels recourent les différents gouvernements. Aussi, votre Rapporteur n'abordera-t-il que les principales lacunes inhérentes aux règles de présentation des comptes publics, telles qu'elle ont été mises en exergue par les personnalités entendues par le groupe de travail.

- Notre comptabilité publique enregistre, pour l'essentiel, comme on l'a vu, des flux de trésorerie. Elle ne permet donc pas d'appréhender les opérations qui ne sont pas encore dénouées ou les charges futures, liées aux amortissements des investissements ou aux provisions pour charges à payer.

Aussi serait-il nécessaire d'**introduire une comptabilité d'exercice en droits constatés**, rattachant charges et produits à l'exercice du fait générateur ⁽¹⁰⁶⁾.

Indiquons, d'ailleurs, que cette réforme est inéluctable : la directive SEC 1995, relative au nouveau système des comptes européens, vise à rendre obligatoire, à partir de 1999, les calculs du besoin de financement des administrations publiques en droits constatés, en sus des mécanismes de comptabilité de caisse.

- Certaines dotations budgétaires font l'objet de sous-évaluations chroniques, régulièrement dénoncées par la Cour des comptes. Ceci est notamment le cas pour certains crédits évaluatifs. Aussi conviendrait-il d'*évaluer plus correctement les différentes dotations budgétaires*

- *La distinction introduite entre dépenses budgétaires et dépenses de trésorerie* donne, également, lieu à des opérations visant à réduire les charges prises en compte par le budget de l'Etat. Ce fut notamment le cas lorsque l'Etat, prenant en charge une dette importante de 110 milliards de francs de la sécurité sociale, transforma un mécanisme d'avances à court terme en un prêt à long terme, dont le montant n'apparaissait pas dans le budget. Aussi conviendrait-il d'engager une réflexion sur cette distinction, afin de définir avec davantage de rigueur les opérations de trésorerie.

- En matière de recettes, l'une des critiques la plus fréquemment émise concerne la procédure des *fonds de concours*. Les montants des principaux fonds sont, en effet, connus à l'avance et pris en compte, en interne, par l'administration dans ses évaluations de recettes. Il serait donc souhaitable que les montants correspondants soient désormais inscrits en recettes, au moins pour les fonds de concours supérieurs à 100 millions de francs.

- L'ensemble des ressources n'apparaît pas dans le projet de loi de finances transmis au Parlement. Ainsi, contrairement aux dispositions de l'article 31 de l'ordonnance organique, il ne comporte aucune évaluation « *des ressources d'emprunts et de trésorerie* », mais simplement une autorisation de principe de recourir à l'emprunt. Le Parlement est ainsi dans l'incapacité de se prononcer sur le niveau d'endettement réel de la France. Aussi conviendrait-il d'inscrire en loi de finances initiale le montant des emprunts envisagés, en assortissant ces indications d'informations concernant les méthodes de gestion de la dette.

⁽¹⁰⁶⁾ Relevons, à cet égard, qu'une telle réforme supprimerait *ipso facto*, les possibilités de report de charges d'un exercice à l'autre.

Cette réforme doit, non seulement, être mise en oeuvre, mais également pouvoir faire l'objet de sanctions. L'une des lacunes majeures de notre procédure budgétaire réside, en effet, dans le fait qu'aucun organe indépendant ne se prononce, *a priori*, sur les projets gouvernementaux.

La consultation préalable de la Cour des comptes

Aussi conviendrait-il de prévoir qu'un organe impartial soit saisi, *ex-ante*, du projet de loi de finances présenté par le Gouvernement. En raison de ses compétences en matière de contrôle juridictionnel des comptes et de contrôle administratif de la gestion publique, la Cour des comptes est, selon votre Rapporteur, l'organe le plus compétent pour émettre un avis sur la sincérité des projets de loi de finances du Gouvernement. Cette proposition a, d'ailleurs, été avancée par M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes, au cours de ses auditions par notre groupe de travail.

La Cour serait ainsi amenée à se prononcer sur la sincérité des données budgétaires présentées dans le projet de loi de finances.

Cette procédure, par sa seule existence, devrait suffire à prémunir l'exécutif contre toute tentation de « manipulation » des comptes publics. Le caractère préventif de la saisine de la Cour des comptes, chargée d'évaluer *ex-ante* le projet de loi de finances du Gouvernement, devrait pouvoir se traduire par une plus grande fiabilité des données présentées.

Au-delà de cette exigence de transparence accrue des finances publiques, il convient de s'interroger sur les moyens mis à la disposition du Parlement pour améliorer les performances de la dépense publique. Compte tenu de la pesanteur qui caractérise notre procédure budgétaire, cet exercice appelle une rénovation en profondeur de cette dernière.

2.- Améliorer les performances de la dépense publique

Le niveau atteint par la dette publique, le poids des impôts et des charges, la raréfaction progressive des ressources publiques et l'absence de marges de manoeuvre budgétaires nous imposent de modifier la logique même de notre gestion publique, en privilégiant une logique d'efficacité.

a) Placer le Parlement au coeur du débat sur l'efficacité de la dépense publique

En raison de sa légitimité, le Parlement doit être au coeur de ce processus d'évaluation de la dépense publique. Comme l'a souligné M. Louis Schweitzer, lui seul est, en effet, en mesure d'exprimer, dans la continuité, les points de vue des différentes forces politiques de notre pays. Pour autant, cet exercice se révèle particulièrement complexe, tant notre procédure budgétaire est éloignée d'une logique d'efficience de la dépense publique.

Une logique d'objectifs, de résultats et de contrôle

- En l'état actuel de ses modalités de fonctionnement, notre procédure budgétaire semble, en effet, particulièrement inadaptée à un examen des moyens alloués à l'Etat au regard de leur efficacité.

L'évaluation de l'efficacité de la dépense publique suppose, en effet, que des objectifs soient fixés et que les résultats atteints soient mesurables, afin de déterminer dans quelle mesure ces objectifs sont remplis et à quel coût.

Or, notre procédure budgétaire reste enfermée dans une logique de moyens, dispersés entre ministères et non pas répartis par fonction. Par ailleurs, si les modalités d'examen du projet de loi de finances autorisent la remise en cause de la dépense publique, la distinction opérée entre services votés et mesures nouvelles constitue, non pas en droit, mais en fait, un obstacle majeur à cette remise en cause : l'immobilisme est la règle, l'examen des services votés l'exception.

L'adoption des services votés par ministère, et non plus globalement, pourrait contribuer à casser cette logique.

- Cette logique a désormais atteint ses limites. Il semble, désormais, difficile, compte tenu des économies déjà réalisées, d'aller plus loin dans cet exercice mécanique. Ce sont donc véritablement les règles du jeu budgétaire qu'il faut modifier, en réexaminant les missions assignées à l'administration, afin d'allouer en conséquence les ressources publiques.

- Ce changement impose de fixer des objectifs à l'administration.

A cette fin, il convient de substituer, à terme, à la présentation budgétaire actuelle par nature de charges ou par destination, une **logique de programmes et d'acteurs**, soit au sein d'un ministère, soit au sein de plusieurs d'entre eux lorsqu'il s'agit de politiques transversales.

Ces programmes feraient l'objet d'une **structure d'objectifs** définis en début de législature, et sur lesquels le Parlement serait appelé à se prononcer. Cette structure, objective et cohérente, comprendrait des **indicateurs de moyens, de résultats et d'objectifs**, définis de manière précise et chiffrée, et appelés à servir de référence au contrôle, *a posteriori*, de l'efficacité de la dépense publique. Soulignons que seule une telle structure est en mesure de déboucher sur le nécessaire triptyque « objectifs, résultats, contrôle », en substituant à une logique budgétaire de dépenses une logique comptable de résultats.

Dès lors, en effet, l'administration serait plus fortement soumise à une obligation de résultats et placée en situation de rendre compte de son action, à la fois en termes de coût et de résultat.

Cette responsabilité devrait se traduire, chaque année, par un effort de la part de l'administration pour rendre compte de son action (à l'image du « *reporting* » anglo-saxon), à l'occasion de l'examen, à l'automne, du projet de loi de finances pour l'année suivante. Chaque administration présenterait à

la représentation nationale un **plan stratégique** récapitulant les résultats atteints l'année précédente, le coût des mesures mises en oeuvre, les objectifs fixés pour l'année suivante, assortis des moyens requis.

Le Parlement serait ainsi en mesure d'allouer les crédits budgétaires en prenant en considération la performance des programmes, voire de les octroyer en fonction d'une hiérarchisation des dépenses publiques.

Afin de permettre une telle évolution, il conviendrait, s'agissant de la recevabilité financière des initiatives parlementaires, d'admettre la compensation entre charges, comme c'est déjà le cas en matière de ressources. Ainsi, il serait possible de « transférer » la dépense là où elle paraît la plus efficace, à condition de rester dans le cadre d'une enveloppe constante.

Une démarche progressive

- La poursuite de cet objectif constitue une démarche exigeante. L'administration devra, davantage encore que ce n'est le cas, s'interroger sur le coût de ses actions et rendre compte de ses résultats.

Par ailleurs, une telle réforme suppose, concrètement, que l'administration se dote des moyens de mettre en oeuvre une « budgétisation par objectif ». L'administration devra donc introduire une **comptabilité analytique**, afin d'évaluer le coût des actions entreprises, et se prêter à un contrôle de gestion, destiné à établir un bilan des actions menées. Or, notre administration souffre, sur ces deux points, de graves retards. M. Christian Sautter a indiqué, au cours de son intervention, qu'une logique « objectifs - résultats - contrôle » était, d'ores et déjà, appliquée en matière d'emploi-jeunes et de logements sociaux à construire. Mais, ces exemples restent l'exception.

Autrement dit, cette logique d'évaluation permanente de la dépense publique, qu'appellent de leurs vœux les membres de notre groupe de travail, doit s'inscrire dans une logique de moyen terme : ce sera un processus long et difficile.

- Pour y parvenir, il ne s'agit pas d'instaurer brutalement une révolution dans l'organisation de notre administration. Une telle approche serait totalement irréaliste et impraticable.

Seule une évolution progressive semble pertinente. Celle-ci serait susceptible d'emprunter trois voies, de manière concomitante.

Le Gouvernement doit, en premier lieu, poursuivre, de manière plus poussée, ses travaux de regroupement des dépenses publiques sous forme d'agrégats. Ainsi, progressivement, les documents budgétaires transmis au Parlement, les « bleus », correspondront-ils mieux à une logique d'objectifs et de résultats.

Par ailleurs, à l'occasion du lancement d'une nouvelle politique ou de la réforme de l'une d'entre elles, l'exécutif devra s'efforcer de présenter

ses actions sous forme de programmes et de missions, assortis d'indicateurs de moyens de résultats et d'objectifs.

Enfin, les travaux d'évaluation de la dépense publique que notre Assemblée entend mettre en oeuvre au cours du premier semestre de chaque année, devraient également se concrétiser par l'introduction d'une structure d'objectifs, en coordination avec l'administration concernée.

Cette approche pragmatique devrait se traduire, dans un premier temps, par la coexistence d'une présentation de la dépense publique sous forme de programme et par ministère. A terme, il conviendra, sans doute, de ne retenir que la seule approche par programme et par auteur, assortie d'une structure d'objectifs.

b) Introduire une gestion plus souple de la dépense publique

En contrepartie des contraintes qui lui seront désormais assignées, l'administration devrait disposer d'une plus grande autonomie de gestion. Des efforts ont, d'ores et déjà, été menés en ce sens, avec l'instauration des centres de responsabilité, par la circulaire du 23 février 1989, et des contrats de service, par la circulaire du 26 juillet 1995. Ils doivent être poursuivis et étendus à l'ensemble de l'administration, afin que celle-ci bénéficie d'un budget global et, sur certains aspects, pluriannuel.

Prévoir une globalisation des crédits

La plupart des intervenants devant notre groupe de travail ont souligné les inconvénients de l'excessive spécialisation des crédits budgétaires. Elle fait obstacle à toute souplesse dans l'exécution des dépenses, limite la marge de manoeuvre des ordonnateurs et laisse peu de place à l'initiative.

Dès lors que les services administratifs se verraient jugés sur les résultats obtenus, il serait possible, au contraire, de déconcentrer et de globaliser davantage les crédits⁽¹⁰⁷⁾. Cette globalisation devra, notamment, concerner les crédits de fonctionnement, y compris les crédits de personnel. Les gestionnaires seront ainsi en mesure d'arbitrer entre les différentes catégories de moyens, ce qui représenterait une avancée décisive, et d'introduire un intéressement des services aux gains de productivité réalisés, ce qui devrait constituer une incitation au changement.

Développer une approche pluriannuelle

Une approche pluriannuelle des crédits doit également être mise en oeuvre, afin de donner aux gestionnaires des garanties quant aux moyens dont ils disposent et conférer ainsi à leur action une visibilité dont ils sont actuellement dépourvus.

⁽¹⁰⁷⁾ On observera, par ailleurs, que, entre 1984 et 1999, le nombre des chapitres budgétaires a été significativement réduit, passant, pour le budget général, de 1642 à 822.

Cette approche pluriannuelle devrait, notamment, porter sur les crédits de fonctionnement, et donc de personnel.

Cette mesure présenterait un autre intérêt majeur : celui d'éviter les surconsommations de crédits observées en fin d'année, afin d'épuiser les enveloppes budgétaires octroyées et obtenir leur reconduction. Une gestion pluriannuelle des crédits de fonctionnement se traduira, au contraire, par leur report automatique, supprimant ainsi ces effets pervers.

Les mécanismes actuellement retenus pour définir les autorisations de programme pourraient être transposés aux crédits de fonctionnement. En tout état de cause, il y aurait lieu de faciliter les reports de crédits.

Votre Rapporteur tient, toutefois, à rappeler que les marges de manoeuvre offertes aux gestionnaires *via* la globalisation et la pluriannualité des dotations budgétaires dont ils bénéficient, ne sont envisageables que si des objectifs sont assignés aux services concernés et leurs résultats évalués. **Autrement dit, l'autonomie des gestionnaires doit être la contrepartie de leur plus grande responsabilisation.**

La rénovation de la procédure budgétaire et des règles de gestion publique ne saurait suffire, à elle seule, à garantir une efficacité accrue de la dépense publique. Encore faut-il, en effet, que les décisions de la représentation nationale ne deviennent pas lettre morte une fois arrêtées.

3.- Rendre l'exécution budgétaire plus respectueuse de l'autorisation délivrée par le Parlement

Les marges de manoeuvre extrêmement larges dont jouit, à cet égard, le pouvoir exécutif en cours d'exécution suscitent de nombreuses difficultés. Sans doute serait-il souhaitable d'engager à ce propos une ambitieuse réforme de l'ordonnance organique, afin de contenir l'autonomie du Gouvernement en matière d'exécution, dans le respect des nécessités liées aux exigences du réglage conjoncturel.

A court terme, toutefois, deux séries de mesures devraient être mises en oeuvre, de manière consensuelle, afin de rendre l'exécution budgétaire plus respectueuse de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement.

a) Tenir informé le Parlement de l'exécution du budget

A cette fin, les Commissions des finances du Parlement pourraient, régulièrement, procéder à l'audition du ministre chargé du budget sur l'exécution de celui-ci.

Cette procédure informelle permettrait de faire le point sur les résultats atteints par l'administration au regard des objectifs impartis, une fois les réformes proposées par notre groupe de travail mises en oeuvre.

Ces auditions présenteraient également l'intérêt d'obtenir des informations précises et pertinentes sur le niveau de l'équilibre budgétaire, lequel est aujourd'hui devenu un élément essentiel de la conduite de la

politique budgétaire. La représentation nationale serait ainsi informée, au plus tôt, d'éventuels dérapages.

b) Encadrer la mise en oeuvre des mesures de régulation budgétaire

La régulation budgétaire fait l'objet de vives critiques, en raison des atteintes qu'elle porte aux prérogatives du Parlement, remettant en partie en cause l'autorisation délivrée par le Parlement, et des difficultés qu'elle suscite en matière de gestion publique, s'avérant parfois contreproductive en termes d'efficacité.

Aussi conviendrait-il d'encadrer les pouvoirs de régulation budgétaire du Gouvernement.

Notre groupe de travail n'a pas retenu des propositions visant à prohiber toute mesure de régulation budgétaire, jugées irréalistes au regard des contraintes pesant sur la gestion publique et des exigences communautaires en matière de déficit.

Elle n'a pas non plus jugé totalement adaptée la suggestion visant à créer un fonds de régulation budgétaire, sur le modèle du fonds d'action conjoncturel (FAC) des années 1981 et 1982. Bien qu'une telle procédure permette au Gouvernement de disposer de marges de manœuvre pour faire face aux aléas de la conjoncture et ce, en respectant les prérogatives du Parlement, la constitution de réserves ne semble plus adaptée au contexte actuel. Les expériences passées montreraient plutôt qu'une telle procédure constitue, dans une certaine mesure, une incitation à réaliser des dépenses supplémentaires. Or, tel n'est évidemment pas notre objectif.

Afin de tenir compte du caractère d'urgence attaché à certaines mesures de régulation, notamment lorsque des annulations de crédits ont pour objet de gager des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement, notre groupe de travail demande à celui-ci de tenir informées les commissions des finances des deux assemblées préalablement à toute mesure de régulation budgétaire, que celle-ci soit formelle ou informelle.

Par ailleurs, il paraît souhaitable qu'au-delà d'un montant très significatif - par exemple 10 milliards de francs - d'annulations cumulées de crédits, voire de virements, au sein du budget général, soit rendu obligatoire le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative. On peut, en effet, estimer qu'au-delà d'un tel montant, les modifications apportées à la loi de finances initiale ne sauraient relever que du seul organe institutionnel investi de l'autorité budgétaire, à savoir le Parlement.

Soulignons, enfin, que l'instauration de la session unique permet de rejeter l'un des arguments généralement avancés à l'encontre de cette proposition, le Gouvernement ayant fait valoir, dans le passé, que le rythme de travail du Parlement ne correspondait pas au calendrier de l'exécution budgétaire.

* * *

L'ensemble des mesures proposées constitue un changement considérable.

Elles ne sauraient donc être toutes mises en œuvre simultanément. A cet effet, les réformes de moyen terme seraient préparées par une mission de la Commission des finances, avec l'aide des administrations compétentes, et seraient mises en œuvre, en liaison avec le Gouvernement et le Sénat, au fur et à mesure de leur adoption. Elles ont vocation, dans la mesure du possible, à s'appliquer avant le terme de la présente législature.

Soulignons, enfin, que les mesures envisagées permettront au Parlement de débattre, de nouveau, des choix fondamentaux, alors qu'actuellement, la décision politique et les arbitrages budgétaires fondamentaux lui échappent largement. Notre procédure budgétaire devrait ainsi retrouver une plus grande légitimité démocratique.

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

Les réformes présentées ici sont inspirées par le souci d'une meilleure efficacité de la dépense publique, efficacité indispensable en elle-même, indispensable aussi si on veut limiter les prélèvements et les déficits. *Elles répondent à la volonté de mettre les fonctions de contrôle et d'évaluation au cœur de l'activité budgétaire* du Parlement.

Elles s'inspirent souvent d'exemples étrangers, en particulier de l'expérience britannique qui a permis à la Chambre des Communes, en collaboration avec le *National Audit Office* (N.A.O) créé en 1983, de renforcer son contrôle sur l'utilisation des fonds publics.

Les propositions formulées partent de l'idée qu'un renforcement des missions de contrôle et d'évaluation exercées par le Parlement, notamment par ses commissions, peut donner l'impulsion nécessaire à des réformes plus profondes touchant au fonctionnement même de l'Etat.

[RETOUR SOMMAIRE](#)

I - LES RÉFORMES À METTRE EN ŒUVRE IMMÉDIATEMENT

1.1. Développer les activités de contrôle du Parlement

1.1.1.) contrôler l'emploi des crédits tout au long de l'année

– créer chaque année, au sein de la Commission des finances, une mission d'évaluation et de contrôle, chargée d'auditionner les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques. La mission établira un calendrier de ses auditions, qui auront lieu chaque semaine durant tout le premier semestre. Les auditions seront ouvertes aux membres de la Commission des finances et aux rapporteurs pour avis des autres commissions ;

– étendre les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux de la Commission des finances aux rapporteurs pour avis des autres commissions. Les contrôles sur pièces et sur place seront menés, autant que possible, conjointement par les deux rapporteurs et coordonnés par le Rapporteur général. Ils donneront lieu à un compte-rendu devant la commission. Le renouvellement des rapporteurs spéciaux dans leurs fonctions sera subordonné à un minimum de deux contrôles sur pièces et sur place par an.

1.1.2.) mieux contrôler l'exécution des lois de finances, en avançant le vote de la loi de règlement à l'année N + 1. L'accélération de l'arrêté des comptes et l'anticipation de la déclaration de conformité doivent permettre à terme le vote de la loi de règlement avant celui de la prochaine loi de finances, dans le cadre d'une discussion commune.

1.1.3.) resserrer les liens avec la Cour des comptes

– intégrer, autant que possible, les demandes du Parlement dans le programme de travail établi annuellement par la Cour des comptes ;

– préparer les contrôles sur pièces et sur place des rapporteurs budgétaires et les audits de la mission d'évaluation et de contrôle avec le concours des magistrats de la Cour des comptes ;

– appliquer pleinement l'article L. 132-4 du code des juridictions financières, qui prescrit à la Cour de procéder aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions des finances et de leur communiquer ses constatations et observations.

1.2. Evaluer la dépense publique

1.2.1.) privilégier l'évaluation des services votés, qui représentent plus de 90% du budget, plutôt que la seule discussion des mesures nouvelles

– mener un programme annuel d'évaluations, portant sur des actions publiques transversales (exemples : programmes militaires, formation professionnelle, aides aux entreprises, etc.). Ce programme portera chaque année sur quatre ou cinq domaines. Il sera arrêté par la mission d'évaluation et de contrôle ;

– fixer un cahier des charges à l'opérateur, public ou privé, choisi pour conduire les évaluations ;

– débattre des résultats, en procédant à l'audition des évaluateurs et des responsables des politiques évaluées.

1.2.2.) se donner des moyens efficaces pour agir

– tirer les enseignements des évaluations, par exemple par l'audition d'un ministre, le vote d'une mesure nouvelle, le dépôt d'une proposition de loi ;

– doter la Commission des finances d'une banque informatique de données budgétaires et financières, lui permettant de procéder à des simulations ;

– permettre l'accès direct de la Commission des finances aux banques de données du ministère des finances.

Pour marquer sa volonté d'exercer pleinement ses attributions, la Commission des finances, par modification du Règlement de l'Assemblée nationale, s'appellera désormais Commission des finances, de l'économie, du contrôle et de l'évaluation.

1.3. Renforcer le débat démocratique

1.3.1.) conduire les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle en toute transparence

- ouvrir à la presse les auditions de contrôle et d'évaluation ;
- retransmettre les réunions hebdomadaires de la mission sur la chaîne de télévision parlementaire ;
- publier les rapports d'évaluation, avec le compte rendu des auditions et des débats auxquels ils auront donné lieu.

1.3.2.) élargir les droits de l'opposition

- confier à un membre de l'opposition la co-présidence de la mission annuelle d'évaluation et de contrôle, aux côtés du Président de la Commission des finances, l'animation et la coordination des travaux étant assurées par le Rapporteur général ;
- associer l'opposition à la préparation des auditions hebdomadaires de la mission ;
- dans le cadre des contrôles sur pièces et sur place, faire collaborer un rapporteur spécial de la majorité et un rapporteur pour avis de l'opposition (ou inversement).

1.3.3.) consacrer chaque mois une séance de questions au gouvernement à l'examen d'une politique publique, en soumettant, pendant une heure, le ministre concerné à une série de questions ciblées.

1.4. Rénover l'exercice du pouvoir financier

1.4.1.) privilégier la discussion des grandes orientations économiques et financières

- examiner chaque année, en Commission de finances, avant transmission à Bruxelles, les perspectives triennales des finances publiques, incluant l'ensemble des dépenses publiques (Etat, sécurité sociale, collectivités locales) ;
- organiser chaque année, en séance publique, un débat d'orientation budgétaire, sur la base des rapports présentés par la Cour des comptes (exécution de la loi de finances précédente) et le Gouvernement (rapport sur les orientations budgétaires ; perspectives triennales des finances publiques).

Ne pourrait-on envisager que ce débat soit conclu par le vote d'une loi d'orientation triennale des finances publiques ?

– mieux préparer ce débat en amont, en Commission des finances, sur la base de simulations commandées à des organismes de prévision, ainsi que d'auditions et de tables rondes d'experts.

1.4.2.) pratiquer un nouveau rythme d'exercice du pouvoir financier, associant mieux les commissions et s'appuyant sur deux grandes phases de travail

– La première phase sera consacrée, de janvier à juin, au contrôle des comptes et à l'évaluation des politiques publiques et se conclura, à l'automne, par le vote de la loi de règlement.

– La seconde phase débutera, en mai-juin, avec le débat d'orientation budgétaire et s'achèvera, à l'automne, par le vote de la loi de finances.

L'examen des fascicules budgétaires se déroulera au sein des commissions saisies pour avis. Les débats auront lieu en présence des ministres et s'appuieront sur les rapports des rapporteurs spéciaux et pour avis. Ils seront ouverts à la presse, nationale et régionale, et donneront lieu à compte rendu au *Journal officiel*. Une procédure de questions écrites permettra aux députés d'obtenir réponse au plus tard le jour de la séance publique.

Le débat en séance publique se concentrera sur l'examen des articles de la première partie de la loi de finances, puis des articles (rattachés ou non) de la deuxième partie, et sur un examen resserré des crédits, privilégiant l'examen des politiques publiques, leurs orientations et leur efficacité. Le débat en séance publique sera ainsi l'aboutissement des travaux menés en amont, en commission.

[RETOUR SOMMAIRE](#)

II - LES RÉFORMES DE MOYEN TERME

Ces réformes, qui participent de la réforme de l'Etat, nécessitent le plus souvent une modification des textes régissant l'organisation du débat budgétaire, en particulier de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, et l'introduction dans la sphère publique de méthodes plus modernes de gestion.

2.1. Améliorer la transparence et la signification des comptes publics

2.1.1.) garantir la sincérité des informations budgétaires

– consulter la Cour des comptes sur les projets de loi de finances et les comptes annexés, au regard de leur sincérité ;

– passer d'une comptabilité de trésorerie à une comptabilité en droits constatés (obligation de rattachement à l'exercice, comme pour les collectivités locales) ;

- mieux appliquer le principe d’universalité budgétaire, en évaluant la totalité des recettes (fonds de concours par exemple) et des dépenses (crédits évaluatifs, amortissements, provisions, etc.) ;
- inscrire en loi de finances le montant des emprunts envisagés, en précisant les méthodes de gestion de la dette ;
- consolider les comptes de l’Etat, des établissements publics et des entreprises publiques.

2.1.2.) renforcer l’information du Parlement

- établir chaque année, dans le cadre d’une comptabilité patrimoniale, un bilan et un « hors-bilan » de l’Etat, accompagnés de projections à trois ans, afin d’évaluer le patrimoine de l’Etat et ses engagements à long terme (droits à pension, garanties, etc.) ;
- accompagner le budget de perspectives d’évolution des principaux postes (personnel, charges de la dette, etc.) à l’horizon de trois à cinq ans ;
- assortir toute réforme touchant à la fiscalité ou aux cotisations sociales de simulations ;
- présenter annuellement un plan stratégique par ministère, exposant les résultats atteints l’année précédente par rapport aux objectifs annoncés, ainsi que les objectifs fixés et les moyens requis pour l’année suivante.

2.2. Centrer la discussion budgétaire sur l’efficacité de la dépense publique

- adopter les services votés par ministère et non plus globalement ;
- substituer à terme, à la présentation actuelle par nature de charges ou par destination, une présentation des crédits par programme et par acteur, permettant une évaluation *a posteriori* ;
- introduire des indicateurs de résultats et de moyens, précis et chiffrés, pour les crédits de chaque programme, la structure d’objectifs devant être présentée au Parlement en début de législature ;
- permettre des redéploiements de crédits, en autorisant les parlementaires à opérer des compensations entre dépenses publiques, comme ils sont autorisés à le faire en matière de ressources publiques ;
- distinguer entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d’investissement. Parvenir à terme à un équilibre de la section de fonctionnement, comme c’est la règle en Allemagne ou dans les collectivités locales ;
- assortir les projets de loi d’une étude d’impact de qualité, précisant l’adéquation entre les objectifs et les moyens mis en œuvre.

2.3. Rendre l’exécution budgétaire plus respectueuse de l’autorisation donnée par le Parlement

- fournir aux commissions des finances des deux Assemblées une information préalable sur les opérations de régulation budgétaire ;
- au-delà d'un certain seuil d'annulations ou de virements de crédits, rendre obligatoire le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative ;
- entendre régulièrement, en commission de finances, le ministre chargé du budget sur l'exécution des recettes et des dépenses et sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.

2.4. Rendre la gestion publique plus souple et mieux contrôlable

2.4.1.) permettre aux gestionnaires davantage de souplesse dans l'emploi des crédits

- globaliser les crédits de fonctionnement, dans le cadre d'enveloppes réparties par programme et par acteur et non plus par nature de crédits, à charge pour les gestionnaires de respecter leurs objectifs et d'en rendre compte ;
- tendre vers une pluriannualité des dépenses de fonctionnement et faciliter les reports de crédits, de manière à éviter les gaspillages de fin d'année.

2.4.2.) moderniser les méthodes de gestion

- nommer auprès de chaque ministre un secrétaire général de l'administration, chargé d'établir le plan stratégique des services et des centres de responsabilité, de suivre les indicateurs de gestion, d'établir un rapport annuel d'activité et de rendre compte au ministre ;
- tenir une comptabilité analytique permettant de connaître avec précision le coût des services rendus ;
- introduire dans chaque administration et chaque établissement public un contrôle de gestion, afin de passer d'une logique de dépenses à une logique de résultats.

*

* *

L'ensemble de ces réformes constitue un changement considérable. Les réformes à mettre en œuvre immédiatement seront appliquées dès la prochaine loi de finances (loi de finances pour 2000). Les réformes de moyen terme seront préparées par une mission de la Commission des finances, aidée par les administrations compétentes, et elles seront mises en œuvre, en liaison avec le Sénat, au fur et à mesure de leur adoption. Elles devront entrer en application avant le terme normal de la présente législature (loi de finances pour 2002).

[RETOUR SOMMAIRE](#)

DÉCLARATIONS DE GROUPES POLITIQUES

MM. Dominique Baert et Gérard Fuchs au nom du Groupe socialiste

Groupe R.P.R.

Groupe U.D.F.

Groupe Démocratie Libérale

MM. Jacques Brunhes et Christian Cuvilliez

au nom du Groupe communiste

OBSERVATIONS DE MM. DOMINIQUE BAERT ET GÉRARD FUCHS AU NOM DU GROUPE SOCIALISTE

Constitué à l'initiative du Président de l'Assemblée Nationale, le groupe de travail a situé sa réflexion dans un double cadre : prendre en considération la nécessité de réductions et de réorientations de la dépense publique, suivant des critères d'efficacité ; prendre acte que l'activité budgétaire du Parlement ne permet pas, en l'état actuel de son fonctionnement, un contrôle de l'efficacité des dépenses et des recettes de l'Etat : ce contrôle est pourtant partie intégrante de la légitimité démocratique du Parlement. Le groupe de travail a procédé à de nombreuses auditions de personnalités ayant une expérience dans le domaine du contrôle budgétaire et de l'évaluation, y compris des représentants du Gouvernement (MM. les Ministres de l'économie et du budget), dont certaines suggestions convergent avec les propositions formulées dans le rapport. Il a également souhaité s'appuyer sur une analyse des systèmes étrangers, et en particulier de l'exemple britannique, où une collaboration étroite entre le *National Audit Office* et la Chambre des Communes a permis une amélioration du pouvoir de contrôle exercé par le Parlement sur l'utilisation des fonds publics. Le groupe de travail présente ses conclusions en deux étapes de réforme. Aucune modification législative n'est nécessaire pour la mise en oeuvre des premières propositions, dont nous rappelons ici les principales.

Proposition importante, sera créée au sein de la Commission des finances, une mission d'évaluation et de contrôle, chargée d'auditionner régulièrement les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits, avec en particulier un objectif fonctionnel d'évaluation de quelques grandes politiques publiques (quatre ou cinq par an). Les auditions auront lieu au cours du premier semestre, qui sera consacré au contrôle et à l'évaluation, en préalable à la phase de discussion et de vote du projet de loi de finances. Les moyens à la disposition de cette mission seront tout d'abord les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, qui seront étendus aux rapporteurs pour avis des autres commissions, et une collaboration plus étroite avec la Cour des comptes.

Dans un premier temps il est clair qu'avant tout, les possibilités de contrôle existantes auront à être mieux utilisées.

Sans être exhaustifs, tant les propositions du groupe sont nombreuses, deux pistes d'action apparaissent particulièrement novatrices et stimulantes.

Le contrôle budgétaire doit d'abord être évaluatif : le groupe privilégie, à juste titre, une évaluation de la dépense plutôt qu'un simple contrôle. Comparer entre les objectifs des politiques, leur réalisation effective, et les moyens mis en oeuvre : ce n'est peut-être pas une idée neuve, mais c'est incontestablement une idée insuffisamment mise en oeuvre jusqu'à maintenant. Ce doit devenir une priorité, car seule l'évaluation permettra d'orienter les crédits vers les mesures les plus efficaces au moindre coût !

La réduction des dépenses publiques apparaît alors comme un résultat de l'évaluation et non comme une finalité pour elle-même : et c'est comme cela que le comprend le groupe socialiste.

Cette évaluation devra être large et sans exclusive : elle portera bien sûr sur les mesures nouvelles, mais également sur les services votés (car ils représentent 90% du budget !) à partir d'une approche transversale et fonctionnelle des politiques publiques (ex. programmes militaires, formation professionnelle, aides aux entreprises...)

D'autre part, le contrôle budgétaire doit être plus ouvert et démocratique notamment via un élargissement des droits de l'opposition. Une co-présidence de la mission d'évaluation et de contrôle, laquelle proposerait des thèmes d'évaluation qui seraient retenus, serait confiée à un membre de l'opposition ; de même qu'il est prévu de faire collaborer un rapporteur spécial de la majorité et un rapporteur pour avis de l'opposition (ou inversement) dans le cadre des contrôles sur pièces et sur place. Autant d'avancées essentielles qui non seulement honorerait notre vie démocratique, mais feraient progresser incontestablement la réalité du contrôle parlementaire du budget de l'Etat. Elles assureraient de surcroît la continuité et le suivi des évaluations mises en oeuvre au-delà des alternances. Et cela, concomitamment avec une transparence renforcée des travaux menés dans le cadre de la mission d'évaluation (ouverture à la presse, retransmission télévisée).

Au-delà de ces propositions d'application immédiate, les réformes envisagées pour le moyen terme participent d'un double objectif de réforme de l'Etat et des méthodes de gestion des crédits au sein de l'administration, et de renforcement des supports du contrôle exercé par le Parlement (information, présentation clarifiée des comptes publics, comprenant en particulier une comptabilité patrimoniale).

En se félicitant des travaux qui ont été menés, les représentants du Groupe socialiste de l'Assemblée Nationale au sein du groupe de travail soutiennent ces initiatives de modernisation et de renforcement du rôle de l'Assemblée nationale dans l'exercice de son pouvoir budgétaire. La mutation qui se dessine est d'importance, pour la réalité du travail parlementaire, et donc pour notre démocratie. C'est pourquoi, le Groupe socialiste a la ferme volonté que l'Etat puisse « dépenser mieux » pour « prélever moins ».

Dominique Baert
Député du Nord

Gérard Fuchs
Député de Seine-Maritime

CONTRIBUTION DU GROUPE RPR

I.- SUR LES POUVOIRS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Plusieurs propositions formulées par le groupe de travail mériteraient d'être approfondies :

- * *Consolider la place du débat d'orientation budgétaire grâce à une meilleure information de l'Assemblée nationale.*

Le débat d'orientation budgétaire, institué en 1996, pourrait à l'évidence être enrichi si les députés disposaient, lors de sa préparation, d'informations plus étendues et plus diversifiées, émanant notamment du Gouvernement, mais aussi de la Cour des comptes et d'organismes extérieurs.

- * *Développer l'évaluation des dépenses publiques regroupées en « grandes actions publiques ».*

Cette idée est à l'évidence intéressante, mais ne relève pas de la nouveauté. Elle s'inspire largement, sinon quant aux moyens du moins quant aux objectifs, des missions de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques créé sous la précédente législature.

- * *Développer le principe d'auditions par la Commission des finances de responsables administratifs et politiques.*

- * *Améliorer la publicité faite aux débats de la Commission des finances.*

En revanche, une proposition appelle des remarques et nécessiterait d'être précisée :

Il s'agit de celle concernant l'extension aux rapporteurs pour avis des pouvoirs dévolus aux rapporteurs spéciaux. D'autant qu'il faut compléter cette proposition par l'idée de les faire fonctionner en tandems, l'un d'eux appartenant à la majorité, l'autre à l'opposition.

Tout d'abord, cette proposition ne précise pas les modalités de répartition des postes de rapporteurs spéciaux entre la majorité et l'opposition. A ce jour, le rôle de l'opposition reste mineur dans ce partage, celle-ci devant se

contenter d'un faible nombre de rapports spéciaux, représentant de surcroît une part infime des dépenses publiques. A cet égard, il serait justifié de répartir les différents rapports (nombre, poids des budgets) à la proportionnelle des groupes.

Par ailleurs, la proposition faite ne règle pas le cas où le Gouvernement serait confronté à l'existence de plusieurs oppositions distinctes à l'Assemblée.

Enfin, elle ne fait pas état des moyens qui pourraient être affectés à l'exercice de ces nouvelles prérogatives.

II.- SUR LA PROCÉDURE D'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES

La principale proposition de modification de la procédure d'examen du projet de loi de finances faite par le Groupe de travail consisterait à limiter à une simple explication de vote la discussion dans l'hémicycle des fascicules budgétaires.

Par conséquent, le débat sur le projet de loi de finances se focaliserait dans l'hémicycle sur les articles de la première partie, ainsi que sur les articles rattachés ou non.

Une telle réforme n'est pas acceptable pour deux raisons principales :

- Elle affaiblirait le caractère démocratique de l'examen du projet de loi de finances, en privant de temps de parole dans l'hémicycle un grand nombre de députés. Dans le cas du Groupe RPR et selon la procédure actuelle, ce sont environ la moitié des membres du Groupe qui s'inscrivent chaque année dans la discussion générale des fascicules ou sur les questions. Elle déséquilibrerait de manière excessive les rôles respectifs des différentes commissions dans ce débat, au profit d'une seule. Traditionnellement en effet, l'examen des articles de la première partie et des articles non rattachés se concentre entre les mains d'un nombre réduit de députés.
- Elle diminuerait la transparence de la procédure d'examen du budget, dans la mesure où les fascicules budgétaires seraient examinés par une commission *ad hoc* composée de la Commission des finances et des commissions saisies pour avis, et non en séance publique dans l'hémicycle.

POSITION DU GROUPE UDF

Première observation : Le fil directeur de la réforme doit rester centré sur l'efficacité de la dépense publique et sur le renforcement des moyens du contrôle parlementaire. Cela passe notamment par le renforcement des liens entre la Cour des comptes et la Commission des finances, par le suivi des mesures concrètes mises en place par les administrations à la suite des observations édictées dans les différents rapports de la Cour des comptes ou des missions de l'Inspection générale, par une exigence de transparence encore accrue, par la généralisation

d'études d'impact des conséquences financières de tout projet gouvernemental.

Deuxième observation : Il est nécessaire que la réforme de la procédure budgétaire se fasse par étapes. Elle devrait être expérimentée dans un premier temps sur les budgets de quelques ministères seulement avant de se généraliser. La réforme doit avoir pour objectif l'allègement de la procédure budgétaire pour la rendre plus efficace et lisible. Ainsi, la phase des questions budgétaires en séance publique pourrait utilement faire l'objet d'une procédure écrite où le député déposerait auprès de la Commission compétente au moins une semaine avant, le texte de sa question. La réponse serait remise le jour de l'examen du budget concerné et publiée au *Journal officiel*.

Troisième observation : L'efficacité du contrôle ne sera effective que si les droits de l'opposition sont renforcés, qu'il s'agisse du choix des études de la « mission d'évaluation et de contrôle » mais aussi de l'augmentation significative du nombre des rapports spéciaux confiés à l'opposition.

En revanche la proposition formulée d'une coprésidence de la « mission d'évaluation et de contrôle » semble secondaire.

Quatrième observation : Les contrôles sur pièces et sur place doivent être réservés aux rapporteurs spéciaux associant autant que possible les rapporteurs pour avis des autres commissions. En revanche, l'extension du contrôle à tous les rapporteurs pour avis rendrait difficile les relations avec les administrations compte tenu du nombre de rapporteurs.

CONTRIBUTION DU GROUPE DÉMOCRATIE LIBÉRALE

Le groupe Démocratie Libérale a jugé opportune l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius, de réunir les représentants de tous les groupes parlementaires pour conduire une réflexion sur le contrôle parlementaire et l'efficacité des dépenses publiques.

Chacun s'accorde à penser, en effet, que le contrôle parlementaire a été impuissant à endiguer la progression continue et inquiétante des dépenses publiques et corrélativement, celle des prélèvements obligatoires. Dans le même temps, l'efficacité des services publics malgré leurs coûts croissants apparaît tout à fait insatisfaisante.

Les auditions auxquelles le groupe de travail a procédé ont montré un très large accord des personnalités entendues sur le diagnostic : la gestion publique repose sur des principes et des méthodes aujourd'hui dépassés. L'action publique ne se voit pas assigner d'objectifs clairs, ses résultats ne donnent pas lieu à un examen périodique susceptible de remettre en cause les orientations ou les choix.

Aussi, l'amélioration du contrôle parlementaire ne peut-elle avoir de portée qu'au prix de profondes réformes en amont. Il apparaît

indispensable aujourd'hui de réformer notre organisation administrative et nos finances publiques.

En premier lieu, il convient que l'Etat et tous les organismes publics soient astreints à des obligations comptables aussi exigeantes que celles des entreprises. On ne gère, ni ne juge une gestion sans une véritable comptabilité, exhaustive et sincère, qui fait totalement défaut aujourd'hui. Les obligations comptables, en particulier celles de présenter un bilan et un hors-bilan doivent donner lieu à un contrôle externe confié à des commissaires aux comptes professionnels et leur respect doit engager la responsabilité personnelle et pénale des agents.

En second lieu, les services publics doivent être organisés de sorte que leurs objectifs soient clairement définis, objectifs sur lesquels leurs responsables s'engagent. Un organisme indépendant du Gouvernement rattaché au Parlement, doit en permanence apprécier les résultats obtenus, au regard des objectifs affichés. Le contrôle de gestion utilisant une comptabilité analytique généralisée, doit être systématique.

Ces conditions remplies, le contrôle parlementaire aurait les moyens de s'exercer avec efficacité. L'examen de la loi de finances, qu'il s'agisse de la loi de finances initiale ou de la loi de règlement, pourrait perdre le caractère formel qui est aujourd'hui le sien, s'agissant de la partie dépenses, et porter sur l'adéquation des moyens aux objectifs poursuivis.

Mais, en tout état de cause, il faudrait que le rôle de l'opposition dans l'exercice de ce contrôle soit affirmé, car elle est évidemment plus à même que la majorité d'être vigilante à l'égard de l'action gouvernementale.

Ainsi, sans nier l'intérêt des travaux qui ont été conduits, sans contester que les propositions du rapporteur général vont, dans l'ensemble, dans le bon sens, le Groupe Démocratie Libérale estime que les mesures envisagées sont insuffisantes, qu'elles ne sont pas de nature en elles-mêmes à corriger une situation très dégradée.

Il relève aussi, que la volonté gouvernementale d'engager des réformes améliorant la gestion publique fait totalement défaut. Dans ces conditions, il ne peut qu'exprimer son profond scepticisme vis-à-vis de la portée du présent rapport et des propositions qu'il contient.

OBSERVATIONS DE MM. JACQUES BRUNHES ET CHRISTIAN CUVILLIEZ AU NOM DU GROUPE COMMUNISTE

Les réformes proposées par le groupe de travail traduisent un changement significatif dans le sens du renforcement des droits du Parlement. Les députés communistes qui ont toujours souhaité que l'Assemblée Nationale puisse exercer un véritable pouvoir tant dans les orientations économiques du budget que dans le suivi de son exécution approuvent cette démarche démocratique.

Le budget est un acte majeur de la politique nationale. Son annualité reste un principe. En même temps l'action de l'Assemblée nationale doit être sérieusement dépoussiérée d'un certain nombre de formalismes qui l'encadrent depuis trop d'années.

Dans le cadre européen, le contrôle parlementaire doit répondre à un véritable droit et non faire de l'Assemblée un instrument de mise en œuvre du Pacte de stabilité pour peser à sens unique vers une réduction de la dépense publique.

Les propositions du groupe de travail appellent les remarques suivantes de notre part.

Contrôle du Parlement aux divers stades de la procédure budgétaire.

Le débat d'orientation budgétaire de mai-juin doit faire l'objet d'un véritable projet de loi fixant les grandes orientations et les hypothèses économiques à retenir, les évaluations de ressources et de charges ainsi que les données de l'équilibre financier.

Cette loi déterminant les grands axes de la loi de finances discutée en octobre serait votée par le Parlement.

Le parlementarisme rationalisé a montré ses limites. L'article 40 de la Constitution doit être révisé pour autoriser les amendements créant ou aggravant une charge publique sous réserve qu'une ressource de substitution équivalente dans sa nature et son montant soit créée.

Les amendements passibles de l'article 40 devraient en tout état de cause pouvoir être discutés en séance.

Plusieurs mesures du groupe de travail sont excellentes comme rendre identique les droits des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis dans le suivi du budget.

Il est important de renforcer les droits des députés. Il faudrait permettre à chaque groupe de demander des études à l'INSEE, au Commissariat du Plan, ou à un autre institut sur l'évaluation d'une question économique.

Chaque commission permanente, chaque groupe devrait pouvoir saisir la Cour des Comptes pour une étude ou un contrôle.

Pour élaborer ses propositions, chaque groupe doit pouvoir obtenir des ministères un chiffrage exact des mesures qu'il propose, notamment en matière fiscale. Il doit avoir accès aux services d'expertise des ministères.

Les études d'impact devront être généralisées sur les projets de loi et les propositions inscrites en séance publique. Assortir toute réforme fiscale d'une simulation est également souhaitable, comme le suggère le groupe de travail.

Les propositions pour développer l'évaluation de la dépense publique sont positives.

Pour assurer le débat démocratique.

Les réformes visant à renforcer les droits de l'opposition vont également dans le bon sens.

Par contre, les députés communistes ne sont pas favorables au renvoi en commission de l'examen des fascicules des budgets dépensiers. Pour pallier le formalisme de certains débats, c'est la partie de la discussion portant sur des questions-réponses et qui traite souvent de problèmes locaux qui pourrait être remplacée par l'organisation au moins une fois par an d'une séance de la commission compétente ouverte à la presse et au public et où le ministre répondrait à des questions ciblées.

Le débat et le vote en séance publique sur les différents budgets doivent être maintenus. C'est important pour la démocratie.

S'agissant de la mise en œuvre du budget voté, la pratique gouvernementale de procéder à des gels, des annulations ou des transferts de crédits qui sont validés en fin d'année par la loi de finances rectificative donne aujourd'hui au contrôle parlementaire un caractère formel.

Est donc décisive la proposition qu'au-delà d'un certain seuil de régulation, soit rendue obligatoire en cours d'année la discussion d'une loi de finances rectificative.

Si l'efficacité de la dépense publique est un objectif juste, il ne saurait être seulement décliné en termes européens.

Le budget de l'Etat ne peut être assimilé à celui des collectivités locales. Que les dépenses de fonctionnement soient toujours *a priori* en équilibre ferait porter sur les seules dépenses d'investissement les problèmes du déficit et pourrait compromettre la politique de croissance.

Enfin, le rôle actuel du Parlement sur le montant de la participation de la France au budget de l'Union européenne n'est pas satisfaisante, s'agissant d'un des premiers postes de la loi de finances (95 milliards pour 1999) qui conditionne la marge d'initiative sur les autres budgets. C'est pourquoi la Commission des finances devrait être associée à la détermination de son montant.

Si la mission de la Commission des finances est spécifique dans le contrôle parlementaire, il ne faudrait pas que le rôle des autres commissions permanentes se trouve amoindri dans la démarche nouvelle qui est engagée et dont l'objet n'est pas seulement financier. C'est pourquoi toutes les commissions devraient être mieux associées à la réforme.

Une dernière observation, aussi intéressante que soient les modifications proposées en matière financière, elles ne sauraient faire oublier que la réforme première concerne le rôle et la place du Parlement dans les institutions nationales.

Jacques BRUNHES

Christian CUVILLIEZ

LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Le compte rendu de ces auditions est publié dans le Tome II du présent rapport

- M. François de CLOSETS, journaliste (22 octobre 1998)
- M. Jacques MÉRAUD, membre honoraire du Conseil économique et social (22 octobre 1998)
- M. Jean-Claude THÉNIG, Président du Conseil scientifique de l'évaluation (22 octobre 1998)
- M. Guy CARCASSONNE, Professeur à l'Université de Nanterre-Paris X (29 octobre 1998)
- M. Laurent DOMINATI, député, Président de la mission d'information commune sur les moyens d'information des parlements étrangers en matière économique et sociale (septembre 1994-mai 1995) (29 octobre 1998)
- M. Jean-Claude TRICHET, Gouverneur de la Banque de France (29 octobre 1998)
- M. Michel PRADA, Président de la Commission des opérations de bourse, ancien directeur de la comptabilité publique et du budget (5 novembre 1998)
- M. Loïc PHILIP, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille (5 novembre 1998)
- M. Philippe AUBERGER, député, ancien Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale (1993-1997) (5 novembre 1998)
- M. Jean ARTHUIS, sénateur, ancien ministre de l'économie et des finances (19 novembre 1998)
- M. René BARBERYE, Président du directoire du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP), ancien directeur de la comptabilité publique (19 novembre 1998)
- M. Pierre JOXE, Premier président de la Cour des comptes (24 novembre 1998)
- M. Jean PICQ, conseiller-maître à la Cour des comptes, Président de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat (novembre 1993-mai 1994) (10 décembre 1998)
- M. Augustin BONREPAUX, député, Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale (10 décembre 1998)

M. Daniel BOUTON, Président de la Société générale, ancien directeur du budget (10 décembre 1998)

M. Louis SCHWEITZER, Président de Renault, ancien directeur de cabinet du Premier ministre (7 janvier 1999)

M. Michel CHARASSE, sénateur, ancien ministre du budget (7 janvier 1999) ⁽¹⁰⁸⁾

M. Michel BON, Président de France Télécom, ancien directeur de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) (7 janvier 1999)

M. Jacques DELORS, ancien ministre de l'économie et des finances, ancien Président de la Commission européenne, Président de la Fondation Notre Europe (13 janvier 1999)

Sir John BOURN, Contrôleur et Auditeur général du Royaume-Uni, Président du *National audit office* (NAO) (13 janvier 1999)

M. Dominique STRAUSS-KAHN, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et M. Christian SAUTTER, secrétaire d'Etat au budget (13 janvier 1999)

*

* *

[RETOUR SOMMAIRE](#)

ANNEXE

ELÉMENTS DE COMPARAISON ENTRE LES SYSTÈMES BRITANNIQUE ET FRANÇAIS D'ÉVALUATION

Extraits des actes du colloque franco-britannique organisé par le Conseil scientifique de l'évaluation, Paris, janvier 1998

I.- Observations générales

I.1. L'évaluation fait preuve d'une grande vitalité en Grande-Bretagne. La pratique en est plus développée qu'en France et répartie à tous les niveaux de l'administration et des services publics ; les moyens financiers et humains qui lui sont consacrés sont plus importants ⁽¹⁰⁹⁾, et ses résultats sont utilisés de manière plus systématique à des fins de gestion et de préparation des décisions publiques. L'évaluation est diverse, dans ses objets (politiques, programmes, activité des services et établissements publics, pratiques professionnelles), ses modalités (combinaison d'expertise interne et de recours à l'expertise externe) et ses finalités.

I.2. L'évaluation britannique se caractérise par un grand pluralisme, tant au niveau des lieux d'expertise que des autorités passant commande

⁽¹⁰⁸⁾ M. Michel Charasse a souhaité être entendu à huis clos.

⁽¹⁰⁹⁾ Par exemple, le National Health Service emploie 65 évaluateurs.

d'évaluation. La diversité des « clients » et des financeurs de l'évaluation confère à celle-ci un caractère polycentrique⁽¹¹⁰⁾. Les principaux lieux et acteurs de l'évaluation sont :

– le *National Audit Office* (équivalent britannique de la Cour des Comptes) ;

– l'*Audit Commission* (organisme indépendant, sans équivalent dans d'autres pays, qui évalue de manière totalement externe l'efficacité des services gérés par les collectivités locales) ;

– le Trésor (équivalent de la direction du Budget), qui diffuse des normes méthodologiques pour le développement de l'évaluation *ex-ante* et *ex-post* dans l'administration ;

– les organismes d'inspection ;

– les services d'études et de recherche dépendant de l'administration ;

– certaines collectivités locales.

Par contraste, la conception française du pluralisme s'exprime davantage dans les procédures d'évaluation elles-mêmes, notamment sous la forme de l'*évaluation partenariale* (à l'exemple des évaluations menées dans le cadre des Contrats de plan État-régions), à travers le mandat étendu confié à des comités de pilotage pluralistes.

1.3. L'une des spécificités du modèle britannique est l'implication dans le développement de l'évaluation de réseaux d'expertise sectoriels regroupant des universitaires, des professionnels et l'administration. Dans des domaines tels que la santé et l'éducation, les professionnels ont une longue tradition d'évaluation de leurs propres pratiques.

1.4. L'utilisation des résultats des évaluations à des fins budgétaires ou gestionnaires est beaucoup plus directe et systématique qu'en France. L'évaluation a souvent pour client direct le financeur d'une action (ex - *Further Education Funding Council*). Cette orientation budgétaire se traduit notamment par le rôle du NAO à travers les audits de performance et autres *value for money studies*. La Nouvelle gestion publique (*New Public Management*, réforme de la gestion publique mise en oeuvre dans les années 80) s'est traduite par une plus grande instrumentalisation de l'évaluation à des fins « managériales ». Il serait cependant erroné de ramener l'évaluation britannique au concept de «value for money », et les évaluations présentées au cours du séminaire relèvent en fait d'une large gamme de finalités (*accountability, monitoring* des actions publiques, auto-formation des réseaux d'acteurs).

Le contraste demeure néanmoins fort avec les évaluations françaises (qu'elles soient interministérielles, ministérielles ou régionales), qui n'abordent que rarement la question de l'efficacité des politiques et

⁽¹¹⁰⁾ Ainsi, certaines fondations privées participent au financement des évaluations dans le domaine de la santé publique.

programmes publics, et sont rarement utilisées pour préparer des décisions budgétaires.

1.5. En ce qui concerne les méthodes, le pluralisme des démarches et des outils est la règle dans les deux pays. L'évaluation est généralement considérée comme nécessitant la mise en oeuvre conjointe de méthodes quantitatives et qualitatives. Les principales différences sont, d'une part, l'utilisation plus systématique des approches comparatives en Grande-Bretagne. Bien qu'ils ne soient pas aussi fréquemment mis en oeuvre qu'aux Etats-Unis, les protocoles expérimentaux avec groupe de contrôle équivalents sont d'une pratique plus courante qu'en France.

2.- Institutions et usages de l'évaluation au Royaume-Uni : une vue d'ensemble

Christopher Pollitt

Professeur et co-directeur, Centre for the Evaluation of Public Policy and Practice (CEPP),
Brunel University, Uxbridge.

2.1. Les institutions : hypothèses pour un débat

Puisque nous sommes ici pour discuter, je vais commencer par proposer un schéma très simple afin de susciter le débat. En m'appuyant sur la théorie contemporaine des organisations, je suggère que l'institutionnalisation de l'évaluation dans le secteur public a été très différente selon les pays :

- aux Etats-Unis, l'évaluation s'est institutionnalisée - principalement selon le modèle du *marché* ;
- en France, l'évaluation s'est institutionnalisée principalement de manière *hiérarchique* ;
- au Royaume-Uni, l'évaluation s'est institutionnalisée principalement sous la forme d'un ensemble de *réseaux sectoriels*.

Bien sûr, cette caractérisation est trop simple. Bien sûr, il y a des éléments de hiérarchie, de marché et de réseau dans les communautés évaluatives des trois pays considérés. Néanmoins, ces trois stéréotypes pourraient bien receler une part d'utile vérité - et ont au moins l'intérêt de me fournir une grille pour décrire l'évaluation au Royaume-Uni.

Quelques mots supplémentaires sont nécessaires avant de continuer à raisonner sur la base des contrastes que je viens de suggérer. Aux Etats-Unis, l'évaluation est depuis longtemps un commerce (*business*). De nombreuses firmes, partenariats et centres universitaires existent et sont en compétition pour obtenir des contrats des gouvernements et des organismes para-étatiques. L'évaluation est un service à vendre et la réputation méthodologique est l'un des arguments de vente du « produit ».

C'est à nos collègues français de dire comment les choses se passent en France, mais j'ai été frappé par le passage suivant dans un article écrit en 1995, intitulé « Évaluation à la française » :

« En France, l'évaluation a été institutionnalisée selon des modalités qui sont typiques du style d'administration publique de ce pays. L'évaluation s'est développée parce que son institutionnalisation a précédé son application à des politiques concrètes »⁽¹¹¹⁾.

Pour ce qui est du Royaume-Uni, il y a eu peu d'institutionnalisation « descendante » (*top-down*). L'évaluation s'est plutôt bien développée dans quelques secteurs, mais beaucoup moins dans d'autres, à travers des réseaux variés mais sans noyau central unique et évident. Bien que l'argent circule, ce qui modifie certainement les pratiques, il y a toujours pas mal de « confort » dans cette situation, et on est encore loin d'avoir un marché concurrentiel pleinement développé au sens américain. Je compléterai dans un instant cette description sommaire, mais je dois d'abord préciser rapidement dans quel sens j'emploie les mots.

2.2. *L'évaluation, une notion mouvante*

Il y a des débats sans fin, à la fois au sein des institutions et entre elles, quant au sens du terme « Evaluation ». *Le Petit guide de l'évaluation des politiques publiques* de Conseil scientifique de l'évaluation⁽¹¹²⁾ illustre très bien cela en rassemblant un certain nombre de définitions alternatives très contrastées tirées de différentes sources françaises. Et il y a beaucoup d'autres exemples - le guide du Trésor britannique de 1988 dit que l'évaluation *ex-ante* devrait être appelée « *appraisal* »⁽¹¹³⁾, et non évaluation⁽¹¹⁴⁾. La Commission Européenne, d'un autre côté, appelle « évaluations » les analyses *ex-ante*, concomitantes et *ex-post*⁽¹¹⁵⁾. Alors qu'un autre organisme européen, la Banque européenne d'investissement, insiste sur le fait que seules les analyses *ex-post* peuvent être qualifiées d'« évaluations », les études concomitantes devant être appelées « monitoring ». Un certain nombre de définitions soulignent la nécessité pour l'évaluation d'être « objective » ou « scientifique », alors que d'autres insistent sur la dimension du jugement. En contraste, quelques unes mettent l'accent sur les potentialités « participatives » ou « partenariales » de l'évaluation. Certaines soulignent que l'évaluation doit être « externe », alors que d'autres admettent l'évaluation « interne » et même « l'auto-évaluation ».

⁽¹¹¹⁾ Patrice Duran, Eric Monnier et Andy Smith, « Evaluation à la française, Towards a New relationship between Social Science and Public Action », *Evaluation, volume 1 Number 1 Juillet 1995*.

⁽¹¹²⁾ *La Documentation française, 1996*.

⁽¹¹³⁾ *Appraisal est synonyme d'évaluation, dans le sens d'appréciation ou d'estimation. Le terme s'emploie par exemple pour l'estimation du prix d'un bijou.*

⁽¹¹⁴⁾ H.M. Treastiry « Policy évaluation: a guide for managers », *London, HMSO; 1988*.

⁽¹¹⁵⁾ *European Commission, Evaluating EU expenditures programmes : a guide, Bruxelles, DG XIX/02, 1997*.

Il n'y a pas « une seule bonne réponse » en face de ces diverses possibilités - chaque définition est taillée en fonction de la politique, des objectifs et des présupposés culturels de l'auteur institutionnel concerné. Pour les besoins de ce séminaire, je vais adopter une approche large qui inclut les études *ex-ante*, concomitantes et *ex-post*, et qui permet aussi à l'évaluation d'avoir pour objet des politiques, des programmes, des institutions, ou même des groupes d'individus. Je vais donc emprunter à un universitaire allemand une définition de travail inclusive de l'évaluation :

« Les évaluations (...) ont pour but d'appliquer les théories, méthodes et techniques des sciences sociales pour porter des jugements relatifs à l'utilité, l'efficacité et la responsabilité dans les organisations gouvernementales et non gouvernementales, dans le but de stimuler l'apprentissage collectif » ⁽¹¹⁶⁾.

2.3. Les objets de l'évaluation

Une autre source de variation - souvent négligée dans la littérature académique - est la nature *de l'objet type* de l'évaluation. Evaluer un *programme* (l'implantation d'industries de pointe dans les zones défavorisées) est différent d'évaluer une *institution* particulière (est-ce que telle école est performante ?), et les deux diffèrent de l'évaluation d'un process (est-ce que les médecins font de bons diagnostics pour les douleurs abdominales ?). Et évaluer une *politique* aux objectifs plus larges (par exemple, aider les personnes défavorisées à vivre aussi normalement que possible) peut être encore différent de tout cela. Du point de vue de l'évaluateur, l'objet de l'évaluation peut avoir une influence significative sur le choix des méthodes, sur le type de relations qu'il ou elle aura à gérer, ainsi que sur les publics auxquels devra s'adresser le rapport final. Il me suffit de dire ici que des évaluations de tous ces différents types sont pratiquées au Royaume-Uni. Certains organismes d'évaluation peuvent être spécialisés dans l'évaluation de l'un ou l'autre de ces types d'objet, mais plusieurs ont la volonté et la capacité d'évaluer des objets de différentes natures.

2.4. La configuration institutionnelle au Royaume-Uni

Il n'existe au Royaume-Uni aucune organisation ou autorité centrale et dominante qui contrôle ou supervise l'ensemble des activités d'évaluation. Il n'y a pas non plus un groupe de grandes et prestigieuses firmes d'évaluation dotées de moyens importants telles que le *Brookings Institute* ou la *RAND Corporation* aux Etats-Unis. Il se fait beaucoup d'évaluation, sous des formes très variées, mais elle n'est pas orchestrée depuis un petit nombre de centres de décision. Une grande partie est centrée sur un secteur particulier,

⁽¹¹⁶⁾ Hellsteme, G-M. « Generating knowledge and refining expérience : the task for evaluation », in F. Kaufman (ed.) *The public sector : challenge for coordination and learning*, New York, de Gruyter 1991, p. 272.

bien que l'une des tendances les plus intéressantes des cinq années passées ait été un développement des échanges d'expériences entre secteurs (*cross-sectoral learning*) (la création de la Société britannique d'évaluation en est l'un des symptômes).

Cela n'est pas du tout pour nier que l'évaluation a sa place dans les institutions centrales au coeur de l'exécutif. L'initiative la plus spectaculaire a probablement été le *Central Policy Review Staff*, créé par le Premier Ministre Heath en 1970 et supprimé par le Premier Ministre Thatcher en 1983⁽¹¹⁷⁾. Depuis 1983 les Premiers ministres conservent leurs propres équipes d'analyse des politiques au n° 10 Downing Street ; celles-ci mènent souvent dans des délais brefs des évaluations de politiques publiques dans une perspective fortement politisée. Les unités qui travaillent au sein du *Cabinet Office* conduisent aussi parfois des examens de politiques (*policy review*) qui méritent d'être appelés évaluation. Toutefois, ce genre d'activité de haut niveau est largement soustrait à l'examen du public, et a tendance à s'adapter aux modes politiques, et en particulier aux préférences du Premier ministre et du Gouvernement⁽¹¹⁸⁾.

Dans le secteur public, de temps en temps, le Trésor publie un guide de l'évaluation. Ceci est spécialement important pour les organismes publics qui veulent mener des évaluations à caractère économique (ils doivent généralement se conformer à l'approche recommandée par le Trésor) mais le « Livre vert » (c'est le nom du guide) peut très bien rester totalement inconnu des autres évaluateurs, même au sein du gouvernement central.

De plus – comme nous le dirons sans doute d'autres contributeurs à ce séminaire – des unités appartenant à certains ministères (spécialement la santé, l'éducation et l'emploi, et la coopération) jouent un rôle majeur en tant que commanditaires et pilotes de l'évaluation dans leurs domaines. Ils sont au centre de réseaux complexes auxquels participent aussi bien des professionnels que des universitaires, définissent des priorités sectorielles et, dans certains cas, des « styles sectoriels » de pratique évaluative, et lancent également des appels d'offres pour les évaluations qu'ils financent.

Il faut également mentionner le *National Audit Office* et l'*Audit Commission*. Ces deux organismes conduisent d'importants programmes d'audits de performance, dont au moins quelques uns entrent dans la définition de l'évaluation que j'ai proposée il y a quelques instants⁽¹¹⁹⁾. Le NAO réalise environ 50 analyses d'efficience (*value for money studies*) chaque année pour le compte du Parlement⁽¹²⁰⁾. L'*Audit Commission* publie

⁽¹¹⁷⁾ Blackstone, T. et Plowden, W. (1988) « How organizations measure success : the use of performance indicators in government », *London Routledge*.

⁽¹¹⁸⁾ Pollitt, C. « Occasional excursions : a brief history of policy evaluation in the UK », *Parliamentary Affairs*, 46:3, Juillet 1993, pp 353-362.

⁽¹¹⁹⁾ Roberts, S. et Pollitt, C. « Audit or evaluation ? A National Audit Office VFM study », *Public Administration*, 72:4, Hiver 1994, pp. 527-549.

⁽¹²⁰⁾ *National Audit Office, Annual Report, 1997, London, National Audit Office 1997.*

chaque année un plus petit nombre d'études spéciales sur les gouvernements locaux et le *National Health Service* ⁽¹²¹⁾.

Par ailleurs, de manière partiellement ou totalement indépendante de l'Etat central, beaucoup d'autres évaluations sont réalisées. De nombreuses autorités locales possèdent leurs propres unités d'analyse des politiques et d'évaluation. Certaines professions, spécialement la profession médicale et les enseignants, ont une longue tradition d'évaluation de leurs propres pratiques, et les institutions professionnelles concernées continuent d'encourager ce genre de travail, parfois en concertation avec les départements ministériels, parfois de leur propre initiative ⁽¹²²⁾. Par exemple, depuis 1989, l'audit médical des médecins hospitaliers et des généralistes est exigé, et le collège des médecins a produit une somme importante de conseils à l'intention de ses membres sur ce sujet. Au cours des cinq ou six dernières années, le Gouvernement et la profession ont joint leurs efforts pour promouvoir une conception de la pratique médicale fondée sur l'observation (*a philosophy of « evidence-based medicine »*). Dans le domaine éducatif, l'auto-évaluation des établissements scolaires a été très à la mode pendant quelque temps au cours des années 80, et des études d'efficacité à plus grande échelle ont continué à être menées avec des hauts et des bas depuis les années 70. Il existe un vaste réseau d'évaluateurs dans le domaine de l'éducation, basé principalement dans les universités et les instituts. Un développement notable au cours de la dernière décennie a été l'intérêt croissant pour l'évaluation du milieu professionnel des travailleurs sociaux.

Une grande variété de modèles et d'approches est utilisée dans ces travaux. A une extrémité du spectre se trouve l'expérimentation clinique randomisée en médecine - scientifique, quantitative, orientées vers l'identification des effets et la mesure de l'efficacité. Des protocoles expérimentaux ou quasi-expérimentaux peuvent également se rencontrer dans d'autres domaines - les programmes d'aide à la création d'emplois, par exemple, ou dans le domaine de la prévention du crime ⁽¹²³⁾. A l'autre extrémité du spectre, typiquement dans le champ de l'éducation, de la formation permanente et de la garde des enfants, des groupes locaux et des institutions pratiquent des formes d'auto-évaluation très participatives, principalement centrées sur l'amélioration des processus, ou le développement des personnes ou des équipes. L'éducation, l'apprentissage et l'emploi sont des domaines particulièrement intéressants, parce qu'ils fournissent des objets qui se prêtent à la fois à la recherche quantitative « dure » (*hard edged*) et à des approches participatives et « développementales ».

⁽¹²¹⁾ *Audit Commission*, « By accident or design : improving A&E services in England and Wales », *London HSMO* 1996.

⁽¹²²⁾ Voir Pollitt, 1993, p. 358.

⁽¹²³⁾ Pawson, R. et Tilley, N. « Realistic evaluation », *London, Sage* (1997).

2.5. L'évaluation et la Nouvelle gestion publique (New Public Management, NPM)

L'évaluation est quelquefois considérée comme une simple composante de la Nouvelle gestion publique. Dans cette perspective, l'évaluation est une phase d'un processus cyclique de management rationnel (« planifier, réaliser, examiner » comme le dit une célèbre maxime managériale). Il ne fait aucun doute que, dans un certain nombre de pays - et tout particulièrement au Royaume-Uni, les réformes de la gestion publique ont fait porter une attention plus soutenue à la fixation des objectifs, l'amélioration du suivi des performances et l'évaluation régulière⁽¹²⁴⁾. L'un des motifs de ces changements est le resserrement des budgets et le besoin subséquent d'afficher des « résultats ». Qui plus est, quelques uns des systèmes les plus populaires pour améliorer la qualité et la sensibilité aux besoins des usagers des services publics formulent la nécessité d'analyser en détail les processus existants comme base d'une « amélioration continue » (*Total Quality Management, benchmarking, re-engineering*)⁽¹²⁵⁾.

Il en résulte que la pression continue en faveur des réformes de la gestion publique a certainement aidé à promouvoir l'évaluation. De fait, au cours des années 80, on peut observer que de plus en plus d'évaluations ont revêtu un caractère managérial. Parallèlement, les firmes de conseil en management ont commencé à jouer un rôle plus important dans les évaluations commanditées par le Gouvernement. Il est assez intéressant d'observer que, bien que le NPM mette en avant la nécessité d'évaluer comme faisant partie intégrante d'une bonne gestion, les réformes de la gestion publique elles-mêmes ont souvent (et dans de nombreux pays) échappé à l'évaluation systématique.

Ce serait pourtant une erreur que d'associer de manière trop exclusive le récent développement de l'évaluation à la tendance « managériale ». Comme on l'a indiqué plus haut, l'évaluation au Royaume-Uni repose sur plusieurs types d'initiatives et revêt de nombreuses formes (en fait, il ne serait pas trop hasardeux de considérer quelques uns des développements intra-professionnels en matière d'évaluation comme des tentatives calculées de la part des professionnels concernés pour prévenir le risque de se voir imposer des évaluations de style managérial par le Gouvernement ou d'autres organismes financeurs). L'évaluation a été influencée de manière significative par le NPM, mais elle a aussi sa propre existence en dehors de l'idéologie managériale.

⁽¹²⁴⁾ Carter, N., Klein, R., et Day, P. « How organizations measure success : the use of performance indicators in government », London, Routledge (1992). Voir aussi Pollitt, C. et Summa, H. « Trajectories of reforme : public management change in four countries », *Public Money and Management*, 17:1, January/March, pp. 1-13.

⁽¹²⁵⁾ Pollitt, C. « Business approaches to quality improvement : why they are hard to the NHS to swallow », *Quality in health care*, 1996, pp. 104-110.

2.6. Remarques conclusives

Selon le tableau que j'ai essayé de brosser, les institutions centrales du Gouvernement ne pilotent d'aucune manière l'évaluation au Royaume-Uni, bien que leur influence soit importante. Il existe de nombreux centres d'expertise indépendants, quoique probablement aucun dont la taille, les ressources et le savoir-faire puisse rivaliser avec les institutions et corporations américaines les plus renommées. La plupart des évaluations ont lieu au sein de réseaux sectoriels, bien que les échéances d'expériences entre les secteurs paraissent se multiplier. Une grande variété d'objets, d'approches et de méthodes coexistent.

Si cette description est acceptée comme approximativement exacte, nous pouvons revenir à la question implicitement posée par la « provocation » d'ouverture. Est-ce que les configurations institutionnelles et le cadre culturel de l'évaluation sont, en France, semblables, ou différents, de ce que l'on observe au Royaume-Uni ? Et s'ils sont différents, quelles sont les causes sous-jacentes des caractéristiques spécifiques de l'évaluation dans chacun des deux pays ?

3.-Le contrôle du bon usage des fonds public par le *National Audit Office*

Sous sa forme et avec sa dénomination actuelle, le National Audit Office a été créé en 1983 par le National Audit Act, avec pour mission de renforcer le contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics. Avant cette réforme, l'institution supérieure de contrôle (the Exchequer and Audit Department) avait une activité centrée sur l'audit financier et le contrôle de régularité. Le NAO a un mandat clair pour examiner l'activité des départements ministériels et des organismes publics sous l'angle de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacités. Chaque année, le NAO transmet 50 rapports de type Value for money au Parlement britannique.

Extrait de l'intervention de David Goldsworthy
National Audit Office

3.1. Les différents types d'examen de type Value for money

« Ce que fait le *National Audit Office* sous le label *value for money* peut être rangé dans la classification suivante :

– *Les audits de performance* - Typiquement, ils examinent si une organisation, ou un aspect d'une organisation, fonctionne ou non de manière efficiente. Les études de cette catégorie s'efforcent de fournir au Parlement la garantie que l'organisation travaille de manière appropriée. De telles études évaluent dans quelle mesure une organisation respecte ses propres règles ou se conforme à un modèle de bonne gestion. Ils peuvent faire des recommandations en vue de l'amélioration des procédures. Par exemple, une récente étude sur les opérations de rénovation de la Corporation de

développement Urbain de Leeds et Bristol a examiné comment ces structures géraient la rénovation et fait des recommandations pour aider de futures structures du même type à mener à bien une rénovation dans de meilleures conditions ;

– *Les examens spéciaux* - Ce sont des études plus courtes destinées à analyser un dysfonctionnement particulier dans un système. Parfois, une telle étude permet d'identifier un problème qui pourrait survenir dans d'autres circonstances. Par exemple, une étude sur la construction de la *New British Library* a mis en évidence des dépassements massifs de coûts et de délais causés par un contrôle de gestion insuffisant ;

– *Les évaluations de programme* - Ces opérations cherchent à apprécier dans quelle mesure une organisation ou un programme atteint ses objectifs. Parfois, de telles études prennent en compte la question du rapport coût/efficacité et, quand les objectifs sont mal définis, elles aident à les clarifier. Par exemple, l'évaluation du programme d'entretien des ponts de l'agence des autoroutes a cherché à savoir si un programme national de maintenance des ponts améliorerait l'état des ponts, et si le programme était géré de manière efficiente.

3.2. Value for money et évaluation

Une partie de la difficulté de comparer les études *value for money* et l'évaluation réside dans l'élasticité des deux concepts. La courte littérature sur ce sujet tend à établir de fausses dichotomies et de faux contrastes, comparant, selon les préjugés des auteurs, des versions idéalisées de l'un avec les versions opérationnelles de l'autre. Dans un tel scénario, les études *value for money* apparaissent limitées parce qu'elles ne parviennent pas à fournir une mesure rigoureuse, sur une base expérimentale, de l'efficacité d'un programme, et, d'un autre côté, les évaluations formatives réalisées en interne ne répondent pas aux besoins des décideurs parce qu'elles n'évaluent pas bien les coûts. En pratique, peu d'études traitent de tous les aspects d'un programme et beaucoup de ce que l'on appelle évaluation est identique à ce que l'on appelle *value for money*. Si l'évaluation est un terme valise englobant toutes les formes d'examen qui cherchent à informer les décideurs au sujet de la raison d'être ou de la valeur d'un projet, d'un programme, d'une politique ou d'un produit, alors les études *value for money* constituent un sous-ensemble de l'évaluation. Toutefois, ce sous-ensemble présente des caractéristiques spécifiques, en relation avec le contexte dans lequel le *National Audit Office* intervient, la manière dont il a cherché à remplir son mandat et le profil des compétences (*the skill mix*) de son personnel ».

4.- L'évaluation des politiques et des pratiques dans le secteur sanitaire et social

La responsabilité de l'évaluation dans le domaine sanitaire et social incombe principalement au Ministère de la Santé, bien que d'autres

acteurs interviennent également (organismes de recherche, universités, fondations, etc.). L'évaluation repose sur plusieurs types d'outils: les informations d'origine managériale ou politique (management and political feedback), les suivis statistiques, le suivi financier, les inspections et la recherche évaluative.

Extraits de l'intervention de Jenny Griffin,
Head of Policy Research Programme
Department of Health, London

4.1. Une exigence croissante d'évaluation

« Les départements ministériels sont soumis à de fortes pressions pour évaluer leurs politiques, y compris des pressions du Trésor pour faire la preuve de leur efficacité (*value for money and cost effectiveness*), ainsi qu'à une exigence croissante de la part du public pour que les décisions gouvernementales, par exemple dans le domaine de la qualité de l'air, soient fondées sur de solides évaluations scientifiques.

En Angleterre, tous les ministères dépensiers ont d'importants programmes d'évaluation en cours de réalisation, et c'est aussi le cas pour le Département de la Santé. Le programme d'évaluation du département de la santé couvre l'ensemble du domaine de compétence du Secrétariat d'Etat à la santé [exercer la tutelle du National Health Service, protéger et promouvoir globalement la santé de la population, définir la stratégie et les politiques en matière de services sociaux (*social care services*)]. Actuellement, les évaluations en cours sont les suivantes :

- des projets de recherche évaluative relatifs au *Children act* (qui organise les soins pour les enfants en difficulté ou à risque) ;
- le *Community Care Act* (qui définit le cadre législatif du soutien social aux personnes âgées fragiles et aux personnes dépendantes) ;
- le *Mental Health act* (qui organise les services de soin médical et de soutien pour les malades mentaux) ;
- la nouvelle stratégie d'organisation des services de cancérologie ;
- toutes les initiatives prises pour renforcer les soins primaires en Angleterre ;
- les stratégies de gestion des ressources humaines au sein du *NHS* et des services sociaux ;
- la stratégie dite « Santé de la nation », dans le champ de la santé publique. »

4.2. L'organisation de la recherche évaluative

« La demande de recherche évaluative des Ministres de la santé est importante. Ils considèrent que l'évaluation scientifiquement robuste va dans leur propre intérêt. Les hauts fonctionnaires font des offres de financement de recherche pour des évaluations qui correspondent à leurs exigences et à

celles du Ministre. Les priorités du programme de recherche sur les politiques, qui inclut l'évaluation, sont fixées en tenant compte des critères suivants :

- les priorités ministérielles et l'adéquation aux objectifs du département de la Santé ;
- l'ampleur et l'importance du problème en terme d'impact présent ou potentiel sur l'état de santé ou les conditions de vie sociale ;
- la définition d'une stratégie précise pour introduire les résultats de la recherche dans l'activité politique courante ou la formulation d'une politique future ;
- les délais envisagés ;
- la faisabilité de la recherche ;
- le retour d'investissement attendu de la recherche ;
- la contribution possible d'autres budgets de recherche, par exemple ceux d'organisations publiques non rattachées au ministère comme le Laboratoire de la santé publique (*Public Health Laboratory Service*).

Un Comité de recherche ministériel, composé de hauts fonctionnaires et de ministres fixe des priorités en utilisant ces critères. (...). Les cahiers des charges [de la recherche évaluative] sont rédigés en étroite collaboration avec les fonctionnaires en charge de politiques particulières, qui seront les utilisateurs de l'évaluation. Le choix des contractants se fait sur la base d'un appel d'offres concurrentiel et d'un examen par les pairs, et les comités d'appel d'offres sont souvent constitués de membres de l'administration, des services et d'universitaires. Il est vital que l'évaluation par un département ministériel soit considérée comme aussi ouverte et indépendante que possible. Toutes les évaluations sont confiées à des organismes de recherche universitaires (*academic institutions*). Aucune étude n'est réalisée en interne ».

5.- L'évaluation dans le domaine de l'éducation

Le système éducatif britannique fait désormais l'objet d'un ensemble très complet de procédures d'évaluation. Les évaluations dites « systémiques », les plus nombreuses et les plus importantes, sont réalisées par des corps d'inspection coordonnés par l'Office for Standards in Education, dont les pratiques du Further Education Funding Council (cf. ci-dessous) fournissent un bon exemple. En outre, des activités ou projets pédagogiques particuliers qui bénéficient du mécanisme dit Categorical funding mechanism font l'objet d'évaluations particulières, soit « horizontales » (concernant un ensemble de projets du même type), soit « verticales » (évaluation d'un seul projet). Pour Murray Saunders, qui intervient en tant qu'évaluateur dans le cadre du categorical Funding, le développement des procédures d'évaluation peut être vu comme la

manifestation d'une perte de confiance dans l'expertise des professionnels de l'éducation.

5.1. L'évaluation et la crise de « l'autorité professionnelle »

Murray Saunder,
Directeur du Centre for the Study of Education and
training
Head of the Department of Educationnal Research
Lancaster University

« La croissance de l'activité d'évaluation dans le domaine de l'éducation peut être vue comme participant d'une tendance plus générale à la responsabilisation sur une base plus ouverte et plus objective (*assertive*) ainsi qu'au contrôle de la manière dont les ressources sociales sont utilisées. Il est intéressant de remarquer que cela reflète un changement dans l'équilibre du pouvoir au détriment des détenteurs de l'expertise technique au profit de ceux qui contrôlent et utilisent les ressources. Ce processus pourrait être qualifié d'hégémonie consumériste, dans la mesure où les utilisateurs et les commanditaires se sont vu reconnaître un droit de contrôle légitime plus étendu sur la qualité et la spécification de l'expertise. D'où le fait que les utilisateurs attendent désormais davantage de leurs droits légitimes et de leur pouvoir d'intervention dans un domaine qui était autrefois considéré comme réservé à la décision fondée sur l'expertise.

Jusqu'ici, les «experts» ont bénéficié d'une sorte d'immunité (*behavioural immunity*), qui s'exprime par un degré important d'autonomie, justifiée (et acceptée par le public et les décideurs politiques) par la conscience de leur «autorité professionnelle». Pour l'essentiel, cela équivaut à un contrat implicite entre le commanditaire, l'usager, le client, etc., et l'expert. On leur fait confiance pour fournir des résultats globalement acceptables, fondés sur l'expertise, sans avoir besoin d'une régulation ou évaluation externe. Le concept de «professionnel» dont on fait ici usage se réfère à un ensemble de valeurs qui, en effet, équivalent à un contrat. Si un individu est considéré comme un professionnel, cela signifie qu'il a intériorisé un ensemble de valeurs incluant des principes de conduite qui lui confèrent une capacité d'autorégulation.

Les choses ont changé. L'évaluation est de plus en plus une activité procéduralisée (*a designated activity*), menée par un nombre croissant d'individus et d'organismes. Elle participe d'une crise générale de la légitimité de l'expertise, particulièrement prononcée dans le contexte éducatif britannique. Il s'est produit une rupture dans le contrat tacite qui caractérisait les rapports de l'utilisateur et de l'expert. Les attentes du premier n'avaient pas d'autres fondements que les valeurs collectives incorporées à l'idée d'expert professionnel. L'évaluation et la responsabilisation par des vérificateurs externes participent d'un nouveau fondement de la légitimité,

essentiellement coercitive et scientifique, c'est-à-dire fondée sur des critères quasi-objectifs, sur la démonstration et les résultats davantage que sur la confiance. Une fois que la confiance dans le professionnel s'affaiblit, quel autre moyen peut-on mettre en oeuvre pour réguler la qualité d'un service ou d'une expertise que la vérification « objective » ?

5.2. L'inspection au Further Education Funding Council

Le Further Education Funding Council a été créé en 1992. Il est responsable de la répartition des fonds d'Etat (3 milliards de livres par an) et de la qualité de l'enseignement pour l'ensemble du secteur de la Further Education, qui comprend 450 collèges de secteur (établissements publics) qui dispensent un enseignement qui va des dernières années de l'enseignement de base (secondaire) à l'enseignement supérieur et professionnel. Ils reçoivent environ 4 millions d'élèves chaque année, soit 68% de la population scolarisée de 16 ans et plus. Le Council emploie 74 inspecteurs.

Extrait de l'intervention de Mark Griffiths
The Further Education Funding Council.

1. Les principes de l'inspection

« Les principes suivants guident toute l'activité d'inspection :

- les inspections sont planifiées en concertation avec le collège et tiennent compte de son organisation ;
- les objectifs et critères de succès que se donne lui-même le collège, ainsi que le rapport établi en interne sur la qualité de l'enseignement, sont pris en compte pour établir le contexte de l'évaluation ;
- le processus d'inspection inclut l'observation directe de l'enseignement, la confrontation des performances du collège aux engagements pris dans sa charte et l'évaluation de la stratégie du collège pour contrôler et améliorer sa prestation.

2. Qualité et Standards

Le travail de l'inspection repose sur des jugements sur la qualité et les standards. Les standards concernent prioritairement le niveau scolaire attendu et effectivement atteint par les étudiants, ils peuvent être évalués en fonction des points suivants :

- l'étendue et le niveau d'approfondissement de l'enseignement, tel qu'ils ressortent des documents de cours ;
- les connaissances attendues des étudiants et les compétences impliquées par les épreuves d'évaluation et questions d'examen ;
- les réponses des étudiants aux examens et autres formes d'évaluation ;

– la rigueur manifestée dans la notation des épreuves d'examen et autres évaluations ;

– le contrôle de la notation par des procédures internes et externes.

Le concept de standard est relativement strict : atteindre des standards élevés et un objectif ; atteindre des standards minimaux est une obligation ; les standards sont mesurables et vérifiables et il est légitime de comparer directement les standards atteints par des établissements menant aux mêmes qualifications.

La qualité est interprétée en termes d'expérience des étudiants et peut être évaluée en fonction des points suivants :

– les compétences manifestées dans le management des tâches éducatives et d'enseignement ;

– le degré de réponse aux besoins des étudiants ;

– le soin avec lequel les étudiants sont orientés vers des filières dans lesquelles ils ont des chances de réussir ;

– les conseils et le soutien intellectuel et éducatif fourni aux étudiants ;

– les compétences académiques et pédagogiques manifestées par les professeurs ;

– l'adéquation de l'environnement aux objectifs d'enseignement ;

– la diversité et le caractère approprié des ressources matérielles utilisées dans l'enseignement.

La qualité est plus floue que les standards ; atteindre une bonne qualité est une aspiration ; la qualité, quoique non mesurable, peut être soumise à un jugement professionnel et les comparaisons de qualité entre les institutions doivent tenir compte des différences dans les missions et les valeurs ».

6.– L'évaluation au Ministère de l'intérieur (*Home Office*)

Le Home Office est responsable de la justice criminelle, de la police, de la prévention du crime, de la prévention de la toxicomanie, des prisons, de la liberté surveillée, de l'immigration et des naturalisations. L'évaluation dans les domaines considérés est le fait d'acteurs diversifiés, au sein de l'administration (corps d'inspection, direction en charge de la recherche et des statistiques, cellule de réflexion stratégique qui choisit et renseigne des indicateurs de performance pour la Police), et à l'extérieur (Audit commission, National Audit Office, Universités).

Extrait de l'intervention de Nick Tilley

Crime and Social Research Unit

The Nottingham Trent University, Nottingham

Les fonctions de l'évaluation :

« Les différentes formes de l'activité évaluative ont des fonctions diverses et complémentaires :

– *Contrôle* : L'adage qui dit que «ce qui est compté compte » (*what gets counted counts*) a quelque validité. Il ne fait aucun doute que la fixation d'objectifs nationaux par le ministère de l'intérieur et la mise en place d'indicateurs de performance pour en mesurer l'atteinte ont eu un impact significatif sur les performances de la police. Le choix d'une batterie d'indicateurs est un moyen de définir des priorités. En matière de police, par exemple, l'utilisation d'un indicateur de récurrence des agressions a réussi à faire porter l'attention des services sur cet enjeu. Les aspects de la performance qui ne sont pas pris en compte par les indicateurs risquent d'être négligés ;

– *Mettre en oeuvre la responsabilité* : l'utilisation de sommes importantes d'argent public requiert des mécanismes de responsabilité (*accountability*). L'audit de l'activité des services du ministère de l'intérieur et des organismes bénéficiaires de subventions répond pour partie au besoin de contrôler les irrégularités. L'audit contribue également à l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité des services fournis ;

– *Identifier et diffuser les bonnes pratiques, et s'assurer de pratiques satisfaisantes* : l'inspection de routine permet d'identifier de «bonnes» (et de «mauvaises») pratiques, et de donner des directives aux fournisseurs de service pour qu'ils emploient des moyens plus adaptés en vue d'atteindre leurs objectifs ;

– *Informers ceux qui conçoivent les politiques et répartissent les crédits* : les efforts réalisés par la Direction des statistiques et de la recherche pour produire des évaluations approfondies et rigoureuses des politiques et de programmes permettent d'identifier les types d'action efficaces. Il s'agit de préparer les décisions concernant les politiques ou les programmes qui ont un enjeu financier important ;

– *Tirer des enseignements des innovations* : le système de justice criminelle doit faire face à d'épineux problèmes de pratique et de fourniture de service. Le besoin existe de capitaliser au niveau national les enseignements tirés des innovations locales, qu'il s'agisse de projets spéciaux ou de modifications apportées aux schémas habituels de fonctionnement des services. Une partie du travail de la Direction des statistiques et de la recherche (notamment à travers l'Unité de développement de programmes) est consacrée à cette tâche, en particulier pour ce qui concerne la réduction de la criminalité. La plus grande partie du travail d'évaluation du groupe de recherche sur la police y est consacrée, dans le cadre du programme à long terme *Police Operations Against Crime*. Une grande partie de l'évaluation interne aux services de police et de liberté surveillée a pour but l'amélioration des pratiques ;

– *Evaluations critiques de modèles de pratique*: la plus grande partie du travail d'évaluation conduit en interne fait l'objet d'une publication et ceci permet l'exercice d'une certaine forme de responsabilité vis-à-vis du public. Cependant, si cette évaluation est menée par les services du ministère ou financée par lui (ou par toute autre agence gouvernementale), le risque existe qu'elle ne soit pas perçue comme tout à fait indépendante. Les études d'évaluation réalisées par les universités ou d'autres organismes de recherche indépendants (tels que le *Policy Studies Institute* ou la *Police Foundation*) et financées par le Conseil pour la recherche économique et sociale ou des fondations philanthropiques peuvent répondre au besoin d'une évaluation encore moins suspecte de partialité».

7.- L'évaluation dans le domaine de la sécurité sociale

En matière de Sécurité sociale, tous les nouveaux programmes de dépense font l'objet d'une évaluation *ex-ante*. Chaque évaluation est réalisée sous la responsabilité des fonctionnaires chargés d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique. Pour les programmes importants, l'évaluation s'intègre dans une procédure de management de projet. Dans tous les cas, le projet d'évaluation est soumis au Trésor. Le recours à la technique de l'appel d'offres pour sélectionner les équipes de recherche est systématique. L'équipe de projet comprend un « *research liaison officer* » qui joue le rôle médiateur entre les équipes de recherche et leurs clients. Du point de vue méthodologique, les évaluations reposent de plus en plus fréquemment sur la réalisation d'une étude pilote, qui nécessite la mise en oeuvre expérimentale du programme par un sous-ensemble de ses cibles potentielles. Pour autant, la réalisation d'une évaluation suivant un véritable protocole expérimental se heurte à d'importantes difficultés et demeure exceptionnelle.

7.1. L'éthique et les méthodes de la recherche évaluative

Extrait de l'intervention de Peter Craig

Social research branch, Departement of Social Security

« La recherche évaluative au Département de la Sécurité sociale utilise les méthodes de recherche habituelles (*mainstream*). La plupart des évaluations, quelle que soit leur importance, reposent sur une combinaison d'enquête à grande échelle (postales, par téléphone ou par entretien) et de recherche qualitative à plus petite échelle, s'appuyant quelquefois sur l'analyse secondaire d'études existantes ou de données administratives. Les échantillons sont souvent tirés des fichiers de bénéficiaires, dont l'utilisation pour la recherche est prévue dans *les Social Security Acts*. En pratique, les contraintes imposées à la diffusion de l'information sont plus étroites que celles requises par la loi. La participation des individus aux enquêtes, que l'échantillon soit ou non tiré à partir d'un fichier de bénéficiaires, est fondée

sur le principe du consentement éclairé. Dans le cas d'une enquête par entretien avec un échantillon tiré des fichiers de bénéficiaires, par exemple, les futurs éventuels enquêtés reçoivent une lettre d'information qui explique le but de la recherche et l'identité du commanditaire, fournit des assurances de confidentialité, et leur laisse la possibilité de refuser l'entretien avant de recevoir la visite de l'enquêteur.

L'évaluation ayant à mesurer l'impact net d'une politique au bout d'un certain temps de mise en oeuvre, une seule interrogation (*a cross section survey*) d'une population cible est rarement adaptée. Les évaluations de grande ampleur nécessitent une série d'interrogations étalées sur plusieurs années pour établir une base de comparaison à partir de laquelle on peut ensuite observer les effets de la politique au cours du temps. L'évaluation du *1995 Pension Act*, par exemple, qui a introduit un ensemble de modifications dans les pensions de retraite versées à divers titres (*state, occupational and personal pensions*), a nécessité une série d'enquêtes auprès des employeurs entre 1994 et 1998, des recherches qualitatives auprès des administrateurs des organismes de retraite, des bénéficiaires et des professionnels impliqués dans le contentieux des demandes de renseignements, ainsi que des enquêtes auprès des femmes et des avocats concernés par la question des pensions de divorce. La recherche menée pour l'évaluation du programme *Jobseeker's Allowance* a nécessité des enquêtes auprès de deux cohortes de demandeurs d'emploi, l'une tirée avant et l'autre après la modification du dispositif. Chaque cohorte est interrogée deux fois à six mois d'intervalle, de sorte que l'on peut comparer les effets des régimes pré et post *JSA* pour des paramètres tels que la sortie du chômage ».

7.2. Le champ d'application des protocoles expérimentaux

Extrait de l'intervention de Robert Walker
Center for research in Social Policy
Loughborough-University

« Le champ d'application possible de l'expérimentation pour la réalisation d'études pilotes dans le domaine des politiques de Sécurité sociale est sévèrement limité. Non seulement les protocoles expérimentaux sont très difficiles à mettre en oeuvre, mais les chances sont minces de les voir répondre aux besoins d'évaluation qui apparaissent lors du développement de nouvelles politiques.

On peut attendre de l'expérimentation qu'elle fournisse des résultats clairs seulement dans les situations où la politique est soit évidemment efficace, soit un irrémédiable désastre. Même dans ces cas, les résultats peuvent très bien être ambigus si l'environnement de la politique est complexe ou susceptible d'être affecté par des changements exogènes, tels qu'une augmentation ou une chute de la demande finale. Qui plus est,

lorsqu'il y a un besoin d'évaluer des effets de *système* (*system-wide effects*) ou des effets au niveau du comportement individuel, l'expérimentation n'a pas grand chose à offrir. De plus, il n'est pas sûr que les résultats d'une étude coût/bénéfice - que l'expérimentation seule permet - puissent être agrégés au niveau national avec un degré de fiabilité suffisant. Si l'on ajoute à cela que l'expérimentation est coûteuse et longue, il devient très difficile de recommander que l'évaluation devienne un outil d'usage fréquent pour développer la politique de Sécurité sociale.

Ceci ne conduit pas nécessairement à dire qu'il est impossible de mener des études pilotes avant la mise en oeuvre généralisée d'une politique. Toutefois, la réalisation d'études pilotes sera toujours difficile, il est peu vraisemblable que les résultats seront définitifs et le risque inhérent à la décision politique demeurera.

Par ailleurs, il n'est pas du tout certain que les études pilotes doivent prendre la forme de protocole expérimentaux ou quasi-expérimentaux (qui se heurtent à beaucoup des problèmes rencontrés dans l'expérimentation véritable). Il est difficile de justifier le coût supplémentaire de l'expérimentation comparée à d'autres approches. Dans bien des circonstances, il est vraisemblable que les protocoles avec un seul groupe (N.D.T. : sans groupe témoin), tels que pratiqués dans les études pilotes administratives, peuvent suffire pour produire l'information nécessaire à l'évaluation prospective de la politique, à savoir répondre à des questions telles que : «avec quel effet apparent ?» et «à quel coût unitaire?». De plus, la compréhension peut être améliorée par le recours à une forme ou l'autre d'évaluation « naturaliste » (*realistic*).

Il se peut que les études pilotes, quel que soit leur type, doivent être considérées seulement comme une option de dernier recours. Il faut d'abord mettre à contribution les recherches existantes pour aider à la formulation des objectifs de la politique et pour développer des modèles relatifs à la manière dont une politique particulière pourrait fonctionner. Ces modèles pourraient être testés en utilisant des techniques pluralistes incluant le dialogue avec les responsables, les bénéficiaires potentiels et les autres acteurs de la politique. Ces modèles, convenablement spécifiés, pourraient alors être utilisés pour élaborer des modèles économétriques qui pourraient être utilisés pour tester des variantes de la politique et mener des analyses coût/bénéfice au niveau global. C'est seulement si des incertitudes significatives demeurent à ce stade qu'il convient d'envisager une étude pilote. Et même dans ce cas, on pourrait bien trouver des arguments pour de nouvelles recherches fondées sur des méthodologies pluraliste ou naturaliste. La rapidité, le coût et le besoin de comprendre peuvent contrebalancer l'espoir d'une mesure précise des résultats ».

[RETOUR SOMMAIRE](#)