



27 janvier 1999

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 II

AUDITIONS

(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.*

TOME SECOND

SOMMAIRE DES AUDITIONS

Les auditions sont présentées dans l'ordre chronologique des séances tenues par le Groupe de travail (la date de l'audition figure ci-dessous entre parenthèses)

[M. François de CLOSETS](#), journaliste (22 octobre 1998)

[M. Jacques MÉRAUD](#), membre honoraire du Conseil économique et social (22 octobre 1998)

[M. Jean-Claude THENIG](#), 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) (*M. Michel Charasse a souhaité être entendu à huis-clos*)

[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)

**Audition de M. François de CLOSETS,
Journaliste**

(extrait du procès-verbal de la séance du 22 octobre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : Nous commençons aujourd'hui les travaux du Groupe de travail constitué à mon initiative sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique.

J'accueille avec plaisir M. François de Closets qui va ouvrir notre série d'auditions.

Nous recevrons, au cours de nos travaux, des personnalités françaises et étrangères spécialistes de ces questions, ce qui est votre cas, à la fois en raison de vos activités professionnelles et de la Commission que vous avez présidée.

Outre l'audition de personnalités, nous discuterons entre nous parce que nous ne créons pas ce groupe de travail pour le plaisir de l'esprit, mais pour parvenir à des résultats concrets.

Les thèmes de travail sont des sujets dont nous parlons depuis vingt-cinq ou trente ans, mais sur lesquels peu de choses concrètes ont été faites. Nous pensons que la dépense publique est mal évaluée, mal contrôlée, qu'elle a des répercussions importantes sur les impôts et les charges, qui sont trop lourds.

Cette idée a déjà été exprimée par plusieurs d'entre nous.

D'une certaine façon, il y a un lien possible entre l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire. A l'origine, le Parlement est né pour ça. Par un effet dialectique, si le Parlement remplissait pleinement son rôle, cela permettrait sans doute de mieux contrôler la dépense publique, mais cela lui donnerait encore plus de légitimité.

M. François de CLOSETS : Je vous remercie de l'honneur que vous me faites en me demandant de prendre la parole devant vous. Je ne suis pas un expert. Beaucoup d'entre vous, sur le strict terrain des techniques financières, sont beaucoup plus compétents que moi. Alors soyez gentils, ne m'entraînez pas trop loin dans ce domaine. Disons que je suis un citoyen concerné.

Dès qu'on parle de la finance publique, aussitôt arrive la question quantitative. Il y a ceux qui sont pour moins de 30 %, ceux qui voient d'un bon oeil 45 % de dépenses publiques. Tel n'est pas mon propos. Personnellement, mon point de vue est qu'il ne faut pas mésuser de l'argent public. On peut aussi bien gaspiller l'argent public dans un état libéral qui ne dépense que 30 %, que dans un état social démocrate qui en dépense 45 %. Sous l'ancien régime, la dépense publique en soi était faible, mais tout entière gaspillée.

La notion de gaspillage n'est pas non plus d'essence libérale. Or, de plus en plus, je constate que quand on met l'accent sur ce point, on se trouve suspecté de défendre une idéologie libérale. On explique que c'est un faux procès parce que de toute façon, la dépense publique ne va pas se cacher dans des paradis fiscaux, mais est recyclée dans l'économie. Donc, finalement, c'est une bonne chose ! Je m'insurge absolument contre cette façon de voir. On

ne peut pas réduire les fonctionnaires à être les relais du recyclage de l'argent public dans l'économie française; ils ont des missions beaucoup plus nobles. Ils ont un rôle absolument essentiel et des services à rendre de façon productive, efficace et, bien sûr, au moindre coût. Productivité ne veut pas dire rentabilité, qui n'a pas de sens s'agissant des services publics, mais la productivité a un sens qui doit être respecté. Si l'on veut stimuler la croissance par un accroissement des dépenses publiques, il faut voir que cet effet ne peut être obtenu qu'en contrôlant absolument la dépense pour que cette stimulation se fasse à partir d'investissements qui vont enrichir l'avenir, et non à partir de l'entretien de structures lourdes qui vont, au contraire, compromettre cet avenir.

Plus on pense qu'il est nécessaire - et je le pense aussi, parce que c'est la tradition de la France - de maintenir la dépense publique à un niveau élevé dans cette société, plus on doit être vigilant et absolument impitoyable sur le contrôle et l'utilisation de cette gestion.

C'est donc sans aucun préalable que j'aborde cette question, non plus par libéralisme, mais par civisme. La bonne gestion est le préalable aux choix idéologiques éminemment respectables entre une perspective libérale et une perspective socialiste, dirai-je pour simplifier. Et il y a un préalable à toute gestion saine, celui de reconnaître la dépense pour ce qu'elle est ; une dépense, c'est un coût ; une dépense, c'est négatif. Tous les ménages savent que le moment douloureux, c'est le paiement de la dépense. Cela ne veut pas dire qu'ils ne dépensent pas, mais cela veut dire qu'ils s'efforcent d'obtenir ce qu'ils désirent au moindre coût.

De même, les entreprises se lancent dans des investissements, négatifs dans le présent, mais dont elles espèrent, pour l'avenir, un retour positif supérieur.

Donc, la dépense, c'est négatif.

Cependant, cela ne me semble absolument plus perçu lorsqu'il s'agit de l'argent public. Tout se passe comme si l'argent public était d'une autre nature que l'argent privé, en sorte que l'idéal, qui, s'agissant de l'argent privé, est de minimiser la dépense, serait, s'agissant de l'argent public, de l'accroître. En la matière, il y a une parfaite exception française à laquelle je voudrais que l'on réfléchisse.

En tant que représentants du peuple, vous avez pour charge de consentir l'impôt et de veiller à la dépense, à la bonne utilisation de l'argent public. L'exercice de cette mission devrait vous conduire à contester les demandes budgétaires des gouvernements, à ne les accepter qu'en dernier recours, après que toutes les justifications vous ont été données ; cela devrait donc aussi vous conduire à les refuser lorsqu'elles ne vous paraissent pas justifiées. C'est selon moi l'attitude qui devrait être celle des députés, qu'ils soient communistes ou RPR. Or, les citoyens de ce pays ne peuvent que constater que leurs représentants ne contestent jamais qu'une chose : l'insuffisance des dépenses.

Lors des débats budgétaires, que se passe-t-il ? Le bon budget qui recueille l'approbation évidemment de la majorité, mais même de l'opposition, est celui qui est en forte croissance. Il suffit de lire les débats parlementaires. On a l'impression que l'on se fiche bien de la politique suivie par le ministre. Si celui-ci monte à la tribune en disant : « Mes chers collègues, j'ai obtenu une augmentation de 6 % », cela passe. Il a obtenu un bon budget. S'il y monte en disant : « Cette année, mon budget est en croissance de 0,5 % seulement », il est alors critiqué sur tous les bancs, majorité et opposition. Tout se joue sur ce pourcentage ! Je ne perdrai pas de temps à vous citer les exemples relevés dans des débats budgétaires, qui sont littéralement caricaturaux. « C'est un bon budget, madame le ministre... » Pourquoi ? « ...parce qu'il connaît une forte augmentation. »

Je ne dis pas que les augmentations ne sont pas justifiées, mais je dis qu'elles ne vont pas de soi. Ce qui est à justifier, ce n'est pas la stagnation d'un budget, mais son augmentation ! Tout se passe à l'inverse. Qui ne saurait pas de quoi on parle serait fondé à voir dans le budget discuté l'équivalent du chiffre d'affaires d'une entreprise car, bien sûr, celui-ci doit augmenter et c'est la stagnation du chiffre d'affaires qui doit être justifiée. Or, en l'occurrence, on ne parle pas d'un chiffre d'affaires, mais d'une dépense. On peut en déduire que, dans le débat parlementaire, tout naturellement la dépense prend le signe « plus » de la comptabilité, alors qu'elle doit avoir le signe « moins ».

Pour être concret, quand le Parlement français, qu'il soit de droite ou de gauche, a-t-il refusé des crédits au Gouvernement ? Je ne parle pas de la contestation globale du budget : « Monsieur le Premier ministre, votre budget est inflationniste, il faut diminuer, etc. » Ce discours est creux ! La meilleure preuve est que lorsqu'il y a quelques années, une majorité de droite libérale a prétendu réduire le budget global, elle a trouvé 2 milliards d'économies à réaliser sur 1 500 à l'époque.

Aussi, je vous pose la question : quand le Parlement français, de droite ou de gauche, a-t-il dit au Gouvernement qu'il refusait ses crédits, qu'il n'en voulait pas, que ce n'était pas sérieux, qu'il souhaitait 20 % de moins ? Cela veut-il dire que depuis trente ans, toutes les dépenses présentées par les gouvernements successifs au Parlement étaient justifiées ? Qu'il n'y a jamais eu de programme inutile ? Pendant dix ans, on vous a présenté le devis du programme de navette spatiale Hermès; il ne fallait pas être grand clerc pour savoir que c'était une aberration. Le Parlement n'a rien dit.

Cela prouve bien que le Parlement français ne joue pas son rôle de défense du contribuable. Ce n'est pas un problème de droite ou de gauche, mais c'est l'institution qui, aujourd'hui, ne peut manifestement pas jouer ce rôle. D'où vient cette étrange faiblesse ? De la suprématie du rôle du Gouvernement ? Je ne crois pas, parce que le Parlement n'a jamais été battu sur la volonté de réduire tel ou tel crédit. Au contraire, il l'a été sur sa volonté d'augmenter les dépenses. Le Parlement français n'a le pied que sur l'accélérateur, alors que le bon fonctionnement des institutions démocratiques voudrait que ce soit l'exécutif qui veuille trop dépenser et le législatif qui le rappelle à l'économie.

C'est donc là une exception française. Pourquoi ne pouvez-vous pas être les censeurs de la dépense ? Vous êtes le reflet de l'opinion, vous êtes à l'écoute de vos électeurs et il vous est difficile de prendre des mesures impopulaires. Si la dépense était socialement et culturellement impopulaire dans ce pays, elle le serait aussi au Parlement. J'en conclus qu'en France, la dépense publique est populaire. Or, la dépense publique, c'est l'impôt. L'impôt serait donc populaire chez nous ! Voilà la véritable exception française.

Il faut en comprendre les raisons. L'impôt devrait être impopulaire et il ne l'est pas. Tout simplement, il n'est pas ressenti comme douloureux. Le Français est un contribuable anesthésié, un contribuable qui s'ignore.

La première raison est bien connue, c'est la part extraordinairement réduite de l'impôt direct dans notre fiscalité et le nombre réduit des Français qui payent effectivement cet impôt direct. Cette majorité des Français qui ne supportent pas l'impôt direct est remarquable. Or, cet impôt étant seul connu et ressenti comme tel, de fait, la majorité des Français a le sentiment qu'ils sont non contribuables. Ce n'est que pure illusion. C'est la raison pour laquelle je dis que tout Français est un contribuable qui s'ignore. Il est entretenu dans l'illusion qu'il ne paie pas l'impôt et que l'accroissement de la fiscalité ne le concerne pas. A la limite même, il pense que ce n'est pas une mauvaise chose puisque d'autres vont payer

pendant que lui, sous forme directe ou indirecte de subventions et de droits sociaux, récupérera cet argent. Son intérêt est de voir augmenter la dépense pensant qu'il ne la paye pas, alors qu'en réalité, vous prenez dans la poche gauche pour mettre dans la poche droite du même pantalon.

C'est un véritable péché d'entretenir cette illusion dans une République parce que celle-ci se fonde sur deux actes, le vote et la contribution. C'est ainsi que cela avait été conçu au départ, du temps des pères fondateurs de la Révolution.

De même que le vote ne peut être implicite, la contribution ne saurait non plus être implicite. De même que le vote doit être universel, la contribution doit être universelle. Chaque citoyen devrait faire son chèque au percepteur. « Vous demandez à des smicards ou à des RMistes de payer des impôts ? » va-t-on s'écrier. Cela prouve que nous sommes en plein délire. Les gens s'imaginent que les smicards et les RMistes ne payent pas d'impôt, alors qu'ils payent à la caisse enregistreuse, même s'ils ne vont pas à la trésorerie. C'est la même chose, à la fin de l'année, les ménages ont payé. Tout le monde sait que l'impôt direct est un impôt mieux réparti, plus juste, mais si vous demandez de l'étendre aujourd'hui en France, vous êtes considérés comme antisocial réactionnaire. Nous nageons en pleine folie !

L'impôt direct n'a pas seulement des vertus civiques, il a également des vertus sociales. Et aujourd'hui, vouloir l'étendre, c'est donner le sentiment qu'on est antisocial. C'est grave. On ne sait plus de quoi on parle !

Si on veut remettre la dépense publique sous contrôle, la première chose à faire est d'avoir le courage, dans une réforme fiscale, d'étendre l'impôt, ne serait-ce que sur le plan pédagogique, et d'expliquer aux gens et aux plus pauvres de ce pays qu'ils ne vont pas payer plus, bien au contraire, mais que tout le monde doit payer l'impôt, que c'est leur dignité de ne pas leur soutirer les impôts au tiroir-caisse du supermarché, mais de les faire contribuer à visage découvert, sachant qu'ainsi, à la fin de l'année ils auront moins payé.

Evidemment, lorsque la dépense redevient ce qu'elle doit être, c'est-à-dire une pénible obligation, on s'efforce de l'éviter et on entre dans la gestion. Aucune gestion ne peut être conduite où que ce soit si la dépense perd une seconde son caractère contraignant et désagréable.

Lorsque la dépense est facile, l'accroissement de la dépense devient le remède, partout illusoire, en l'occurrence augmenter les budgets et les effectifs. Cela empêche toute réforme. Pourquoi s'embêter à réformer, ce qui est toujours pénible et désagréable, alors qu'on peut s'en sortir, au moins momentanément, en augmentant les budgets et les effectifs ? Je ne veux pas dire qu'il ne faille pas, ici ou là, les augmenter, mais ce devrait être une anomalie et non une règle qui va de soi. C'est alors seulement qu'on peut entrer dans la voie du progrès.

La mauvaise gestion, c'est le plus spectaculaire. Il suffit d'évoquer Hermès ou des programmes coûteux et mal conduits dénoncés par la Cour des comptes. La presse en fait ses choux gras. Je pense pour ma part que ce qui coûte le plus cher, ce qui est le plus grave dans la mauvaise gestion de l'argent public, c'est ce qui ne se voit pas et se cache dans les rouages de l'administration. Lorsque l'Etat se bureaucratise, cela a un double coût : une première fois en imposant aux contribuables des frais de fonctionnement excessifs et une seconde fois en infligeant à l'administré de supporter les rouages et les procédures complexes d'une administration bureaucratisée.

L'exemple typique est celui de cette administration à six niveaux : communal, intercommunal, départemental, régional, national et européen, qui constitue une véritable monstruosité qui complique et empoisonne la vie des citoyens. Imaginez la vie des entreprises qui peuvent trouver des aides, des subventions ou des primes à ces six niveaux, mais qui ont aussi à subir des procédures et des contrôles venant de ces six niveaux. Comment voulez-vous qu'on s'y retrouve ? C'est une machinerie beaucoup trop compliquée. Tout le monde le constate aujourd'hui.

Comment en sommes-nous arrivés là ? Par la loi de décentralisation de 1982 qui est typiquement une loi à la française. Certes, il fallait faire une décentralisation, une déconcentration, une vraie réforme. Mais pour ne fâcher personne, on a conservé nos trente-six mille communes et l'on a créé un niveau supplémentaire. On ne s'est pas une seconde soucié des répercussions d'accroissement du coût de l'administration que cela pourrait avoir puisqu'on ne se soucie pas de la dépense. On avait dit que l'administration centrale devrait aller en diminuant du fait des transferts de compétences aux niveaux régionaux et autres. En fait, cette décentralisation s'est traduite par une augmentation du nombre des fonctionnaires, car on a ajouté et rien retranché. C'est le vice premier du système français, c'est celui qui entraîne le plus de surcoûts.

Qu'il s'agisse d'institutions, de services, de procédures ou de règlements, que la réforme consiste toujours à ajouter sans jamais retrancher, à complexifier sans jamais simplifier. Aucun système, aucun organisme ne peut survivre à un mode de vie, de gestion et de fonctionnement, qui consiste à ajouter sans jamais supprimer.

Je prends l'exemple de la redevance de l'audiovisuel. Au moment de l'apparition de la télévision, cinq cent mille privilégiés environ pouvaient la regarder. On n'allait pas, en passant par le biais de la fiscalité ordinaire, demander à cinquante millions de Français de payer le spectacle que seulement cinq cent mille personnes pouvaient s'offrir ! On a donc, en dérogation aux règles de financement ordinaire, créé une taxe affectée. Depuis bientôt trente ans, l'audiovisuel public est devenu un service public généraliste à l'égal de l'éducation, de la justice, etc.

Le maintien d'une taxe affectée ne se justifie en rien. Or, tout le monde sait que si l'Etat, pour récupérer l'argent du financement de l'audiovisuel public, se contentait d'augmenter en proportion le taux de tel ou tel impôt, du jour au lendemain, la collecte de cette ressource ne coûterait plus un centime. Elle coûte cinq cents millions chaque année. Et vous acceptez cela depuis trente ans ! Vous avez gaspillé quinze milliards ! Mille cinq cents fonctionnaires de la redevance ont très consciencieusement travaillé, mais c'est le pont de la rivière Kwaï. On les a utilisés à remplir une tâche complètement inutile. C'est d'autant plus coupable que ces fonctionnaires ont la garantie de l'emploi. Il n'est pas question de les envoyer à l'ANPE, mais de mettre en oeuvre un plan pour les reconverter. Ils pourraient, par exemple, devenir des spécialistes de la lutte contre la fraude fiscale à l'échelle européenne. On peut très bien prévoir deux ans de reconversion. On a créé au départ cette redevance, et surtout le service pour la percevoir. Tout est là pour l'éternité !

Le comble est que l'on parle d'une réforme de l'audiovisuel public - la vingt ou vingt-cinquième, sinon on aurait l'impression que nos institutions dorment. On va réformer le financement de l'audiovisuel public. Ce pourrait être l'occasion de supprimer cette redevance. Pas du tout ! On risque de compliquer le système en ajoutant une part de financement public. On est en plein délire !

J'ai pris cet exemple, mais je pourrais les multiplier. On ne veut pas supprimer les communes, ni le département, ni la redevance, ni le ministère des anciens combattants, ni le

double système aberrant de collecte de l'impôt. Là encore, le budget est en cause. Le ministère du budget passe son temps à faire la leçon à tous les autres ministères présumés dépensiers. Mais on ne peut supprimer une maternité, un service dans les hôpitaux ou une juridiction ; dès qu'il y a un problème, on a plutôt tendance à ajouter. De nombreux organismes qui ont été créés par Vichy ont tous perduré, étant donné que la seule raison de perdurer dans l'être, est d'avoir un jour reçu l'existence et que cela suffit comme légitimité.

C'est la source essentielle de la coûteuse et inefficace gestion de l'Etat et de l'argent public.

Ce dont je vous parle se situe également au niveau des règlements et des procédures. Regardez l'empilement qui s'est fait sur tous les plans d'aides aux jeunes et aux entreprises et constatez que ni le Parlement, ni le Gouvernement, ni l'administration, n'a aujourd'hui le pouvoir d'assumer cette fonction vitale pour tout organisme qu'est l'élimination de cette cancérisation. Cette prolifération sans élimination, c'est la mort des organismes.

Je vous rappelle le sort qui fut réservé au rapport de MM. Belin et Gisserot. Ceux-ci avaient identifié, à la demande du premier Gouvernement Chirac, toute une série d'organismes faisant double ou triple emploi à supprimer. Ce rapport, trop explosif, a été considéré comme secret de la défense nationale, la liste des organismes inutiles n'a jamais été dévoilée et aucun d'entre eux n'est passé à la trappe. Il y a donc une incapacité de la République française à éliminer.

Je vous demande de réfléchir à la possibilité de créer un organisme auprès du Premier ministre, dont les membres auraient un statut comparable à ceux de la Cour des comptes, seraient dotés des mêmes garanties d'indépendance absolue, qui serait un institut de rationalisation qui pourrait lancer des injonctions au Gouvernement et aux administrations. Ces injonctions n'auraient qu'un seul but, celui de supprimer telle procédure, tel texte ou tels services.

Est-il normal qu'il paraisse si difficile de procéder à ces suppressions dans un monde où la sécurité de l'emploi fait qu'elles entraînent des mutations ou des reconversions, ce qui n'est jamais agréable, mais pas des passages à l'ANPE ?

Il est insensé de penser que dans des secteurs où il n'y a pas de sécurité de l'emploi, où toute réorganisation est sanglante et se traduit par des basculements dans le chômage et par des naufrages individuels, cela se fait, alors que dans cette partie de la France, protégée par cet extraordinaire filet de la sécurité de l'emploi qui amène des mutations certes désagréables mais non tragiques, il ne se passe rien. La sécurité, qui devrait être source de mobilité, devient source d'une immobilité véritablement géologique.

Il faut créer cette Cour de rationalisation. Il faut renforcer les pouvoirs de la Cour des comptes. Aujourd'hui l'argent public doit faire peur, au même titre que l'argent privé. Si vous avez entre les mains l'argent d'une autre personne pouvant vous le réclamer, cela vous fait peur au moment de le gérer et de le dépenser.

Pour l'argent public, il n'existe que deux règles : premièrement, il ne faut pas le mettre dans sa poche ; deuxièmement, il ne faut pas qu'il manque le moindre tampon procédural. En dehors de ça, de quelque façon que vous le dépensiez, vous êtes à l'abri de tout. Ce n'est pas possible. Il faut que les renvois devant la Cour de discipline budgétaire soient beaucoup plus larges. Cette cour doit apporter des réponses pour tous les cas où, précisément, il y a eu mauvais usage sans qu'il y ait eu faute de procédure ou, à plus forte raison, enrichissement personnel. Les personnes ayant mal géré l'argent public, dont il est reconnu qu'elles en ont fait un mauvais usage, doivent être sanctionnées. On ne peut pas leur demander d'être

comptables de fait et de rembourser. On ne va pas ruiner ces personnes qui *a priori* ont été honnêtes, mais elles doivent être éliminées de la fonction publique ou des fonctions électives. Cela me semble essentiel.

De plus, vous devez étendre votre vigilance dans un troisième domaine, celui du tiers secteur.

A l'heure actuelle, d'un côté, l'argent privé supporte toute une série de contrôles - règles de transparence des sociétés, notion d'abus de biens sociaux, règles de la concurrence -. De l'autre côté, l'argent public dans le secteur public est asservi à toutes sortes de règles, de contrôle et de procédure. Entre les deux, vous avez le tiers secteur, l'économie sociale, le monde associatif qui, pour l'essentiel, est soit nourri par l'argent public, soit se livre à des activités de type tout à fait commercial, mais sans avoir les contraintes du monde commercial. Dans ce tiers secteur, on dépense vraiment les milliards des contribuables sous des prétextes tout à fait admirables, car toute association a toujours une bannière pieuse. Mais cela ne suffit pas à laisser se dépenser de l'argent sans le moindre contrôle. Ce secteur est gigantesque et très mal connu. Tout y est opaque : les rémunérations, le nombre d'associations, le total des subventions en dépit des annuaires que personne ne lit. On estime à un million six cent mille le nombre d'associations, ce qui représente environ un million et demi d'emplois salariés, soit l'équivalent de huit cent mille emplois à temps plein. C'est gigantesque. Les subventions publiques sont de l'ordre de cent trente milliards. L'activité privée générée par ce secteur représente environ cent trente milliards. J'emprunte ces chiffres à Pierre-Patrick Kaltenbach, conseiller à la Cour des comptes, qui s'est spécialisé dans le sujet. Vous auriez le plus grand intérêt à l'entendre sur ce problème.

Il n'est plus possible que l'Etat subventionne à guichet ouvert, sans aucun contrôle et selon un véritable système d'abonnement. Trouvez-vous normal que dans des organismes présumés sans but lucratif, on trouve si souvent des rémunérations de dirigeants dépassant le million par an et des frais de représentation de PDG ? Procurez-vous les rapports de la Cour des comptes sur l'UNEDIC et les ASSEDIC. Heureusement que les chômeurs ne les ont pas lus au début de l'année !

Trouvez-vous normal que partout, le copinage et l'emploi fictif prolifèrent en toute impunité, que les choix politiques et clientélares remplacent toute évaluation sérieuse de l'action menée et des résultats obtenus ? Je ne vais pas m'étendre sur le sujet, vous êtes élus locaux et savez à quel point vous êtes tenus par ce système associatif, qui est le biais de l'activité clientélaire.

Mais on ne peut continuer à entretenir un secteur pareil, exempté de tout contrôle, de toute sanction. On ne peut pas laisser les partenaires sociaux et les associations jouer ainsi avec des sommes pareilles d'argent public. Là encore, je voudrais un contrôle rigoureux de la dépense publique. Je me fiche de savoir s'il y a 30 % ou 45 % de prélèvement obligatoire ; ce n'est pas mon problème. Ce préalable civique est qu'il faut que ce soit bien géré.

Nous discuterons ensuite de la façon dont les sanctions doivent s'appliquer. Ce qu'on ne veut plus, c'est entendre un Président de mutuelle répondre, à la question de savoir s'il est normal de gagner cent mille francs par mois, qu'il n'est pas dans le secteur public. D'un côté, ils disent être la mutuelle des étudiants, donc mettant bien haut l'idée de dévouement, de solidarité, de générosité, et de l'autre, ils s'accordent cent mille francs de salaire par mois car ils sont dans le privé ! Vous ne pouvez plus continuer à laisser faire. Nettoyez les écuries d'Augias ! Ce serait rendre au mouvement associatif sa dignité et sa noblesse qui sont absolument essentielles. Nous avons besoin que l'administration soit relayée par un monde de bénévoles. Nous avons besoin de pompiers. Le service de pompiers fonctionne

parce qu'un noyau professionnel administratif public est relayé par un bénévolat. Ce monde du bénévolat est absolument essentiel. Je ne veux surtout pas que toutes les activités du tiers secteur aujourd'hui soient demain reprises directement par l'administration. Ce serait un cauchemar! Mais vous devez exercer un vrai contrôle là dessus.

Les critiques que j'ai énoncées auraient de quoi, comme disait Michel Rocard, faire sauter trois gouvernements. Mais n'oublions pas que même si nous faisons cela, la lutte ne serait pas finie. Il faudrait continuer le combat. Je ne prétends pas supprimer tout gaspillage, celui-ci faisant partie de la gestion, de la démocratie, de la vie. J'aime, dans la démocratie, qu'elle soit imparfaite, mais j'aime aussi qu'elle reconnaisse ses imperfections et qu'elle lutte contre ses défauts en matière de gaspillage. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas.

M. le Président : Nous vous remercions. C'est tout à fait l'esprit dans lequel nous travaillons dans cette démocratie imparfaite.

Vous nous aviez promis de tenir des propos horribles ; vous avez tenu vos engagements. En même temps, beaucoup sont extrêmement stimulants et pertinents.

Mes collègues souhaitent vous poser des questions.

La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MEHAIGNERIE : Ceux qui se sont essayés à suivre les conseils de François de Closets abandonnent à terme la partie parce que premièrement, et cela me paraît essentiel, la dépense reste électoralement payante. Comment développer un vaste mouvement culturel de contre-pouvoir ou de contre-culture dominante ?

Deuxièmement, je ne crois pas qu'une Cour de rationalisation auprès du Premier ministre ne serait pas une structure supplémentaire. C'est la croissance zéro des dépenses publiques pendant plusieurs années qui obligerait - ce qui ne peut être qu'une décision volontairement politique - à faire de la rationalisation.

Comment le monde médiatique peut-il nous aider, non pas à rendre populaire la dépense, mais impopulaire ? Personnellement, je pense que le niveau des salaires pourrait être amélioré, particulièrement les bas salaires dans l'industrie et le secteur privé, si l'Etat était mieux géré et la dépense mieux maîtrisée. Notre problème n'est pas l'objectif, mais le comment de cet objectif.

M. le Président : Je ferai deux remarques sur ce que vous avez dit, à partir de ma pratique d'élu local.

Vous dites que la dépense est populaire. J'en conviens, mais, en même temps, je note une évolution au moins sur le plan local. Il y a quelques années, quand on affichait au niveau local des objectifs de dépenses, il y avait peu d'interrogations. Je constate aujourd'hui dans ma circonscription - et je ne pense pas que ce soit simplement un microclimat - une méfiance des administrés à l'égard de la dépense. Ils se disent, et ils n'ont pas tort, que s'il y a une dépense d'un côté, il faudra bien une recette de l'autre.

Vous dites que l'impôt est populaire. Non, il ne l'est pas. Il est même très impopulaire. Mais votre démonstration allait plus loin. Je note là aussi une évolution en raison d'excès

commis. Je vois apparaître une réticence assez forte à l'égard de la dépense, ce qui est nouveau et présente de bons, mais aussi de mauvais côtés, car on ne peut pas être contre toutes les dépenses; certaines sont justifiées. On risque de passer de l'autre côté par réaction contre une période durant laquelle la dépense était trop lourde.

Les questions du Président Méhaignerie sont parfaitement pertinentes. Si vous aviez la gentillesse de nous donner quelques lumières.

M. François de CLOSETS : Je voulais justement prendre l'exemple local. Sur le plan local, les gens payent leurs impôts de façon assez directe. On a pris l'habitude - il faudrait l'imposer législativement - que nul ne paye l'impôt sans en connaître la variation, augmentation ou diminution, par rapport aux années précédentes. Ils veulent savoir ce que ça coûte à la commune et voir comment cela évolue. Cela doit apparaître sur le même papier.

En un premier temps, après la décentralisation, les Français n'ont pas porté grande attention à l'évolution des dépenses, mais depuis quelques années et grâce à cette procédure, le fait de n'avoir pas ou très peu augmenté les dépenses locales, devient le premier argument de réélection d'une municipalité. Il y a vingt ans, un maire était jugé sur ses réalisations. Aujourd'hui, le préalable est de n'avoir pas trop augmenté les impôts. C'est assez nouveau.

Cela prouve qu'une pédagogie peut et doit se faire à l'échelon national. Pour cela, il ne faut pas la faire au nom de la gestion, mais de la justice. L'Europe nous y incite puisque nous sommes l'exception - l'aberration, devrais-je dire - par la place si restreinte que nous réservons à nos impôts directs sur le plan de la fiscalité nationale. Il faut marteler et répéter que c'est anormal, que c'est injuste et que l'Europe nécessite une certaine harmonisation fiscale. Ne pas faire payer d'impôts directs aux smicards, c'est le meilleur moyen, en fin de compte, de leur faire payer plus d'impôts. Il ne faut cesser de le répéter.

C'est par une volonté de justice qu'on doit en finir avec ces aberrations. Ces dernières que constituent les exemptions d'impôts directs ont été le fait de la droite comme de la gauche. Il s'agit d'un problème, nous en sommes d'accord, qui transcende le choix politique que l'on peut faire quant à la place de la dépense publique dans la société.

En tant que journaliste, je suis catastrophé de voir le relais que donne la presse à l'attitude corporatiste qui consiste à réduire toujours les problèmes ; on le voit bien encore en ce moment avec le conflit des lycéens qui ne fait que reprendre ce qui s'était passé lors des conflits précédents. Ces braves lycéens traduisent de façon symptomatique leurs problèmes : ils ne voient pas assez les profs, il leur en faut davantage ; les lycées ne sont pas très beaux, il leur faut plus de crédits. Tous les mouvements de lycéens débouchent inexorablement sur une augmentation des crédits et des moyens. Il en est de même des mouvements de cheminots, d'agriculteurs, etc.

La presse est un relais d'une désespérante complaisance pour justifier la réponse aux problèmes posés. Je vous accorde qu'un grand effort serait à faire du côté de la presse pour expliquer que même si à tel endroit vous avez des classes surchargées, des juridictions débordées, des effectifs de police insuffisants, cela ne prouve en rien que, globalement, il faille augmenter le nombre de juges, de professeurs ou de policiers. Il faut plutôt s'interroger sur la bonne utilisation, la bonne répartition, des effectifs. Quand on voit la carte judiciaire et l'aberration des réglementations et des législations qui multiplient les procédures, et les juges complètement débordés, on se dit qu'il faudrait réfléchir et se demander si on ne pourrait pas commencer par simplifier les procédures - c'est actuellement

dans le projet de Mme Guigou -, revoir la carte judiciaire pour répartir les juges en fonction de la nouvelle France avant de penser à accroître la dépense publique. Peut-être des augmentations sont-elles à faire, alors il faut les faire. Mais aujourd'hui, la dépense vient tout le temps *a priori*. C'est désespérant.

On en vient à adopter la méthode « scrogneugneu » : stop, on n'augmente plus, c'est fini ! Et c'est l'électrochoc. On veut être idiot pour amener les gens à prendre conscience et devenir intelligents.

Je parlais de créer une Cour de rationalisation. Evidemment, il faudrait trouver une meilleure appellation, mais il faut qu'une autorité indiscutable puisse dire dans ce pays qu'il faut supprimer telle aide aux jeunes à la recherche d'emploi, telle aide agricole, telle ou telle autre, etc. Elle doit avoir une indépendance absolue et un pouvoir d'injonction tel que les responsables n'en tenant pas compte pourraient se retrouver en Cour de discipline budgétaire et chassés de la fonction publique ou des fonctions politiques. C'est brutal, mais c'est ainsi que j'imagine les choses.

M. le Président : La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Je ne suis pas sûr que pour arriver à l'intelligence, il faille obligatoirement en passer par le niveau le plus bête, à savoir bloquer les choses de manière absolue.

Vous avez mis le doigt sur les choses qui font mal, sur des dysfonctionnements qui apparaissent évidents. Vous faites des propositions à la fois de forme et de fond - création d'une cour de rationalisation, amélioration de la Cour des comptes, de la cour de discipline budgétaire -, des réformes de fond essentielles, basées sur un impôt sur le revenu beaucoup plus juste. Mais je n'ai rien entendu sur la possibilité pour les parlementaires de participer à ce processus de contrôle et de meilleure efficacité. Vous nous reprochez beaucoup de choses, et à juste raison. Vous dites que depuis trente ans, les parlementaires ne servent en fait à rien quant au vote du budget. Mais dans toutes les propositions que vous formulez, pas une ne vise vraiment le Parlement ou du moins intéresse celui-ci.

Vous avez présidé la Commission du Plan sur l'efficacité de l'Etat. Vous êtes rentré dans les procédures. Pourriez-vous nous apporter quelques réflexions sur les moyens que nous pourrions mettre en oeuvre pour être plus efficaces dans ce qui doit être une de nos fonctions premières, à savoir le contrôle de la dépense publique ? Au-delà de ce que vous venez de nous dire, nous aimerions avoir quelques propositions plus précises.

M. le Président : La parole est à M. de Closets.

M. François de CLOSETS : Le fond du problème est que vous avez toute possibilité, toute compétence. La règle du jeu telle qu'elle est vous permet à tout moment de « saquer » un ministre qui vient vous présenter des projets dispendieux et des dépenses mal justifiées. Vous me répondez qu'ensuite, le Gouvernement peut utiliser le 49.3, le vote bloqué, et que vous serez battus. J'en suis d'accord, mais vous aurez livré bataille, alors que, à ce jour, vous ne l'avez jamais livrée !

C'est à ce sujet qu'il faut s'interroger. Je suis parti de là en disant que c'était parce que la dépense est populaire et qu'en vous opposant à des dépenses, vous vous opposeriez

finalement à vos électeurs. Le jeu de la démagogie étant ainsi, parce que vous auriez fait preuve de détermination civique, vous risqueriez de vous faire battre aux élections. Il faut dire les choses comme elles sont. Je ferais pareil !

M. le Président : L'intérêt collectif est fait de la somme des intérêts particuliers.

M. François de CLOSETS : Il faudrait que chaque député accroisse les dépenses qui le concernent, mais qu'on se rattrape sur l'ensemble. (*Sourires*). C'est difficile.

C'est la raison pour laquelle je suis parti très en amont, en disant qu'il faut changer votre situation psychologique. C'est ce qui est bloqué. On a vu que même les députés libéraux, pourtant partisans de réduire la dépense publique, ayant toute possibilité de le faire en ayant une majorité écrasante au Parlement, ne le peuvent pas. C'est donc un problème socioculturel : tout le monde doit faire son chèque au Trésor et peut alors constater de combien les impôts ont été augmentés. Dans vos circonscriptions, vous devez être interpellés et avoir à vous justifier sur le pourquoi de l'augmentation de vos dépenses, de leur non diminution. Vous n'avez pas à vous justifier sur ce que vous n'avez pas dépensé.

Nous pourrions augmenter les systèmes d'expertises à la disposition du Parlement. On a commencé à faire des commissions d'évaluation. Si vous me le permettez, je vais être brutal : dès que vous voulez évaluer quelque chose, vous cédez à la bonne manie française de dire que vous allez demander aux gens compétents. Ceux-ci ne vous diront jamais ce que vous devez savoir parce que la compétence est toujours liée. Le jour où vous remettrez des organismes d'expertises sous la direction de gens incompetents - la démocratie, c'est l'incompétence prenant le pas sur la compétence, autrement c'est la technocratie - où vous ne demanderez pas aux parlementaires spatiorocrates d'étudier le budget de l'espace, aux parlementaires nucléocrates d'étudier le budget de la recherche nucléaire, aux professeurs d'étudier le budget de l'éducation nationale, vous aurez une vision plus juste des dépenses demandées.

M. le Président : La parole est à M. Carrez.

M. Gilles CARREZ : Nous ne pouvons contester que nos concitoyens et nous-mêmes vivons une sorte de paradoxe en étant plutôt favorables à la dépense publique, tout en étant hostiles à l'augmentation des impôts.

De ce point de vue, l'exemple local est édifiant. Au plan local, en termes de démocratie à la base, on commence à pouvoir juger de l'intérêt de la dépense. On sent bien que nos administrés sont de plus en plus à même de juger de l'utilité, de l'opportunité d'une dépense. Mais c'est surtout l'impôt local qui oblige, depuis un certain nombre d'années, à cette prise de conscience, à cette appréciation de la dépense car celui-ci a, d'une part, beaucoup augmenté et, d'autre part, est lisible. La plupart de nos concitoyens le payent, en particulier la taxe d'habitation. Ils peuvent comparer. Quelle que soit la complexité des feuilles d'impôts, un chiffre apparaît clairement, celui de l'augmentation annuelle. Et, par exemple, en ce moment, tous les maires reçoivent dans leur permanence des administrés venant demander des explications.

Je suis frappé de voir que, *a contrario*, le fait que la multiplication d'exonérations ou d'exemptions, au cours des dix dernières années, notamment sur la taxe d'habitation,

commence à engendrer des contre-effets et une certaine irresponsabilité. On l'observe au plan local parce qu'une partie de nos concitoyens commencent, en apparence toujours, à ne plus payer l'impôt.

Nous devons être extrêmement vigilants lors des réformes à venir au nom de la justice fiscale parce que si cela consiste à supprimer cet impôt local qu'est la taxe d'habitation pour une partie de nos concitoyens, tout l'effort fait ces dernières années dans le domaine des collectivités locales risque d'être anéanti. La réflexion est la même, bien entendu, sur les réformes à venir en matière d'impôt sur le revenu.

Nous devons nous interroger, en termes de procédure, sur la manière de mieux faire apparaître le coût de l'impôt auprès de nos concitoyens. Il reste là tout un travail d'explications, de mises en évidence à faire en la matière. Il est certain que c'est beaucoup difficile sur l'impôt indirect, mais il faut le faire.

Ma deuxième observation porte sur la question de la masse salariale des fonctions publiques. Celle-ci représente plus de la moitié de l'ensemble de la dépense publique - locale, d'Etat et hospitalière. Il s'agit de dépenses de personnels. J'ai été stupéfait d'un chiffre apparu dans l'un des excellents rapports de notre rapporteur général : M. Migaud écrit qu'en l'an 2000, l'effet des accords qui ont été négociés en trois heures avec les organisations syndicales sera, en année pleine, de 41 milliards de francs, soit un demi point de PIB ! Nous avons en France une procédure assez extraordinaire où un ministre, tout seul face à des organisations syndicales, a la capacité, sans aucun contrôle parlementaire, d'engager pour l'année en cours - ce qu'on appelle l'effet année en cours - une somme en apparence réduite qui se transforme en année pleine - pour reprendre les expressions des budgétaires - en un demi point de PIB, parce que la décision concerne plus de deux millions de fonctionnaires d'Etat, un million cinq cent mille fonctionnaires de collectivités territoriales et huit cent mille agents hospitaliers.

Il est frappant, dans ces négociations, de voir qu'on ne parle jamais en termes de contrepartie de service.

On s'interroge sur ce qui s'est passé dans l'éducation nationale. Au cours des dix dernières années, il y a juste eu une revalorisation de traitement qui, en année pleine, représente un rebond de vingt milliards de francs pour ce seul département ministériel ! Mais c'était nécessaire !

En revanche, on ne se pose jamais la question de savoir si en contrepartie de cet effort demandé à la nation et aux contribuables - un demi point de PIB, c'est considérable - la nation ne peut légitimement demander audits fonctionnaires, dans le domaine de la police davantage d'heures sur le terrain, dans le domaine de l'enseignement davantage d'heures dans les lycées ou dans les collèges, dans le domaine de la justice davantage d'heures dans les tribunaux. Ce type de problématique n'est jamais posé. Comment, en termes de procédures, pourrions-nous ériger des garde-fous par rapport à des décisions aussi lourdes de conséquences ? Trois heures de négociations et un demi de point de PIB !

M. le Président : La parole est à M. Goulard.

M. François GOULARD : François de Closets a tout à fait raison de mettre au centre des questions qui sont les nôtres la sensibilité à l'impôt. C'est déterminant pour les réactions des contribuables qui sont aussi les électeurs.

Pensez-vous qu'un mouvement de contribuables est susceptible de naître ? Est-ce une voie qui pourrait peser sur le débat public à venir, comme cela existe dans d'autres pays ?

Ma deuxième question que le rapporteur général a évoquée concerne la Cour de rationalisation à laquelle je ne crois pas personnellement dans la forme que vous avez décrite, car des expériences ont déjà été faites en ce sens, qui n'ont pas réussi. Ne serait-il pas plus efficace de la rattacher au Parlement qu'au Premier ministre ?

M. le Président : La parole est à M. de Closets pour conclure.

M. François de CLOSETS : Premièrement, je voudrais évoquer l'*anti-management* de la France. Gérer une entreprise, c'est avoir une vision prospective qui prend en compte les dettes certaines auxquelles l'entreprise devra faire face et immédiatement prévoir les provisions correspondantes. Gérer la France veut dire regarder les dettes immédiates de celle-ci, les transformer en dettes certaines pour l'avenir et passer sans provision. Voilà ce qui est fait en permanence. Il faut se décider à introduire l'idée de gestion prévisionnelle et de provisions. Dès lors qu'il y a provisions et engagements de l'avenir, il doit y avoir recours devant le Parlement. On sait très bien faire cela à la télévision : on vous promet toutes sortes de belles choses et au moment où arrive le contrat, on vous dit que le contrôleur d'Etat n'est pas d'accord ! C'est quand même le Parlement qui consent. Faire des provisions quand on engage l'avenir ne peut se faire qu'avec l'accord du Parlement.

Vous parliez d'un mouvement de contribuables. Je voudrais que ce soit un mouvement de citoyens, mais c'est difficile, parce qu'un quart des Français touchent leur argent directement de l'Etat, ceux du tiers secteur vivent plus ou moins de systèmes subventionnés par l'Etat, ceux qui sont dans le système RMI, allocations et minima sociaux, ont aussi le sentiment qu'ils touchent leur argent de l'Etat et qu'ils ne payent rien. Donc aujourd'hui, dans ce pays, une immense majorité pense avoir intérêt à voir accroître la dépense. Les seuls qui ressentent vraiment l'impôt comme intolérable sont ceux qui payent l'impôt sur le revenu et surtout ceux qui le payent fortement. Or, vous savez à quel point cet impôt est concentré sur une petite partie de la population. Je craindrais malheureusement qu'un tel mouvement ne soit immédiatement qualifié comme un mouvement de riches qui ne veulent pas payer. Ce serait tout à fait lamentable.

Je ne pense pas que l'idée d'une Cour de rationalisation ait jamais existé. Je vous rappelle le rapport d'Alain Gisserot et la panique qui s'en est suivie quand on a vu tout ce que ces éminents inspecteurs des finances avaient désigné comme organismes à supprimer. Je vous rappelle aussi que c'est un gouvernement libéral, celui de 1986-1988, qui a étouffé ce rapport. C'est assez significatif. Quand j'ai voulu l'obtenir, M. Gisserot, fonctionnaire très soucieux des règles, a refusé de me l'adresser, comme si j'étais en train de lui demander le secret du code de la bombe atomique.

On n'a jamais eu le courage de créer une telle cour. Mais pensez-y, car aucun organisme ne peut survivre en l'absence de toute fonction d'élimination. Un organe assurant cette fonction nous manque. Toutes sortes de maladies surgissent justement de cette perte de la fonction d'élimination. C'est le cas, en particulier, du cancer, ces cellules qui devraient mourir et ne meurent plus. A ce moment-là, c'est l'organisme dans son entier qui meurt.

Vous devez rendre à la société française sa fonction d'élimination qu'elle a perdue. Je vous l'ai suggéré avec une très vague esquisse. Je ne suis pas un spécialiste, mais des spécialistes

devraient y réfléchir. A mon avis, le plus urgent serait de recréer une gestion prévisionnelle de l'Etat et une fonction d'élimination des structures publiques.

M. le Président : Je me fais l'interprète de tous nos collègues pour vous remercier de cet entretien très stimulant qui nous donnera encore plus de coeur à l'ouvrage.

**Audition de M. Jacques MÉRAUD,
Membre honoraire du Conseil économique et social**

(extrait du procès-verbal de la séance du 22 octobre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIOUS, Président

M. le Président : M. Méraud, que vous connaissez pour la plupart d'entre vous, est un homme extrêmement brillant. Il a une expérience considérable de la statistique, de l'économie, de la dépense publique. Il a, en particulier, présenté une étude sur *la dépense publique en France - évolution sur trente ans et comparaison internationale*.

Comme nous nous préoccupons, monsieur Méraud, de ce sujet sous l'angle du contrôle et de l'évaluation, nous avons souhaité vous entendre au début de nos travaux.

Nous cherchons, bien sûr, à partir de l'analyse, à être concrets, à faire des propositions, à voir ce que nous pourrions faire face à une situation que vous allez nous décrire et que nous connaissons déjà un peu.

Si vous pouviez nous indiquer des pistes auxquelles vous avez réfléchi pour que le Parlement et le contrôle soient plus efficaces, cela nous aiderait beaucoup.

Je vous cède la parole.

M. Jacques MERAUD : Je vous remercie. Je vais donc vous parler de l'efficacité de la dépense publique. Pour cela, j'emprunterai à deux sources : la première, que le Président Fabius vient de rappeler, est un rapport que j'ai fait pour le Conseil économique et social sur ce thème de la dépense publique. Ce rapport date maintenant de quatre ans, mais j'ai eu depuis l'occasion, pour un prolongement de cette réflexion, de travailler plus spécialement sur le problème de la dépense des collectivités locales. J'ai écrit un ouvrage intitulé *Les collectivités locales et l'économie nationale*, ce sera ma deuxième source. Bien sûr, il s'agit d'abord des collectivités locales, mais comme l'un des objets de mon étude a été de comparer les collectivités locales à l'Etat et aux administrations de sécurité sociale, on retrouve la dépense publique dans son ensemble. Cela m'a permis de prolonger dans le temps la première étude, de montrer et de constater qu'il n'y avait aucune contradiction entre les conclusions auxquelles j'aboutissais alors et celles auxquelles on peut aboutir aujourd'hui.

Ma première remarque portera sur le concept de dépense publique pris globalement. Traditionnellement, on a l'habitude de juger les dépenses publiques en se référant au produit intérieur brut. C'est le calcul du taux des dépenses publiques, ou la part des dépenses publiques, dans le PIB. Cette façon de faire est devenue classique à l'initiative de l'OCDE qui, en fait, avait pour but de situer les structures ou les comportements des différents pays les uns par rapport aux autres, indépendamment de leur taille. Le PIB était, et est resté, l'indicateur de taille d'un pays.

Mais l'usage que l'on en fait est parfois ambigu.

Ainsi, en France, la dépense publique était, dans la première étude que j'ai faite, de 53,5 % du PIB. Ce chiffre, on le voit dans beaucoup d'utilisations un peu maladroites, est essentiellement perçu comme mesurant le prélèvement que la dépense publique - c'est-à-dire l'activité publique - exerce sur la production du pays. C'est la part ponctionnée au titre de la dépense publique. Cela ne rend pas compte de la part du PIB, de la production, que s'attribuent, en fait, les administrations publiques pour assumer leurs fonctions de gestion administrative. C'est beaucoup plus large, puisque près de la moitié des dépenses publiques sont des dépenses de transfert.

Les administrations publiques jouent en l'occurrence un rôle de redistributeur institutionnel et non un rôle de consommateur pour une partie, bien sûr, de ce qu'elles ont « prélevé », mais elles ne prélèvent que pour rendre.

On peut aimer ou non le fait qu'il y ait intervention d'un organisme public dans cette fonction redistributrice. Mais il faut se rappeler que quel que soit le redistributeur, public ou privé, ce sont toujours les actifs, c'est-à-dire les producteurs, qui fournissent en définitive la matière à redistribuer. Personne ne s'aviserait de dire que les sociétés d'assurances par exemple, qui accomplissent une tâche tout à fait fructueuse pour ceux qui ont recours à elles, ponctionnent le PIB parce qu'elles vont ensuite redistribuer autrement la matière qu'elles auront pour un temps fait passer par leurs mains. C'est un premier point très important.

Vous me demanderez en quoi il peut y avoir parfois ambiguïté. J'en donnerai un exemple. Récemment, il m'a été donné de lire un travail, par ailleurs tout à fait intéressant, dans lequel on comparait pour les sept pays du G7 les taux de dépense publique dans le PIB. Pour la France, il était de 53,5 %. On hiérarchisait les sept pays du G7 et la France, comme l'Italie, faisait partie des pays dans lesquels le poids des dépenses publiques dans le PIB était particulièrement élevé.

Puis on mettait en parallèle la même hiérarchie, la même échelle en ce qui concerne le taux de chômage. On constatait que l'échelle était rigoureusement la même. Et l'on disait qu'il y avait là matière à tirer des conclusions bien lourdes de conséquences quant à l'utilité ou à la perversité de la dépense publique. Evidemment la hiérarchie était la même et l'on disait - le technicien de la statistique réagit - qu'il existait une corrélation forte entre le taux de chômage et le poids des dépenses publiques dans la production nationale.

Le problème est celui du sens de la causalité. En effet, dans une corrélation, on constate qu'il y a un lien. Mais on ne sait pas *a priori*, parmi les données corrélées, laquelle cause l'autre. Quand on regarde d'un peu plus près, il est évident que c'est plutôt le chômage qui provoque une dépense publique de redistribution et de combat contre le chômage, ou de lutte pour l'emploi si l'on préfère être positif, et que ce n'est pas la dépense publique qui provoque le chômage ! C'était pourtant bien l'impression que le lecteur retirait à la lecture de tout cela.

Cela apparaît encore plus nettement quand on décompose la dépense publique en ses principales composantes car, l'OCDE le fait au plan international et nous le faisons dans la comptabilité nationale française, il existe, premièrement, des dépenses de consommation des administrations, deuxièmement, des dépenses d'investissement conduites par ces administrations et troisièmement, des dépenses de transfert.

Les intérêts liés à la dette ont une spécificité au sein des dépenses publiques : suivant les cas, on les isole ou on les raccorde à la consommation des administrations pour en faire ce qu'on appelle les dépenses de fonctionnement. Vous connaissez cela.

Si l'on regarde plus avant, on constate que parmi les 53,5 % de tout à l'heure, la part de la consommation des administrations était de 18,6 %. Le chiffre devient tout à fait différent. Les transferts sociaux étaient de 26,2 %, soit la moitié de 53,5. Donc, la moitié des dépenses publiques est consacrée à des transferts, à des opérations de redistribution. C'est la consommation des administrations que l'on pourrait plus légitimement rapprocher éventuellement du taux de chômage pour voir s'il existe quelque lien entre les deux. Or, quand on rapproche les taux de chômage et les consommations des administrations, on ne trouve plus aucun lien : l'échelle des sept pays n'est plus du tout la même. Si l'on prend au contraire les transferts sociaux - l'OCDE l'a fait -, on voit qu'il existe un lien très fort entre la hiérarchie de pays à pays des transferts sociaux et la hiérarchie des taux de chômage. Il n'y a aucun doute quant à l'origine et au sens de la causalité de la liaison qu'on observe. S'il y a corrélation, c'est bien parce que l'on est amené, face à un chômage croissant, à intervenir davantage par l'intermédiaire de transferts sociaux. Je prends cet exemple pour vous montrer qu'à partir d'un indicateur apparemment innocent, on peut finir par laisser entendre des choses qui ne sont pas nécessairement objectives.

Si l'on étudie de plus près le contenu du concept de « consommation des administrations », on y voit toutes les dépenses de personnel et les dépenses que les comptables nationaux appellent « de consommation intermédiaire », c'est-à-dire les achats de biens et de services par ces administrations publiques. Il est évident que dans cet ensemble, certaines « consommations » sont source de véritables productions.

J'ai appartenu à la fonction publique. Il y a des « consommations », comme les dépenses d'éducation ou celles de fonctionnement des hôpitaux, qui sont des productions de services ou même, à la limite, dans le cas de l'éducation, un investissement immatériel. En mettant ces données sous la rubrique « consommation des administrations », on prend en compte des choses qui sont porteuses de croissance et de progrès, alors que dans le même temps, on peut discuter de la question de savoir si les administrations chargées à proprement parler de gestion administrative sont fécondes en termes de croissance ou d'emplois créés dans l'appareil productif.

Là-dessus, le débat peut exister. On peut défendre la thèse selon laquelle même les administrations autres que celles de l'éducation, de la culture ou de la santé sont des administrations productives. Néanmoins, prudemment, le comptable national et l'OCDE mettent tout cela sous la rubrique « consommation des administrations », comme s'il y avait vraiment là destruction, à la suite de la ponction qui aurait été faite sur la production nationale. Vous voyez là le débat qu'on peut faire naître et les problèmes qu'on soulève en décortiquant ce concept de « consommation des administrations ».

Cet exemple visait à un peu de réflexion préalable.

Cela dit, le problème posé est que cette dépense publique soit efficace. Tant qu'on restera au plan macro-économique, c'est essentiellement en termes de croissance, d'emploi ou de productivité que l'on repérera le degré d'efficacité de telle ou telle catégorie de dépenses. Lorsque l'on entre davantage dans le détail et la finesse de l'analyse, par exemple quand on prend les dépenses d'éducation ou de santé, on peut trouver quelques indicateurs plus concrets, moins abstraits que la croissance globale, qui est déjà une abstraction même si elle est riche de composantes très concrètes. On aura des indicateurs d'efficacité de l'éducation en observant les connaissances des jeunes de tel ou tel âge dans les différents pays et en confrontant le niveau de ceux qui ont reçu cette éducation à l'ampleur de la dépense correspondante. Des études sur ce point ont été menées par l'OCDE au plan international

qui ne sont pas dépourvues d'intérêt et qui pourraient être des exemples à creuser. Nous y reviendrons.

Je vais d'abord regarder ce qu'est cette efficacité, comment on la voit ou non apparaître dans le cas des dépenses publiques au plan macro-économique, en prenant les dépenses publiques dans leur ensemble et en examinant, année par année, sur trente-cinq ans, la liaison entre la variation de la dépense publique et le taux de croissance du produit intérieur brut. Telle année a été une année de forte croissance de la dépense publique, qu'en a-t-il été de la croissance du PIB ? Telle autre année, la croissance de la dépense publique a été faible, qu'en a-t-il été de la croissance du PIB ? Puis l'on fait la synthèse de tous ces couples d'informations.

J'ai ici un graphique qui montre le genre de résultat auquel on aboutit dans le cas de la dépense des collectivités locales. Je l'ai emprunté à mon dernier livre. La variation de la dépense locale totale se situe sur l'axe des abscisses de ce graphique et la variation du PIB sur l'axe des ordonnées. Parmi les trente-cinq points correspondant aux trente-cinq années, les points situés en haut et à droite du graphique indiquent les années où la dépense publique a été forte et le PIB en forte croissance, et ceux situés en bas et à gauche sont signe de faible croissance de la dépense publique ainsi que du PIB. On constate que se forme un nuage qui monte du bas à gauche vers le haut à droite, ce qui veut dire que plus la dépense locale augmente, plus la croissance du PIB a tendance à être forte. Il s'agit là de la dépense locale totale. Quand on analyse un peu plus finement, on peut repérer la source du lien qui apparaît.

Dans le cas de la dépense publique nationale, c'est-à-dire toutes administrations publiques réunies - Etat, collectivités locales et administrations de sécurité sociale -, on constate aussi une corrélation positive. Cela veut dire qu'il existe un lien positif entre la croissance de la dépense publique et la croissance du PIB ; la corrélation est tout à fait significative.

On s'interroge alors sur la causalité, sur le sens dans lequel va le mouvement : est-ce la croissance du PIB qui a une influence sur la dépense publique ou la dépense publique qui a une influence sur le PIB ultérieur ?

En analysant les phénomènes de décalage, on voit dans quel sens joue la causalité : on constate en effet que la liaison entre la variation de la dépense publique d'une année et celle du PIB de l'année suivante est plus forte que la liaison entre la variation du PIB d'une année et celle de la dépense publique de l'année suivante. L'influence stimulante de la dépense publique sur le PIB est donc prépondérante par rapport à celle du PIB sur la dépense publique. Certes, à mesure que le temps s'écoule, la dépense publique d'une année a de moins en moins d'influence sur le PIB des années suivantes, mais elle continue à en avoir la deuxième année ; c'est seulement au bout de la troisième année que la liaison disparaît. L'impact, la stimulation qui est née de cette dépense, a trouvé son terme. On est entré, si l'on peut dire, dans un régime de croisière.

Le même travail peut se faire au plan international. Je l'ai fait avec dix-neuf pays de l'OCDE en comparant pour chacun d'eux l'évolution sur trente ans de ses dépenses publiques en volume, c'est-à-dire à prix constants et le taux moyen de croissance du PIB au cours de la même période. On constate une forte corrélation positive, c'est-à-dire que plus les pays ont connu une croissance relativement forte de leurs dépenses publiques, plus l'impact en termes de croissance a été stimulant.

Telles sont les conclusions auxquelles on aboutit. Je passe rapidement sur l'analyse un peu plus poussée que j'ai été amené à faire. J'ai regardé en effet ce que cela donnait quand on

enlevait certains pays pour lesquels la hausse des dépenses publiques et la croissance avaient été simultanément particulièrement fortes, en l'occurrence quatre pays, le Japon, la Grèce, le Portugal et l'Espagne. Les quinze autres constituaient un groupe plus homogène de taux de croissance des dépenses publiques comme de taux de croissance du PIB. On trouve dans ces quinze autres pays une liaison un peu moins forte entre ces deux données, mais qui reste toujours significative ; on constate que les pays très proches les uns des autres appartenant à l'Union européenne ont une certaine homogénéité quant aux taux de croissance, chaque taux restant cependant lié à la spécificité de la dépense publique du pays considéré.

Quand on analyse un peu plus finement, en distinguant consommation, investissement et transfert, certaines dépenses publiques apparaissent-elles plus efficaces que d'autres ? Cette recherche peut se faire au plan global, toutes administrations réunies - Etat, collectivités locales et sécurité sociale - en étudiant alors les consommations, les investissements et les transferts auxquels elles se sont livrées, ou bien en étudiant plus spécialement le cas de tels ou tels agents économiques : on compare, par exemple, l'efficacité de la dépense de consommation ou d'investissement des collectivités locales à celle de la dépense de consommation ou d'investissement de l'Etat.

Pour cela, il ne faut pas oublier que, selon la nature de la dépense, le « poids » relatif de celle-ci dans le total des dépenses varie fortement d'une catégorie d'administrations à l'autre. Ainsi 80 % des dépenses publiques de sécurité sociale sont des transferts, contre 46 % des dépenses de l'Etat et 16% de celles des collectivités locales.

Le poids relatif du fonctionnement, c'est-à-dire principalement de la consommation, est faible dans le cas de la sécurité sociale : de l'ordre de 5 % du total de ses dépenses. Dans le cas de l'Etat et des collectivités locales, le poids correspondant est beaucoup plus élevé : 50 % pour l'Etat, 60 % pour les collectivités locales.

La différence la plus significative concerne l'investissement. Celui-ci est aujourd'hui largement concentré dans les collectivités locales. L'Etat ne fait plus qu'une part faible des investissements publics : 24 % des dépenses des collectivités locales sont de l'investissement, pour un peu plus de 2 % seulement des dépenses de l'Etat ; c'est beaucoup moins. La sécurité sociale en fait peu par rapport au total de ses dépenses ; elle contribue cependant au financement hospitalier puisque, prises dans leur ensemble, les administrations de sécurité sociale comprennent les hôpitaux publics.

Toujours dans le cas de la France, si l'on étudie alors le lien entre la variation du volume des dépenses de fonctionnement des administrations locales et les variations concomitantes du PIB, on constate une liaison pratiquement nulle. Au lieu d'avoir, comme tout à l'heure, un nuage qui montait du bas à gauche vers le haut à droite, on a des points dans toutes les directions. Pour une variation donnée des dépenses de fonctionnement, on peut avoir n'importe quelle croissance du PIB. En sens inverse, avec une croissance du PIB donnée, on peut avoir selon l'année considérée des variations très différentes des dépenses de fonctionnement. On trouve également une liaison pratiquement nulle pour les dépenses de fonctionnement de l'Etat. Il en est de même pour la sécurité sociale. Cependant, en affinant l'analyse, dans le cas de l'Etat, on trouve une légère corrélation positive entre les variations du volume du personnel occupé et la croissance du PIB, la causalité de cette liaison jouant dans les deux sens. De même, on constate une certaine corrélation entre les variations des frais financiers de l'Etat et la croissance du PIB ; mais celle-ci est alors négative : moins le PIB progresse, plus les frais financiers augmentent. Cette augmentation est la conséquence de l'évolution du déficit des finances publiques.

En revanche, si vous prenez les transferts, vous trouvez une liaison forte pour la sécurité sociale : on constate que de forts transferts sociaux par l'intermédiaire des administrations de sécurité sociale s'accompagnent d'une croissance concomitante du PIB relativement forte. En la matière, la liaison est à double sens : lorsque l'on cherche le sens de la causalité et que l'on procède à des études avec décalage de l'une des données par rapport à l'autre, on constate que la croissance du PIB permet le financement des transferts sociaux et les stimule, et qu'en sens inverse, la contribution apportée par ces transferts sociaux à la demande des ménages a un effet stimulant ultérieur sur le PIB. Il se crée une dynamique dans laquelle la croissance engendre les transferts et les transferts engendrent la croissance. Cependant, on peut noter une prépondérance de l'impact des transferts sociaux sur la croissance du PIB par rapport à l'impact de la croissance du PIB sur le financement des transferts sociaux ultérieurs.

Le cas le plus intéressant est celui de l'investissement public. La liaison entre les variations de l'investissement public et celles, concomitantes, de la croissance du PIB s'est révélée des plus fortes. On l'observe pour ce qui est des investissements des administrations publiques prises dans leur globalité - Etat, collectivités locales et sécurité sociale -, mais en fait, dans ce total, ce sont les investissements des collectivités locales qui exercent l'action la plus stimulante sur la croissance nationale. Les collectivités locales réalisent en effet aujourd'hui 72 % de l'investissement civil public.

Il y a ainsi une hiérarchie des trois types d'activités des administrations publiques, l'investissement public étant indiscutablement le plus stimulant en matière de croissance et de la même manière en matière d'emplois.

Si l'on enlève l'investissement de la dépense totale des administrations publiques locales pour voir ce que devient alors le nuage de points, on fait presque disparaître la corrélation avec la croissance du PIB qui apparaissait lorsqu'on prenait l'ensemble de la dépense publique locale. C'est donc par l'intermédiaire de l'investissement que cette dépense publique locale a un impact stimulant sur la croissance de l'appareil productif, y compris sur la productivité et l'emploi dans le secteur privé.

L'analyse est la même au plan international lorsque l'on recherche quel est l'impact d'une forte ou d'une faible croissance des transferts sociaux d'un pays sur la croissance de son PIB et l'impact des investissements publics sur la croissance de son PIB. On constate le même phénomène, analogue à ce qu'on a appelé « la croissance endogène » dans certaines études, notamment celles faites aux Etats-Unis visant à examiner l'impact des dépenses d'infrastructure sur la productivité et la croissance du secteur privé.

Quelques travaux plus « pointus » ont été faits pour le Conseil économique et social et concernent deux fonctions particulières nourries par la dépense publique : l'enseignement et la santé. Ce sont les deux « plus gros morceaux » de la dépense publique, l'une, l'enseignement, étant assumée principalement par l'Etat, mais aussi par les collectivités locales ; l'autre, la santé, étant principalement assumée par les administrations de sécurité sociale, quelques compléments venant des deux autres catégories d'administrations.

On dispose en particulier d'indicateurs spécifiques pour faire des mesures adaptées au problème de l'enseignement. La France, parmi les seize pays de l'OCDE pris en considération dans le cadre de la dépense d'enseignement, se classait au huitième rang pour la part des dépenses publiques d'enseignement dans le PIB. Mais parmi les pays du G7, elle était seconde, seul le Canada ayant des dépenses plus importantes. La France a été l'un des rares pays où la part de l'enseignement dans le PIB a eu tendance à augmenter depuis 1975. Le fait que la démographie a moins mal évolué en France que chez la plupart de ses

partenaires européens en est une cause. Le classement de la France qui apparaissait relativement bon lorsque l'on prenait le volume global des dépenses d'enseignement, le devient beaucoup moins quand on prend les dépenses d'enseignement par habitant. Seul le Japon est après elle dans le G7. En fait, le classement en question est moins mauvais qu'il n'y paraît pour les classes maternelles et secondaires - on peut arriver à analyser relativement finement ces dossiers - et il est médiocre dans le cas des classes primaires et des universités.

L'analyse des tests passés par les conscrits depuis une vingtaine d'années a permis de mettre en évidence l'évolution des résultats de ces tests en fonction de l'évolution de la dépense publique d'enseignement. De même on a pu comparer à distance le niveau des sorties du système éducatif. On constate une certaine amélioration.

Des enquêtes conduites par des universités américaines ou par l'OCDE sur des échantillons de jeunes ont montré que les jeunes Français étaient, par exemple, bien classés pour les mathématiques abstraites et pour la lecture et la compréhension de textes, mais qu'ils étaient moins brillants en géométrie ou en physique, en sciences naturelles et en géographie. Je dis cela pour vous montrer le type d'analyses que l'on peut faire à l'heure actuelle grâce à une information relativement homogénéisée en divers pays de niveau de vie assez voisin appartenant à l'OCDE.

D'autres travaux ont été aussi menés dans le cas du secteur de la santé par EUROSTAT ou les services d'analyses de l'OCDE, visant à repérer l'impact des dépenses de santé sur la qualité de la santé observée dans les différents pays appartenant soit à la CEE, soit à l'OCDE.

Je m'en tiendrai là car je vois bien que l'heure avance, mais beaucoup de choses seraient encore à dire.

M. le Président : Chacun d'entre nous a entendu notamment un chiffre, la part de l'investissement dans les dépenses de l'Etat.

La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MEHAIGNERIE : Je croyais que l'efficacité de la dépense publique était le thème de notre débat. Nous avons été plusieurs à être surpris de votre exposé parce que l'on pourrait aussi démontrer la corrélation entre la progression du PIB et la conversion à l'Islam, comme me disait mon voisin. Tout est possible.

Quand on regarde votre carte, monsieur Méraud, on s'aperçoit que la croissance a été plus forte dans les années 1960-1970. On pourrait estimer que la croissance de la dépense publique forte est sur le court terme positive, mais peut, sur le moyen et le long terme, être négative.

Comment expliquez-vous que jusque dans les années 1978, la croissance du PIB en France ait été en moyenne supérieure d'un demi-point à la croissance des pays de l'OCDE et qu'aujourd'hui, nous soyons à un demi-point en-dessous de la moyenne de la croissance ?

M. le Président : La parole est à M. Méraud.

M. Jacques MERAUD : Il y a eu effectivement des différences entre les rythmes de croissance. Seulement, quand vous regardez la croissance des dépenses publiques, ce genre de comparaison invite plutôt à conclure dans l'autre sens. En effet, la croissance de la dépense publique en volume, c'est-à-dire corrigée de la hausse des prix, jusqu'en 1974 surtout, et à la rigueur jusqu'en 1983, a été forte dans la première période, et plutôt forte, en particulier par rapport à d'autres pays ; et elle s'est accompagnée effectivement d'une croissance un peu plus forte du PIB français.

Dans la période récente, la croissance de la dépense publique pèse, bien entendu, plus lourdement sur ceux qui sont amenés à la financer, parce que la croissance de leurs revenus, de leurs moyens, est plus faible qu'avant. Mais l'accroissement annuel moyen de la dépense publique a été relativement faible au cours des années récentes. L'évolution en longue période de la dépense publique de l'Etat, et même des collectivités locales bien qu'elles aient mieux résisté, a la forme d'une parabole qui s'écrase et finit par aboutir presque à une stabilisation.

La croissance de la dépense publique en France était très forte par rapport à celle de certains de nos partenaires. Elle était de l'ordre de 8 % par an en francs constants dans les années 1960 et au début des années 1970. Aujourd'hui, elle est tombée à 1,2 %. La tendance est plutôt au fléchissement du rythme de croissance de la dépense publique. Cela est peut-être mal perçu parce que le niveau de la dépense est évidemment aujourd'hui plus fort, mais l'impact provoqué d'une année sur l'autre par l'évolution de la dépense publique est aujourd'hui plus modéré, de même que le rythme de croissance. C'est tout à fait dans la ligne de ce que je disais tout à l'heure. On pourrait en conclure, sommairement, que quand la croissance de la dépense publique est forte, la croissance du PIB est forte. C'était le cas avant 1974 et surtout avant 1984. Depuis, un très fort ralentissement de la dépense publique a eu lieu, et les taux de croissance ont été en moyenne faibles.

Nos partenaires ont connu des phénomènes assez voisins. Si on veut faire des comparaisons avec eux, il faut prendre une période suffisamment longue pour qu'il n'y ait pas de décalage dans les cycles de croissance. Si vous prenez par exemple le trio des années 1987, 1988, 1989 qui furent de très bonnes années de croissance, et si vous comparez cette période aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et dans l'Europe continentale, vous aboutissez à des résultats qui ne sont pas significatifs, parce que la brièveté de la période et le décalage entre les fluctuations cycliques de la croissance font que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, qui sont très liés dans leur conjoncture, ont connu une reprise puis un fléchissement et une récession les uns et les autres décalés par rapport aux pays d'Europe continentale, et à la France en particulier.

Pour conclure sur ce point, il me semble que, si l'on veut chercher d'autres explications aux différences d'un ½ point entre la croissance française et celle de nos partenaires, d'abord en plus, ensuite en moins, il vaudrait peut-être mieux les chercher du côté de la politique monétaire, d'abord plus expansive chez nous que chez eux, ensuite plus restrictive.

M. le Président : La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Vous semblez avoir analysé l'efficacité de la dépense par rapport à ses conséquences. Vous êtes-vous intéressé également à l'efficacité de la dépense par rapport à son coût ? En clair, peut-on dépenser moins en étant tout aussi efficace ?

M. le Président : La parole est à M. Méraud.

M. Jacques MERAUD : L'étude que j'ai faite est essentiellement macro-économique, même quand elle descend à des composantes de la dépense publique. Ce n'est pas à partir d'analyses macro-économiques qu'on peut faire le type d'étude dont vous parlez. Il faudrait entrer plus avant dans des détails physiques précis quant au coût de telle ou telle opération et quant à l'intérêt qu'elle a présenté pour les bénéficiaires. Mais cela demande un autre type d'étude. Je suis resté dans un univers d'analyse statistique qu'il faut compléter pour repérer l'absence ou, au contraire, l'existence d'une mauvaise utilisation ou la possibilité d'une meilleure utilisation des fonds mis à la disposition de tel secteur ou de telle administration. Il faut une étude beaucoup plus micro-économique ; ce n'est pas la nature de mes travaux.

M. le Président : La parole est à M. Fuchs.

M. Gérard FUCHS : Ma remarque portera sur la méthode. Lorsque vous parlez du PIB, sachant qu'on est en économie ouverte, il y a toute une série de facteurs d'influence extérieure. Aussi je voudrais savoir si vous avez essayé, dans votre méthodologie, de dissocier la part de croissance ou de décroissance du PIB liée à l'extérieur, de façon à avoir des corrélations qui soient tout à fait fondées.

Je retiens le fait qu'effectivement, dans les dépenses publiques, il est important de distinguer clairement des catégories et des acteurs. Si l'on prend, par exemple, la fonction transfert, qui, pour l'acteur sécurité sociale, représente 5 % de coût de gestion, c'est à la fois un petit chiffre et une centaine de milliards de francs, donc beaucoup ; il serait intéressant pour notre groupe de travail de savoir si cela a un sens de comparer cela avec le système d'assurance maladie américain qui pèse plus lourd dans le PIB. Peut-on comparer ces 5 % français à un pourcentage de gestion d'un autre pays, sachant bien sûr qu'un tri des gens pris en charge est effectué et que la dimension de service public n'est pas la même ? Ce genre de comparaison a-t-il été fait par vous-même ou par d'autres ?

M. le Président : La parole est à M. Méraud.

M. Jacques MERAUD : Dans le cas de la CEE, des travaux ont été faits par EUROSTAT pour mesurer - mais cela reste encore assez macro-économique - autant que possible de la même manière les coûts de gestion de la sécurité sociale en France, en Allemagne, etc... C'est, semble-t-il, ce qui a été fait de plus sérieux au sein de la Communauté. Nous semblons nous trouver dans une position assez moyenne. La tendance a plutôt été à la baisse relative du poids des dépenses de gestion dans le total des dépenses de la sécurité sociale au cours des dix ou quinze dernières années. De même, il ressort de ces travaux que les effectifs de la sécurité sociale, au moins pour le régime général, ont été en baisse, accompagnée d'un accroissement du nombre des dossiers traités. Cela implique un certain progrès de productivité.

Il n'est pas facile d'arriver à faire les comparaisons de pays à pays. J'ai lu, par exemple, des analyses sur le poids relatif des transferts sociaux en France, en Italie et en Allemagne, transferts résultant de l'activité des administrations publiques. Or, en Italie, les transferts

sociaux sont largement remplacés par le travail au noir. C'est la conclusion à laquelle on aboutit. Il y a moins de transferts sociaux en Italie que chez nous, mais il existe une économie souterraine qui se substitue aux moyens de financement, qui en donne d'autres aux personnes qui, chez nous, reçoivent des transferts par le canal d'administrations.

Autre exemple, en Allemagne, le rôle joué par les entreprises dans le financement de ce qui, chez nous, est pris en charge par des transferts sociaux est important. Les mutuelles d'entreprises jouent un rôle important dans ce pays.

On entre là dans des analyses de nature monographique ou micro-économique.

Le bilan regroupant la gestion des mutuelles d'entreprises allemandes et les gestions des dépenses publiques des transferts sociaux allemands n'a pas, à ma connaissance, été fait.

Prenons les effectifs dans la fonction publique. Quand on compare la France et l'Allemagne, on trouve, en Allemagne, moins de dépenses en personnels, mais plus de dépenses en consommations intermédiaires, c'est-à-dire plus de recours à des services ou des biens extérieurs. La raison est qu'il y a une forte sous-traitance, notamment par les *Länder*, de certaines tâches à des activités classées, par les fournisseurs d'informations que sont les comptables nationaux, parmi les entreprises. Le classement de l'information en tant que dépense publique ou en tant que dépenses d'entreprises crée une difficulté si l'on se contente de prendre les données de comptabilité nationale. Il faudra donc faire des analyses plus spécifiques, qui nécessiteront le recours à une information également spécifique.

M. le Président : Merci beaucoup, monsieur Méraud. Tout cela a été fort utile pour situer le débat.

**Audition de M. Jean-Claude THENIG,
Président du Conseil scientifique de l'évaluation**

(extrait du procès-verbal de la séance du 22 octobre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : Je remercie M. Jean-Claude Thœnig, directeur de recherches au CNRS et Président du Conseil scientifique de l'évaluation, d'avoir eu la gentillesse de venir.

Vous connaissez, monsieur Thœnig, le sujet qui nous préoccupe. Nous sommes sensibles aux questions d'évaluation. Vous n'avez peut-être pas eu témoignage de cela, mais nous cherchons à éviter la langue de bois, puisque nous souhaitons déboucher sur des conclusions concrètes. Il y a beaucoup de dépenses publiques en France. Cela fonctionne-t-il bien ? Quel rôle pourrait jouer le Parlement pour un meilleur fonctionnement ?

Il existe des institutions d'évaluation, vous êtes mieux placé que quiconque pour le savoir. De nombreux travaux très intéressants sont faits, mais j'ai le sentiment que l'impact de ceux-ci sur les décisions que nous prenons, pour employer un euphémisme, est faible.

Je vous donne la parole pour un exposé liminaire avant que nous vous posions des questions.

M. Jean-Claude THENIG : Après avoir rappelé ce dont on parle quand on évoque l'évaluation, je dresserai un bilan rapide de la situation française, pour faire une suggestion liée davantage à vos préoccupations en tant que parlementaires.

L'évaluation est une méthodologie qui vise à énoncer un jugement sur une politique ou un programme spécifique - nous ne sommes pas dans le macro, mais sur une politique ou un programme défini -, un jugement basé sur de la connaissance rigoureusement collectée.

L'évaluation n'est pas du tout de la RCB (rationalisation des choix budgétaires), ni de l'évaluation « *ex-ante* » c'est-à-dire de l'aide à la décision s'agissant d'un projet défini que l'on veut entreprendre, comme, par exemple, relier de manière optimale deux villes entre elles par un système de transport. L'évaluation est bien plus un travail portant sur ce qui se passe réellement lorsqu'une autorité publique applique une politique dans un domaine ciblé.

S'agissant du rôle du Parlement, je rappelle aussi que l'évaluation peut avoir des éclairages très divers. Elle peut mettre l'accent sur tel ou tel aspect. Pour simplifier, je dirai qu'elle peut être davantage intéressée à examiner l'efficacité, à poser des problèmes de productivité, de coût ou de qualité de ce qui est fourni par les services publics à travers une politique définie. Elle peut être intéressée aussi par l'efficacité, par la « *value for money* » : étant données les ressources financières engagées pour un programme particulier, qu'en est-il du résultat observable ? Elle peut être intéressée encore par l'impact de l'intervention ou de la non intervention d'une autorité publique dans un domaine donné. Quels effets celle-ci provoque-t-elle, au sens large, dans le tissu social ou physique sur lequel on intervient ? Enfin, et c'est un point clé, l'évaluation est aussi sensible et peut être davantage centrée sur les conditions de mise en oeuvre; la question est alors de savoir si les dispositifs publics ou

privés répondent à la mise en oeuvre d'une politique, en particulier d'efficacité et d'efficience des services administratifs, de leur conformité, de leur capacité à mettre en oeuvre concrètement les objectifs que les politiques leur confient.

Du point de vue du contrôle parlementaire, ou des soucis d'une autorité publique, des accents différents peuvent être mis sur le choix des outils, sur le point de savoir s'il fallait intervenir dans telle politique plutôt par la distribution d'argent ou autre. Les moyens mis en oeuvre sont-ils mobilisés et aptes à servir ? Le problème était-il bien posé ? C'est souvent quelque chose que l'on rencontre dans le cas des politiques publiques. L'horizon en termes de temps était-il le bon ? etc...

Voilà une vue un peu réaliste des choses.

Un point clé est de faire le bilan aujourd'hui sur la situation de l'évaluation, non pas parce que c'est la question essentielle, mais parce qu'elle nous permettra de poser davantage le problème du contrôle parlementaire.

J'aurai deux observations à faire, sachant que j'essaie toujours de voir comparativement, implicitement et explicitement, la situation française par rapport à celle d'autres démocraties européennes.

Nous avons connu un développement de l'évaluation, assez informel mais réel, au cours des années 1980. Son point d'orgue fut le décret du 22 janvier 1990, qui installe au niveau de l'Etat la procédure d'évaluation dite CIME-CSE - Comité interministériel de l'évaluation-Conseil scientifique de l'évaluation. Depuis, au niveau de l'Etat et du Gouvernement en particulier, les dernières années ont coïncidé avec une relative mise en sommeil de l'intérêt et de l'alimentation de cette procédure.

Au total, seize politiques fort variées se sont vues confiées à cette procédure. J'aimerais attirer votre attention sur deux cas de figure intéressants : d'une part, l'évaluation de la loi dite « Giraud », qui a introduit une obligation d'évaluation au bout de deux ans avec information du Parlement; d'autre part la loi dite « Evin », qui a introduit l'obligation d'une évaluation au bout de cinq ans, évaluation encore en cours. Nous pourrions y revenir pour juger de l'apport aval de ce genre de travail.

J'aimerais aussi insister sur le fait que ce dispositif n'a plus été alimenté avec beaucoup de vigueur depuis trois ou quatre ans.

J'insisterai également sur le fait que de nombreuses évaluations existent au sein de secteurs ou de ministères, dans le domaine du travail et de l'emploi notamment, le ministère disposant d'une capacité autonome pour faire ce genre d'évaluation. Elle a eu une existence forte aussi au ministère de l'Education nationale, mais semble avoir été mise quelque peu en sommeil.

J'aimerais rappeler ce qui s'est passé autour de la réforme et de la modernisation du ministère de l'équipement.

Par ailleurs, ce n'est pas un hasard si, en France, dans les secteurs dits sociaux - santé, éducation - nous avons une évaluation. Nous retrouvons cela dans les pays étrangers avec lesquels nous sommes liés à travers l'Union européenne. Des dispositifs d'évaluation fonctionnent çà et là plus ou moins bien, dans le domaine du médicament et autres.

Deux points me paraissent intéressants à souligner. Depuis quelques temps, des initiatives ont eu lieu au niveau subnational. Trois régions ont manifesté aujourd'hui la volonté d'avancer et de se doter de pratiques et d'une capacité interne à le faire : Nord Pas-de-Calais, Bretagne et Rhône-Alpes. Cette dernière s'est lancée dans l'évaluation avant que ne se manifeste la forte pression pour l'évaluation des contrats de programmes Etat-Région. Par ailleurs, la Commission de Bruxelles développe cela dans le cadre des fonds structurels.

Aujourd'hui, l'évaluation se développe - nous le voyons dans toute l'Europe - par les dialogues, informels ou formels, entre Bruxelles et les régions. Paradoxalement, depuis quelques années, on constate une relative apathie, voire une mise en sommeil, de l'intérêt plus général de l'Etat au niveau national pour l'évaluation. Cela peut poser quelques questions intéressantes. Je pourrai, si vous le souhaitez, revenir sur les raisons pour lesquelles la vitesse, qui semblait acquise dès 1990 en France, s'est ralentie.

Chacun s'accorde, qu'il s'agisse d'évaluateurs ou de responsables gouvernementaux dans le cadre d'institutions diverses - OCDE, etc... - à dire que l'évaluation a fortement décollé dans nombre de pays européens. Ce n'est pas le fruit du hasard. Je ne mentionnerai pas les Etats-Unis ni le Canada. En France, nous avons connu un ralentissement.

Puisque l'on regarde la situation dans d'autres pays, je me permets de verser au dossier l'expérience britannique. Je ne pense pas qu'il existe de modèle idéal en soi ; néanmoins, on s'aperçoit parfois que ce qui paraît impossible dans notre pays se fait dans d'autres.

Par exemple, en Grande-Bretagne, il existe un *National Audit Office* (NAO) qui fut créé en 1983. Sa mission est de renforcer le contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics. Il s'agit d'un organisme autonome, dans les mains du Parlement, et dont le mandat est clair : examiner l'activité des départements ministériels et des organismes publics, au sens britannique, sous l'angle de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacités. En moyenne, chaque année, le NAO transmet cinquante rapports de type *Value for money* au Parlement britannique.

Concrètement, on constate trois types d'orientation dans les commandes.

Premièrement, les audits de performance. Ce sont les plus classiques. La question est de savoir si cela fonctionne bien ou non, si le travail mené est approprié à cette organisation, si celle-ci respecte les règles. Ces audits peuvent faire des recommandations en vue de l'amélioration des procédures.

Deuxièmement, des examens spéciaux. Ce sont des études plus courtes, destinées à analyser un dysfonctionnement particulier ressenti par le Parlement ou à préciser un problème mal identifié.

Troisièmement, des évaluations au sens impact et efficacité, par exemple, des évaluations de programmes qui tentent de définir si telle organisation ou tel programme dans le domaine scolaire, urbain, etc., atteint ses objectifs et ce que cela génère comme conséquences.

Mon propos n'est pas d'idéaliser le cas de la Grande-Bretagne, mais de montrer en contraste avec la situation française que dans la plupart des pays avancés, on n'a pas attendu de définir une règle unique et officielle ou une architecture unique pour l'évaluation au niveau national. On est dans du pluralisme, non pas au sens idéologique, mais au sens institutionnel.

La vigueur de l'évaluation en Grande-Bretagne est liée au fait que le Parlement, mais aussi le Gouvernement - cabinet et Premier ministre, et départements ministériels - font de l'évaluation parce qu'ils en ressentent le besoin et qu'ils peuvent le faire.

Il n'y a pas de règle unique. Le mode d'entrée est diversifié : soit l'efficacité de telle et telle mesure, soit l'efficience, soit le repérage des impacts et effets.

La procédure en France reste marquée par une extrême centralisation. Nous sommes un cas unique en Europe. Nous sommes les seuls à avoir une espèce de chapeau officiel national dont une des représentations est le CIME. C'est l'Etat qui fait de l'évaluation. On peut aussi se demander si cette centralisation, je dirai presque cette exclusivité de l'exécutif en matière de légitimité d'évaluation, est une bonne chose quant à la diffusion de celle-ci. La question reste ouverte.

Il est important qu'il y ait des clients ; l'évaluation n'a de sens que si elle a un client, un organisme qui souhaite faire de l'évaluation. Certes - et ce fut un grand progrès -, nous avons fait en sorte en 1990 qu'en France, les résultats de l'évaluation soient mis à disposition du Parlement et du public par des publications officielles. Mais quel usage en est-il fait ? Même si du point de vue de la démocratie, il est bon et juste que les résultats d'une évaluation soient mis sur la place publique, cela ne garantit pas l'intérêt de l'exécutif ou du législatif pour l'usage de la connaissance que l'évaluation génère.

Ce sont là deux ou trois points d'ordre général que je voulais dire sur l'évaluation aujourd'hui. Je tiens, pour conclure ce bref exposé liminaire, à dire que si nous continuons à ne pas nous intéresser à l'évaluation, d'autres s'y intéresseront pour nous. La pression est très forte au niveau européen de considérer l'évaluation comme un mécanisme de conformité des dépenses. Nous avons, en France, du point de vue du contrôle de la légalité des procédures, tout ce qu'il faut. En revanche, du point de vue des résultats, de ce que nous apprenons à travers cela pour pouvoir corriger et améliorer des politiques et des programmes, le champ est largement ouvert.

M. le Président : Votre exposé introductif répondait à nos préoccupations. Vous avez fait preuve de mesure dans votre expression, mais nous avons bien senti ce qu'il y avait derrière.

Pourriez-vous nous dire :

1°- D'après votre connaissance de ses mécanismes, le NAO est-il ou non adaptable en France ? Qu'est-ce que cela pourrait donner ?

2°- A votre avis, la Cour des comptes pourrait-elle remplir un autre rôle sur le plan de l'évaluation ou pensez-vous, compte tenu des tâches qu'elle a déjà à assumer et des membres qui la composent, qu'il faudrait travailler autrement ?

M. Jean-Claude THÉNIG : Je ne sais si le modèle NAO est exportable. Chaque pays trouve sa propre expression.

En revanche, le fait qu'un Parlement se dote d'une volonté de regarder les dépenses publiques de manière pas simplement macro, mais précise et rigoureuse, dans tel et tel secteur, est une volonté politique qui est, à mon avis, parfaitement exportable.

L'essentiel est qu'une institution publique politique ait sa propre expertise. Je ne dis pas qu'il faut qu'elle embauche des évaluateurs, mais qu'elle ait un minimum de supports, de soutien de la part d'un service qui sache ce qu'est le métier et l'utilité de l'évaluation.

L'exemple classique est le *General Accounting Office* (GAO) aux Etats-Unis. Les Britanniques ont repris un peu cette idée. La décision de créer le NAO date de 1983. C'était dans un contexte politique précis. Il est intéressant de voir qu'à partir du moment où le client de l'évaluation se rend compte qu'il apprend quelque chose à coût faible, quelles que soient les orientations générales d'un Gouvernement - Mme Thatcher ou autre -, il continue à l'utiliser, parce que cela rend des services. En fait, il faut être très pragmatique.

Votre deuxième question, monsieur le Président, est un long débat. On en a beaucoup parlé avec la Cour des comptes vers la fin des années 1980 et le début des années 1990. Là encore, ma réponse est simple : il ne faut pas de monopole officiel ou semi-officiel d'une fonction d'évaluation. Nous ne sommes pas dans un système où il y a à faire un contrôle de conformité. Il est donc souhaitable que la Cour émette de temps en temps des jugements raisonnés sur une connaissance rigoureuse.

Je ferai référence à l'expérience néerlandaise : aux Pays-Bas, l'équivalent de la Cour des comptes s'est lancé dans l'évaluation. Elle l'a fait à deux conditions. La première était de créer, à l'intérieur de l'institution, un secteur d'activités et de professionnels qui ne font que cela. Ne mélangeons pas les rôles. Il faut une expertise. La seconde est qu'il n'y ait pas de monopole de fait ou de droit.

Ma réponse est pratique.

M. le Président : La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Monsieur le Président, vous présidez le Conseil scientifique de l'évaluation. Avez-vous des exemples en France qu'une évaluation ait permis des remises en cause ? Autrement dit, avez-vous le sentiment de servir à quelque chose ?

L'évaluation est souvent décalée de toute procédure budgétaire. Connaissez-vous des exemples étrangers où une décision budgétaire n'est prise qu'en fonction d'une évaluation préalable ? Ce serait tout à fait révolutionnaire en France.

Que pensez-vous des outils mis à la disposition du Parlement - y en a-t-il d'ailleurs ? - pour évaluer et l'aider à prendre des décisions ou à apprécier les propositions émanant du Gouvernement ? La France n'est-elle pas dans cette situation un peu particulière d'avoir le seul Parlement au monde à ne pas disposer d'outils d'évaluation ?

M. le Président : La parole est à M. Baert.

M. Dominique BAERT : Mes questions rejoignent celle de M. le Rapporteur général.

Ma première est de savoir quelles sont les traces concrètes, que vous identifiez éventuellement, des évaluations qui ont pu être conduites dans les inflexions des politiques publiques.

J'ai participé il y a quelques années à des réunions interministérielles où précisément on faisait le choix des différents publics qu'on souhaitait évaluer. J'en ai retenu l'impression curieuse que les différentes administrations, accompagnées de leur cabinet, formulaient des propositions d'évaluation des politiques publiques les moins dérangeantes pour elles. J'ai le sentiment, mais vous pourrez peut-être l'infirmier que l'on travaillait, au contraire, sur le marginal, sur les aspects où l'on devinait que si les personnalités extérieures se mettaient à se préoccuper de ces politiques et souhaitaient les infléchir, cela n'aurait qu'une portée limitée. Avez-vous toujours ce sentiment ? Fait-on toujours une évaluation *a minima* et sur les politiques qui ne touchent pas les socles des actions des ministères ?

Ma deuxième question concerne la méthodologie et le fonctionnement administratif de ce couple CIME-CSE. J'avais remarqué que lorsque l'on souhaitait faire évaluer ces politiques, on savait qu'on s'engageait dans des processus longs, alourdis encore par les différents appels d'offres. Puis on attendait les résultats trois ou quatre ans après leur lancement, c'est-à-dire à une période où les hommes politiques qui avaient lancé le désir de la procédure n'étaient plus ceux qui en recevaient le résultat. Donc, si à un moment donné, une priorité politique de révision de la politique publique était envisagée, on n'était pas certain que trois ou quatre ans après, la même volonté politique de révision de celle-ci prévaudrait. Cette question reprend, sous un autre angle, celle du Rapporteur général sur la portée de l'action d'évaluation.

Nous sommes, avec ces deux questions, au coeur du sujet.

M. Jean-Claude THENIG : Je vous ferai part de deux exemples réconfortants.

Si je prends le RMI et les lois Giraud, je les classe plutôt dans la catégorie « relativement satisfaisant ».

Premièrement, une raison technique, le mandat d'évaluation fixé était court : deux ans.

Deuxièmement, vous vous en souvenez, les lois Giraud mettaient en place un dispositif extraordinairement peu homogène brassant divers produits ou diverses mesures très hétérogènes, qui engendraient un désir de comprendre ce qu'on lançait. Il y avait l'idée « d'écouter l'expérience », de savoir ce qui se passait vraiment, et, en même temps, l'idée de pouvoir intervenir très rapidement. Il y a eu des inflexions fortes, certaines visibles et d'autres moins.

Un des aspects forts qui ressort de l'évaluation des lois Giraud est notamment le problème des dispositifs institutionnels et administratifs chargés de conduire certaines opérations. En d'autres termes, il y a eu un effet incontestable quant à l'opinion publique administrative et aux échelons de direction administrative. Par-delà les divisions partisans, nous avons observé que nous étions dans un système beaucoup trop centralisé administrativement et l'ouverture vers des inflexions par des initiatives, notamment des régions, mais aussi par une implication plus grande d'acteurs secondaires, était une très bonne chose. Donc, cela donne des résultats.

J'ai, à titre personnel, pris l'initiative d'aller alerter Matignon sur l'errance dans laquelle nous étions. Je suis très réaliste. Si j'ai l'impression que nous ne servons plus à grand-chose, il faut arrêter. Cela pose la question de l'aval et de l'amont.

En amont, nous ne sommes plus alimentés. Nous savons tous que le pouvoir politique n'a pas le temps et que, parfois, l'annonce d'une décision compte plus que son efficacité.

En aval, la situation est qu'il n'y avait plus de suivi, en partie parce que le dispositif lui-même était angélique, en ce sens que les délais étaient absents. C'est la raison pour laquelle j'insiste beaucoup sur l'idée de poser des contraintes, parfois déjà dans les lois, en imposant une évaluation au bout de deux ans et en précisant, par exemple, que celle-ci devra être fournie au Parlement et au Gouvernement dans un délai de six mois. Ce serait réaliste, c'est ce que font les autres pays.

Ensuite, nos mécanismes d'instances ne sont pas parfaits. Souvent, c'est par des choix techniques micro que vous cassez de bonnes volontés macro. Les instances avaient la volonté, tout à fait justifiée, de mettre autour d'une table, dans un travail d'évaluation, les responsables de divers secteurs touchés par les politiques. Je rappelle que les politiques mises sur l'agenda de la procédure CIME sont des politiques interministérielles, qui font donc intervenir plusieurs départements. Ce n'est vraiment pas le plus simple. Nous souffrons d'un déficit de coordination. L'évaluation peut-elle en même temps suppléer une carence et les difficultés du cloisonnement interministériel ? C'est charger le bateau. Ces instances posent un problème. De plus, elles n'étaient pas formées d'un noyau professionnel d'évaluateurs.

Lors d'un colloque franco-britannique, consacré à l'évaluation des politiques publiques, j'ai été énormément frappé par la modestie de la professionnalisme en France, comparée à la professionnalisme en Grande-Bretagne. C'est un point clé. En Grande-Bretagne, l'évaluation n'est pas uniquement fournie par des professionnels du système public. Les ministères ont la liberté de choisir des évaluateurs. Il en est de même à Bruxelles. Les évaluateurs peuvent être des entreprises privées. Après tout, les capacités d'évaluation peuvent aussi bien être fournies par des entreprises privées que par des instituts universitaires. On est dans le pluralisme.

En France, on a toujours eu cette idée que c'est, d'abord et avant tout, dans le secteur administratif qu'on trouve ces capacités. La question du Président est donc tout à fait classique : Cour des comptes ou inspection des finances ? Je caricature, mais à peine !

M. le Président : La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Sur la première question : « Avez-vous des exemples d'évaluations qui ont permis des remises en cause de certains problèmes en France ? », je n'ai pas été complètement convaincu par votre réponse. Si vous pouviez illustrer davantage, ce pourrait être utile.

Ma deuxième question était qu'on lie beaucoup évaluation à contrôle. Mais dans d'autres pays, n'existe-t-il pas plus de liens entre l'évaluation et la décision budgétaire ? Cela ne devrait-il pas être plus systématisé ?

Ma troisième question concernait les outils mis à la disposition du Parlement.

M. le Président : La parole est à M. Thoenig.

M. Jean-Claude THÉNIG : Je ne cherchais pas à vous convaincre, mais simplement à montrer effectivement que l'aval est faible. S'il est faible, c'est que l'approche générale pose problème. Soyons clairs, nous sommes aussi réalistes et intelligents pris individuellement que nos collègues d'autres pays. Le problème tient plus profondément à une philosophie que j'ai essayé de résumer sous huit ou neuf points. Je tiens à votre disposition un papier comparatif entre ce que je vois dans d'autres pays et la France, mais j'ai dit l'essentiel en vous répondant, monsieur.

Néanmoins, dans certaines régions que j'ai mentionnées, auxquelles je pourrais rajouter le département de l'Hérault qui a été aussi un peu pilote, si vous prenez l'évaluation de programmes liés, par exemple, au fonds structurel, on commence à avoir des remises en cause, même si, pour l'essentiel, elles s'opèrent sur des opérations relativement identifiées, micro, non sur le principe même. Oui, il y a des remises en cause, oui il y a des choix de réorientation, oui il y a des redéploiements. Le fait d'avoir installé telle aide dans telle partie de telle région, oui des Présidents de région ont fait des petites évaluations. Je pense à la région Limousin et à l'action du Président Savy.

Deux évaluations interministérielles ont eu une dimension budgétaire beaucoup plus précise.

L'évaluation sur l'informatique fut une des premières évaluations lancées, sinon la première fournie. Les budgétaires disaient qu'ils mettaient de l'argent et qu'il ne se passait rien. Or, les réponses montrent clairement qu'il se passe quelque chose, le fait de pouvoir donner corps à une analyse précise est une bonne chose. Nous avons identifié les raisons pour lesquelles l'argent ne donnait pas les résultats escomptés en matière d'informatique : trop de complexité technique et procédurale, détournements de gains de productivité en partie par les personnels, détournement de gains de productivité parce qu'entre temps, le Gouvernement a changé de normes en matière d'achat. C'est clair.

L'évaluation sur la maîtrise de l'énergie ne fut pas, au départ, issue d'une volonté du CIME, simplement le souhait d'un ministre de l'industrie. Elle montre très clairement qu'une politique de maîtrise d'énergie, quoi que l'on dépense, est tributaire des choix que peut par ailleurs faire l'autorité gouvernementale sur des problèmes marginaux ou conjoncturels, par exemple, tout ce qui concerne la fiscalité sur le pétrole.

Les évaluations les plus fructueuses sont les petites évaluations. Faut-il lier cela ou non à la préparation budgétaire ? Ma réponse sera positive, car une préparation budgétaire est aussi une discussion portant sur la question de savoir si les outils utilisés pour intervenir dans tel secteur sont les bons. La discussion budgétaire est, d'une certaine manière, une discussion instrumentale; elle n'est pas que politique ou idéologique. De ce point de vue, en France, le bilan est modeste et limité parce qu'on ne s'est pas vraiment donné les moyens de réussir. Il est plus sensible si vous prenez la maîtrise par un ministère de sa politique interne.

Nous avons un cas tout à fait remarquable, celui de la continuation et le relatif succès qu'a eu le ministère de l'équipement dans son redéploiement de modernisation et de gestion interne. Même si le Parlement n'a pas toujours été conscient ou capable de comprendre ce qui se passait, il est incontestable qu'un pilotage a permis, premièrement, des gains de productivité, deuxièmement, des gains de qualification et troisièmement, une redéfinition des services et des produits d'une administration placée dans une situation d'incertitude liée à la décentralisation. Soyons attentifs !

M. le Président : La parole est à M. Bonrepaux, Président de la Commission des finances.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances : Vous avez souligné que les évaluations ne doivent pas se faire uniquement *a posteriori*. Comment faire pour que les évaluations se fassent davantage au moment de mettre en oeuvre les politiques ? De quels moyens peut-on disposer, aussi bien au Parlement qu'au Gouvernement, pour évaluer ce que l'on va mettre en oeuvre ?

On se rend compte souvent qu'une politique mise en oeuvre doit être corrigée parce qu'elle ne répond pas aux effets attendus. Quelles suggestions pouvez-vous nous faire ?

M. le Président : La parole est à M. Thœnig.

M. Jean-Claude THœNIG : Si j'ai bien compris, monsieur, votre question était : « En quoi pouvons-nous bénéficier de l'évaluation ? » Je vais répondre de deux manières.

Techniquement d'abord, il est clair que l'on ne peut avoir de connaissances rigoureuses et donc se forger un jugement lorsque l'on n'a pas de système d'information adapté à la politique en question. En d'autres termes, que ce soient les critères ou la nomenclature en matière de dépenses, que ce soient les nomenclatures administratives en matière de fournitures, de biens et de services, ou les typologies statistiques utilisées pour voir si telle politique a donné sur telle population tels effets, ils ne sont pas toujours adaptés. La RCB posait déjà certaines questions à l'époque.

Ensuite, en tant que Parlement, vous avez aujourd'hui les moyens d'apprendre d'études passées des choses qui peuvent vous éclairer sur l'avenir. Il ne s'agit pas de devenir un partisan inflationniste de l'évaluation. Il existe du savoir dans certains secteurs, comme dans celui de l'Education nationale, où un formidable travail a été fait en matière d'évaluation sur un certain nombre de paramètres. Cela ne veut pas dire non plus qu'on n'arrête pas de commander.

Par conséquent, le *staff* ne doit pas être important. Je rappelle qu'au GAO, même si les chiffres ont l'air absolument famélique pour nous, simplement 1/5ème des cadres travaillent sur l'évaluation, non seulement en faisant de l'évaluation pure et dure, mais aussi en essayant de rassembler les données dont on dispose.

Nous disposons aujourd'hui de nombreuses études; l'administration française est productrice d'études, de même que les organismes périphériques. Si dans une cellule parlementaire une dizaine de personnes surveillait d'un peu plus près toute la connaissance fournie soit par les économistes, soit par les sociologues, on avancerait un peu. On serait capable de baliser les paramètres à surveiller.

M. le Président : Merci beaucoup, monsieur Thœnig. Vous avez parlé d'une note qui nous serait utile.

**Audition de M. Guy CARCASSONNE,
Professeur à l'Université de Nanterre-Paris X**

(extrait du procès-verbal de la séance du 29 octobre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIOUS, Président

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Carcassonne, professeur de droit à l'université de Nanterre-Paris X.

Monsieur Carcassonne, je vous souhaite la bienvenue et vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Je vous laisse sans plus attendre la parole, puis nous vous poserons un certain nombre de questions.

M. Guy CARCASSONNE : Monsieur le Président, c'est toujours un plaisir de venir à l'Assemblée, et c'est pour moi un honneur d'être auditionné par ce groupe de travail.

La matière budgétaire est effectivement l'une des douleurs taraudantes du Parlement, et pas seulement sous la Vème République. Lorsqu'on se replace dans une perspective historique, il est indubitable que les principes issus de la Déclaration de 1789, énoncés à une période où les représentants du peuple avaient affaire à un pouvoir exécutif extraordinairement dépensier, ont connu un basculement au fur et à mesure des progrès du suffrage universel à l'issue duquel le législatif est finalement apparu comme plus suspect de mauvaise gestion que l'exécutif.

De sorte que ce phénomène, qui n'est certes pas purement français, s'est traduit dans tous les parlements démocratiques par une primauté du pouvoir exécutif dans la décision budgétaire ; primauté qui, dans certains pays, et notamment le nôtre, est allée jusqu'à devenir une quasi-exclusivité. C'est sans doute à cela qu'il conviendrait de remédier.

Personnellement, j'ai le sentiment que le rôle du Parlement français dans la décision budgétaire n'est pas moins important, dans sa définition, que celui des parlements étrangers. A peu près partout, et pour des raisons bien connues, c'est à l'exécutif qu'il revient - 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.

Si, selon moi, la définition des pouvoirs est à peu près équivalente dans les parlements européens, en revanche, la manière dont les pouvoirs en question sont utilisés laisse beaucoup à désirer en France. Et ce pour deux raisons : d'une part, parce qu'un certain nombre d'éléments techniques ont renforcé abusivement le poids du Gouvernement, et, d'autre part, parce qu'un certain nombre d'éléments politiques ont affaibli artificiellement le rôle du Parlement.

Premièrement, l'affaiblissement artificiel du rôle du Parlement.

Peut-être connaissez-vous ma phobie à l'égard du cumul des mandats : je pense que quels que soient les pouvoirs dont le Parlement est doté, s'il n'y a pas de parlementaires en nombre suffisant pour les exercer, cela ne sert à rien. Fondamentalement, l'un des

problèmes de base se trouve ici, même si je sais qu'un grand nombre d'hommes politiques cumulant les mandats sont par ailleurs d'excellents parlementaires. Il n'en demeure pas moins que lorsque quelques parlementaires, si compétents, si disponibles soient-ils, sont confrontés à une équipe gouvernementale soudée et nombreuse en séance, ils ont beaucoup plus de difficulté à faire entendre leur voix et éventuellement à imposer leurs vues que s'ils étaient incomparablement plus nombreux - ils exercent, à ce titre, un pouvoir de résistance beaucoup plus grand.

De surcroît, l'essentiel, et j'y viendrai dans un instant, en ce qui concerne le rôle des parlementaires en matière budgétaire, doit être bien davantage dans le versant contrôle que dans le versant législation. Qu'on le veuille ou non, il est effectivement difficile, dans les régimes modernes, d'envisager que le Parlement puisse fabriquer une loi de finances de A à Z ; en revanche, il n'est pas inimaginable que le Parlement ait un rôle irremplaçable à jouer en matière de contrôle de la dépense budgétaire.

Cependant, ce rôle de contrôle exige une disponibilité non seulement soutenue, mais constante. A partir du moment où le contrôle ne s'exercerait que de manière parfaitement sporadique à l'occasion, soit de l'examen d'un fascicule budgétaire ou de la loi de finances, soit d'un coup politique, il est clair que la fonction de contrôle ne peut pas jouer pleinement son rôle. L'efficacité et l'impact de l'exercice de la fonction de contrôle sont subordonnés à la constance de celui-ci.

L'affaiblissement du Parlement français me semble donc artificiel, la cause la plus profonde étant l'indisponibilité massive - malgré les efforts des uns et des autres - de trop nombreux parlementaires.

Techniquement, il existe cependant des dysfonctionnements propres à la France. Le plus évident et le plus spectaculaire est, non pas le faible impact apparent de la décision parlementaire sur la décision budgétaire - le niveau global du budget n'a pas véritable signification, du point de vue de l'élaboration de la décision -, mais la part mobile. Cette part mobile est extrêmement réduite, non seulement pour le Gouvernement, mais encore plus pour le Parlement. Lorsqu'on confronte la réalité de la loi de finances à la part mobile, qui peut se prêter à une décision politique, on constate que les marges de manoeuvre sont relativement réduites ; il conviendrait donc d'envisager un rééquilibrage dans leur utilisation entre Parlement et Gouvernement.

Lorsque je parle de dysfonctionnements spectaculaires, je veux notamment parler du parfait mépris, voire du cynisme stupéfiant avec lequel le Gouvernement pratique cet exercice que l'on appelle la régulation.

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'avance 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. Naturellement, il ne s'agit pas d'en nier la nécessité occasionnelle, conjoncturelle, mais de s'étonner des conditions dans lesquelles elles sont accomplies.

Par ailleurs, j'ai le sentiment que le Parlement n'exerce que très moyennement, et de très loin, les pouvoirs qui sont les siens en matière de contrôle. Une fois encore, il n'y a pas de véritable suivi tout au long de l'année de l'utilisation des crédits par les divers ministères. Et lorsque parfois les rapporteurs, et notamment ceux de la Commission des finances, songent à utiliser leur pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, c'est un exercice toujours intéressant, mais généralement sans lendemain.

En outre, la Commission des finances et les autres commissions disposent de toutes sortes de capacités que l'usage a créées, notamment à travers des missions d'information qui pourraient être utilement développées pour donner plus de substance à l'exercice de ce pouvoir de contrôle.

Enfin, j'ajoute que 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.

Passons rapidement sur ces éléments de constat que tout le monde connaît, et envisageons plutôt ce qui pourrait être fait.

On peut intervenir à tous les niveaux de la hiérarchie des normes. On peut évidemment songer au grand soir budgétaire que serait une révision constitutionnelle touchant aux articles 40 et 47 de la Constitution. Personnellement, non pas que j'y sois hostile, mais je ne suis pas sûr d'en percevoir la nécessité. Au nom des éléments que j'évoquais, je souhaiterais m'assurer d'abord de la motivation réelle des parlementaires à investir le sujet - ou plus exactement un nombre suffisant de parlementaires -, avant de nous lancer dans des révisions constitutionnelles.

Deuxièmement, on peut songer à toucher à l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il est vrai que celle-ci est devenue un texte hallucinant : tous les textes depuis 1958, Constitution incluse, ayant beaucoup bougé, il est devenu une sorte de tabou. Les gouvernements eux-mêmes reconnaissent qu'il est assez mal composé, souvent incomplet et obscur. Cependant, on le considère comme intouchable par crainte de ne plus maîtriser ce qui en ressortirait. Or il me semble que des discussions sages entre parlementaires et Gouvernement devraient permettre, s'il y a lieu, de moderniser ce texte et de lui apporter quelques améliorations. Fondamentalement, celles-ci devraient, soit dans l'ordonnance organique, soit plus vraisemblablement dans les décrets sur la comptabilité publique, aboutir à éliminer quelques scories.

Ce que je disais tout à l'heure, à propos de la régulation budgétaire, me semble appeler des remèdes relativement aisés. Il ne serait pas indécent - mais au contraire hautement recommandable - non pas d'interdire la régulation budgétaire, mais de subordonner son exercice à un certain nombre de conditions qui pourraient varier avec les quantum considérés. En d'autres termes, on pourrait exiger, au minimum, que tout exercice de régulation budgétaire fasse l'objet d'une communication préalable aux commissions des finances des deux assemblées et, pourquoi pas, que ces textes réglementaires soient pris sur avis du Conseil d'Etat - mais je ne suis pas certain que cela corresponde à l'objet de ce que devraient être des modifications à ce titre. Ou exiger, au maximum, que lorsque la régulation budgétaire porte sur des sommes supérieures à X milliards de francs - en valeur absolue -, ou sur un pourcentage du budget de l'Etat, elle doit explicitement faire l'objet d'un vote en séance publique.

Autant l'on pouvait comprendre que la régulation budgétaire se fasse en dehors de toute intervention parlementaire lorsque le Parlement siégeait deux fois trois mois, autant avec la session unique, il n'y a plus la moindre justification. Au demeurant, l'été, curieusement et

paradoxalement, n'est pas une période favorite pour la régulation budgétaire. En règle générale, elle se fait plutôt au cours des périodes non estivales, ce qui rend d'autant moins compréhensible le fait que le Parlement en soit totalement exclu.

On aurait pu songer aussi que ces régulations budgétaires relèvent d'un contrôle juridictionnel, à défaut de contrôle politique. En vérité, chacun sait que le Conseil d'Etat esquive cette possibilité et ne l'utilise pas réellement. Le résultat étant qu'il n'y a ni contrôle juridictionnel ni véritable contrôle politique, car on n'imagine mal, quelque mauvaise humeur que puisse susciter un exercice de régulation budgétaire, qu'il aille jusqu'à se traduire dans un Parlement moderne par la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement au titre de l'article 49-2.

Au-delà de ce problème de régulation budgétaire, j'insisterai sur la fonction d'évaluation et de contrôle. J'ai toujours été frappé, et votre collègue M. Dominati en faisait état dans son rapport, du mode de fonctionnement de l'équivalent britannique de la Commission des finances, depuis le milieu des années quatre-vingt. Il s'agit d'un mode de fonctionnement que je considère comme exemplaire.

Quels en sont les principes ? Ils sont assez simples. Les parlementaires de la majorité et de l'opposition ont compris une fois pour toutes que le contrôle budgétaire ne pourrait servir à des fins partisans. C'est l'évidence, et il faut s'y résigner. Il est bien évident que dans un parlementarisme moderne, la majorité fera rempart contre ce qui, de la part de l'opposition, pourrait être une espèce de manoeuvre pour essayer de mettre le Gouvernement en difficulté.

A partir du moment où l'on a renoncé à vouloir faire une utilisation partisane des pouvoirs de contrôle, on est en présence de parlementaires qui, comptables politiquement de l'utilisation des fonds publics - « suivre l'emploi de la contribution publique », comme dit la Déclaration de 1789 -, vont essayer non pas de mettre le Gouvernement en difficulté, mais de traquer la dépense inutile, la mauvaise gestion. Sans pour autant qu'il s'agisse de mettre en cause tel ou tel ministre ; il s'agit, en France, des établissements publics ou des politiques transversales qui, en vérité, ne relèvent de la décision d'aucun ministre à titre individuel.

Le résultat est bien connu : chaque année, ce comité parvient à identifier un certain nombre de dysfonctionnements budgétaires et, assez rapidement, à en tirer toutes sortes de conséquences allant généralement dans le sens d'économies substantielles.

Il me semble que le Parlement français, singulièrement ici l'Assemblée nationale, s'honorerait de ce type de fonctionnement qui, effectivement, ne correspond pas à nos habitudes, ne serait-ce que dans la qualité de la relation entre la majorité et l'opposition. Pourtant, ce fonctionnement correspond à ce que devrait être un contrôle budgétaire moderne.

Naturellement, il ne s'agit là que d'une idée et d'une piste parmi tant d'autres. Si, de fait, des parlementaires résolus exerçaient un contrôle tout au long de l'année, du 1er janvier au 31 décembre, sur la gestion des ministères, dont ils sont théoriquement responsables, celui-ci aurait déjà une allure complètement différente que lorsqu'il n'est qu'épisodique.

On pourrait aussi, s'il se trouvait un parlementaire talentueux, accrocheur et ayant une vocation particulière pour le contrôle, recréer ce qui existait jadis, à savoir un rapporteur « voies et moyens » auquel cette qualification permettrait d'aller absolument partout.

Toutes sortes de possibilités existent, mais elles ne prendront de véritable sens qu'à deux conditions : d'une part, une condition de clarification, et, d'autre part, une condition de volonté.

Premièrement, la clarification. La place faite à l'opposition dans le système français est extrêmement insatisfaisante, et la fonction de Président de la Commission des finances devrait revenir naturellement, selon moi - et je me fonde sur les systèmes anglais et allemand -, à un député de l'opposition. Je ne parle là que de la Commission des finances, mais je pense que la moitié des commissions permanentes devrait être présidée par des députés de l'opposition. Pourquoi ? Non pas par angélisme, ni pour créer des difficultés au Gouvernement. Soit un Président de commission préside de manière totalement loyale et alors il a l'ascendant sur ses collègues qui lui permet de le faire dans de bonnes conditions ; soit il exerce une présidence partisane, orientée, systématique et sectaire, et, en vérité, ne dispose d'aucune espèce d'autorité.

Je serais d'ailleurs tenté de rappeler l'expérience que l'on peut tirer des vice-présidents de l'Assemblée nationale. Lorsqu'au perchoir c'est un vice-président de l'opposition qui préside loyalement, il a de l'autorité. C'est en confiant des responsabilités à l'opposition qu'on la rend responsable, et je ne crois pas que ce serait un risque pour le Gouvernement - pour les législatures futures - de confier la présidence de la Commission des finances à un député de l'opposition. Ce serait même une garantie pour tous, conforme à l'intérêt de tous. La simple présence d'un député de l'opposition à la tête de la Commission des finances serait, non pas un gage absolu de la sincérité des chiffres budgétaires, mais une garantie supplémentaire extrêmement significative qui épurerait le débat de toute querelle sur ce registre.

Enfin, la volonté. Tout ce que l'on peut envisager comme mesures n'aura qu'un effet proportionné à l'intérêt qu'y porteront leurs bénéficiaires. S'il se trouve suffisamment de parlementaires décidés à utiliser les pouvoirs, il est bon de leur en donner. Si l'on devait assister de nouveau au spectacle que nous avons malheureusement connu, celui où des parlementaires réclament longtemps un pouvoir nouveau qui cesse de les intéresser le jour même où ils le reçoivent, alors je constaterai avec vous, et à regret, que ce groupe de travail n'aura malheureusement pas eu beaucoup plus de lendemain que celui qui avait été créé par Edgar Faure en 1975.

M. le Président : Monsieur Carcassonne, je vous remercie pour cet exposé très complet et qui répond totalement à nos attentes.

La parole est à M. Jégou.

M. Jean-Jacques JÉGOU : Monsieur Carcassonne, je vous remercie pour ce brillant exposé qui donne envie de continuer cette discussion. Je ne reviendrai pas sur le cumul des mandats, car s'il est vrai que les députés survolent beaucoup de sujets, je ne pense pas, en revanche, que le cumul en soit l'unique raison.

Dans le déroulement et les dysfonctionnements techniques que vous nous avez indiqués, j'ai un peu le sentiment que vous ne nous avez pas tout dit. Vous avez parlé du contrôle, mais pas suffisamment de l'évaluation qui peut pourtant aller jusqu'à la discussion des niveaux de dépense. Je pense par exemple à la progression de certaines dépenses du titre III ou des investissements du titre V. Nous devons, certes, contrôler la dépense, mais également son efficacité. Je vous rappelle d'ailleurs que le titre de notre commission est précis : groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique.

Lorsque des dépenses sont effectuées, soit par habitude budgétaire, soit par volonté politique, le Parlement doit s'interroger sur leur efficacité. Il doit, non pas faire des propositions systématiques, mais évaluer, si je puis me permettre, le « rapport qualité-prix » de la dépense.

Ma seconde question sera plus politique. La Constitution de la Vème République et le fait majoritaire ne sont-ils pas responsables de l'affaiblissement du débat à l'Assemblée nationale ? En effet, la majorité défend systématiquement les projets du Gouvernement qui sont rejetés par l'opposition.

Je suis très intéressé par le système britannique où les députés sont parlementaires avant d'être membres de la majorité ou de l'opposition ; ils assument ainsi mieux leur fonction concernant le contrôle et l'efficacité de la dépense publique.

En France, on est avant tout de l'opposition ou de la majorité, et je constate que cette situation s'accroît au fur et à mesure des alternances. Cette situation relève-t-elle de la responsabilité de nos institutions ?

M. Guy CARCASSONNE : Je ferai tout d'abord une remarque. Je vous parlais tout à l'heure de la faiblesse relative de la part mobile dans le budget de l'Etat - qui est tout de même, en valeur absolue, considérable. Cependant, l'affectation de dizaines de milliards de francs peut bouger ! Or il s'agit d'un enjeu tel qu'il n'est pas question d'en sous-estimer l'importance.

Je répondrai maintenant à votre première question concernant l'évaluation. Je suis tout à l'heure tombé dans un travers que j'essaie de dénoncer chaque fois que je le peux, qui est celui de la dissociation excessive entre les fonctions de législation et les fonctions de contrôle. Bien sûr, elles sont d'une nature différente. Mais en vérité, elles se nourrissent mutuellement, elles sont interactives. L'exercice de la fonction de contrôle me paraît d'autant plus vital qu'il va nourrir la fonction législative.

Il y a quelque chose d'un peu désincarné dans la discussion qui entoure les divers fascicules budgétaires - même avec des procédures améliorées. On pourrait normalement attendre que des parlementaires ayant continûment suivi, contrôlé et évalué tel ou tel aspect de la politique publique profitent de la discussion budgétaire pour avoir, sur ces sujets, un véritable échange avec le Gouvernement ; échange au cours duquel ce dernier ne sera pas forcément en situation défensive, mais en situation constructive.

J'en viens à l'autre versant - l'évaluation - l'expression que vous avez employée, à savoir le rapport « qualité-prix », ne me choque pas du tout lorsque la qualité est celle de la gestion de l'Etat et que le prix est celui payé par les contribuables.

En quoi consiste l'évaluation ? Il s'agit de rechercher si un service accomplit les missions qui lui sont confiées et s'il le fait au meilleur coût. A ce titre, tous les services de l'Etat devraient être évalués, et certains plus rapidement que d'autres. J'ai toujours été choqué de l'espèce d'impunité dont bénéficie le ministère des finances à l'égard du pouvoir de contrôle. Finalement, voilà une structure qui, périodiquement, annuellement, vient donner toutes sortes de leçons - par définition utiles - à tout le monde, et notamment aux parlementaires, mais qui elle-même est en situation de travailler tranquillement dans son coin, sans que personne ne vienne jamais se pencher par-dessus son épaule.

Après tout - et il m'est arrivé d'en discuter avec un certain nombre de vos collègues - il ne serait pas absurde d'évaluer, peut-être pas le travail de la direction du Trésor, mais l'efficacité de la direction du budget. Il serait intéressant de prendre quelques exemples de désaccords passés entre le législatif et l'exécutif - désaccords par hypothèse tranchés au profit de l'exécutif -, afin de voir ce qu'il en est advenu. Si les résultats ont été excellents, très bien, il faut en donner acte à la direction du budget ; mais si d'aventure on découvrait que les parlementaires avaient raison, ce serait un élément d'évaluation de l'efficacité de cette direction qu'il serait utile de connaître.

Enfin, dernière point, je ne crois pas que la Constitution ait une responsabilité dans le comportement des parlementaires. Vous avez raison de signaler l'impact du fait majoritaire, cependant il n'est pas propre à la France. Il fonctionne souvent avec au moins autant de rigueur en Grande-Bretagne ou en Espagne - et il existe également en Allemagne, même si le cas est un peu différent, compte tenu de la tradition consensuelle.

Ce n'est donc pas le fait majoritaire en lui-même qui est en cause, mais la pratique française d'un phénomène qui est par ailleurs européen. 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 souvent extrêmement élevé. Simple, il y a un moment où l'on change de registre, ou l'on s'adresse à un autre type d'exercice et où, naturellement, la manière dont on le conduit va varier.

Je crois que c'est cela que le Parlement français n'a pas intégré. Nous connaissons tous la différence d'atmosphère qui existe entre une séance de contrôle et une séance de législation. On s'invective beaucoup dans la séance de contrôle, puis, quand on passe à la séance législative, le type de relation, de discours, de débat, devient d'une autre nature, généralement plus apaisée.

En fait, il convient d'aller au bout de cette logique : puisqu'il y a des temps différents dans la vie parlementaire, le temps du combat politique - nécessaire, indispensable - et le temps où l'on peut travailler en commun, il faut tirer toutes les conséquences de l'existence du second. On en a souvent tiré les conséquences en matière législative : il est très fréquent que des sujets qui ne sont pas des enjeux politiques violents donnent lieu à de véritables échanges entre parlementaires de la majorité et de l'opposition qui, tous ensemble, essaient de faire la meilleure loi possible. Mais curieusement, cela ne se fait pas dans l'exercice du contrôle. Or le contrôle budgétaire et l'évaluation de la dépense publique devraient normalement être des domaines privilégiés de ce type de fonctionnement, sans qu'il faille incriminer la Constitution.

M. le Président : La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Je partage un certain nombre de points de vue exprimés par M. Carcassonne. Effectivement, l'accent doit être mis sur le contrôle, même si l'Assemblée nationale et le Sénat ne doivent pas être des chambres d'enregistrement en ce qui concerne le vote du budget. Je suis également d'accord avec vous, monsieur Carcassonne, quand vous dites que réformer la Constitution n'aurait pas obligatoirement de grande signification ni de grandes conséquences.

Cela étant dit, l'Assemblée nationale et le Sénat interprètent différemment l'article 40. Considérez-vous que l'interprétation très stricte faite par l'Assemblée nationale est pertinente ?

En ce qui concerne l'ordonnance de 1959, au-delà de la proposition que vous avez formulée sur la régulation - sa soumission préalable aux commissions des finances -, d'autres dispositions vous paraissent-elles être de nature à renforcer les pouvoirs du Parlement dans le contrôle ?

Un certain nombre de rapporteurs spéciaux essaient de remplir leur rôle, mais ils sont limités dans l'exercice de leurs prérogatives ; seuls face à une administration, ils n'ont pas toujours la capacité d'être aidés. Avez-vous des propositions à formuler pour renforcer les pouvoirs réels du Rapporteur général et des rapporteurs spéciaux ?

Je trouve l'exemple du parlement britannique très intéressant. J'ai eu l'occasion de participer avec le Président Bonrepaux à une réunion du *Public account committee*, et cela a été très instructif. Cependant, cette commission est non seulement présidée par un membre de l'opposition - bien que cela ne me semble pas aussi important que vous le dites -, mais les auditions se font sur rapport d'un organisme qui est à sa disposition, ce qui n'existe pas en France. La Cour des comptes pourrait-elle jouer ce rôle ?

Cela nous amène aux moyens dont dispose le Parlement dans les sources d'information. En France, toutes les sources d'information sont dépendantes du Gouvernement. Bien sûr, nous avons créé un office Parlementaire d'évaluation des politiques publiques, mais je considère que c'est un « machin » supplémentaire, puisqu'il réunit des députés et des sénateurs qui ne disposent d'aucun moyen supplémentaire réel par rapport à leur capacité de contrôle budgétaire. Ce travail pourrait donc parfaitement être réalisé dans le cadre des pouvoirs propres des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, sans avoir la lourdeur d'une commission mixte.

Est-il envisageable que des organismes tels que L'INSEE ou le commissariat au Plan puissent être à la disposition du Parlement, comme c'est le cas dans un certain nombre de pays ? Avez-vous des exemples concrets, comme aux Etats-Unis, en Allemagne ou en Grande-Bretagne ?

M. Guy CARCASSONNE : S'agissant de l'article 40, j'ai toujours été choqué par l'interprétation sénatoriale et renversé par l'authentification de celle-ci, de sorte qu'aujourd'hui le décalage existant entre l'Assemblée nationale et le Sénat est devenu totalement incompréhensible. J'espérais qu'il serait réduit dans le sens de la vertu de l'Assemblée nationale, mais puisque ce n'est pas le cas, alors il vous faudra le réduire dans le sens du vice du Sénat - comprenez bien que j'utilise ces mots comme une boutade.

L'article 40 a des vertus indubitables, mais, naturellement, il pose des problèmes. La non-compensation en matière de création ou d'aggravation de charges, ou l'impossibilité même en compensant de prendre des initiatives de ce type est une contrainte extrêmement lourde. Aussitôt, on songe à la possibilité d'autoriser, en matière de charges, ce qui existe déjà en matière de ressources : la compensation. Pourquoi pas. Mais, je dois vous avouer que cela me laisse assez circonspect. Nous savons tous que les gages prévus dans les amendements visant à diminuer les recettes de l'Etat sont souvent « farfelus », sans véritable signification ; si l'on imposait des gages en matière de charges, il se produirait la même chose.

La réalité, c'est l'objet du débat. Quel est le problème que pose l'article 40 ? Ce n'est pas l'interdiction de mettre aux voix tel ou tel amendement, car de deux choses l'une, ou il y a un accord entre le Gouvernement et sa majorité et la décision pourra être prise, ou l'accord n'existe pas et la mise aux voix de l'amendement n'apportera pas grand-chose. Le problème

n'est donc pas tant celui du vote des amendements que celui de la discussion sur le fond. Ce qui est désolant dans l'usage rigide de l'article 40, c'est l'impossibilité de débattre d'une initiative à partir d'une proposition précise - parce que l'amendement est d'entrée déclaré irrecevable.

Il faut reconnaître que le système retenu par le Sénat, beaucoup moins rigoureux que celui de l'Assemblée nationale, permet la discussion, même pour des propositions irrecevables, sachant qu'on ne les mettra pas aux voix. Si, sans modifier quoi que ce soit dudit article 40, l'Assemblée nationale était conduite à suivre l'exemple du Sénat, personnellement, je n'en ferais pas un drame. En revanche, je ne suis pas certain qu'il faille aller au-delà.

En ce qui concerne les rapporteurs spéciaux, vous avez tout à fait raison : un parlementaire isolé se présentant dans un ministère pour contrôler, par les seules vertus de son titre et des pouvoirs qui lui sont conférés, l'ensemble de celui-ci, ce n'est pas raisonnable. Cependant, on ne peut pas non plus imaginer des brigades de parlementaires composées de quinze ou vingt élus.

En revanche, rien n'interdit que les modifications appropriées des textes, notamment d'un texte qui n'est pas organique, l'ordonnance 58-1100, étoffent les capacités parlementaires. Après tout, il n'existe aucun interdit constitutionnel - et je n'imagine pas d'interdit organique - qui s'oppose, par exemple, à ce que des pouvoirs équivalents soient donnés aux rapporteurs pour avis. Auquel cas, s'ils pouvaient se rendre à deux au ministère, cela doublerait la force de travail.

Pour aller plus loin, je trouve, sans que ceci exige la moindre réforme du moindre texte, que l'on devrait instituer ici, à l'Assemblée nationale, la règle selon laquelle lorsque le rapporteur spécial est de la majorité, le rapporteur pour avis est de l'opposition et vice-versa. Je sais que le Président Fabius a évoqué la possibilité d'avoir des contre-rapporteurs ; personnellement, je suis plus réservé, sachant que les contre-rapporteurs devront s'appuyer sur les mêmes moyens intellectuels et matériels que les rapporteurs spéciaux. En effet, j'ai peur que cela aboutisse à une espèce de concurrence dans l'utilisation des moyens, et à un approfondissement grave de la schizophrénie fonctionnelle à laquelle leur statut contraint les administrateurs !

C'est la raison pour laquelle l'idée de dissocier les rapporteurs pourrait être plus fructueuse. Si en plus, on admettait que le rapporteur pour avis puisse disposer des mêmes pouvoirs que le rapporteur spécial, imaginez l'effet que produirait l'arrivée simultanée de deux rapporteurs au lieu d'un, et qui plus est, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition ! Si, de surcroît, il est admis qu'ils puissent se faire accompagner par des fonctionnaires parlementaires, alors se constituera une force de frappe susceptible d'être véritablement efficace.

Cela nous amène à votre troisième question, monsieur le Rapporteur général. Oui, bien évidemment, dans le système britannique, le travail d'une autre structure précède celui du comité. Oui, la Cour des comptes, en France, en a constitutionnellement la compétence et le rôle. Et nous savons que l'actuel Premier Président de la Cour des comptes est tout à fait disposé à valoriser la coopération entre la Cour et le Parlement.

Je pense simplement que les insuffisances de cette coopération tiennent à des causes strictement matérielles. La Cour des comptes est naturellement jalouse de son indépendance et ne voudrait pas se trouver assujettie à des demandes permanentes en provenance du Parlement. Pour autant, il me paraît parfaitement imaginable que d'un commun accord, Cour des comptes et Parlement puissent convenir d'une méthode de planification du travail.

En d'autres termes, non pas qu'il y ait forcément un droit de tirage pour X ou Y - enquêtes ou contrôles pour les assemblées qui pourraient les commander à la Cour des comptes -, mais que des réunions régulières aient lieu, essentiellement entre la Commission des finances et la Cour des comptes, pour que cette dernière puisse informer les commissions du programme des rapports qu'elle entend préparer. Les commissions pourraient ainsi discuter sur ce programme et faire part de leur souhaits ou de leurs priorités. La Cour des comptes, qui songeait à faire tel contrôle, pourrait le reporter à l'année suivante, s'il n'y a pas urgence, pour laisser la place à une enquête ou un rapport demandé par le Parlement sur un sujet qui lui tient à coeur.

Je crois que cela relève tout simplement d'éléments parfaitement informels que de nouvelles habitudes de travail en commun permettraient de rendre rapidement efficace.

Quant à la question de savoir s'il existe d'autres instruments, tels que l'INSEE ou le commissariat au Plan, mis à la disposition des parlements étrangers, vous me posez là une colle, monsieur le rapporteur ! En Grande-Bretagne, tous les organismes d'évaluation sont placés sous la tutelle du Parlement. Il en va formellement de même en Allemagne, sauf erreur de ma part. Je ne suis pas sûr que la question de la tutelle soit essentielle, le problème étant davantage celui du droit de tirage, c'est-à-dire de la possibilité « de faire appel à ». Je ne ferai pas à l'INSEE l'insulte de penser que ses chiffres seraient différents selon qu'ils lui sont commandés par le Gouvernement ou par le Parlement ; en revanche, je regrette que le Parlement ne puisse pas lui commander telle ou telle étude sur un sujet qui lui tient à coeur. Mais il s'agit d'une question qui pourrait assez aisément trouver une solution.

M. le Président : La parole est à M. Baert.

M. Dominique BAERT : Monsieur le professeur, je vous ai trouvé un peu pessimiste tout à l'heure, mais malgré tout assez réaliste, en ce qui concerne la capacité d'initiative parlementaire dans la fonction d'élaboration budgétaire.

De ma courte expérience de parlementaire, je voudrais vous faire une confidence : ce que je supporte le moins, dans cette fonction d'initiative parlementaire, c'est la possibilité pour le Gouvernement de pouvoir pratiquer, après une première lecture de la loi de finances, une seconde délibération. Pensez-vous qu'il puisse y avoir une réelle capacité d'initiative parlementaire lorsqu'on admet une telle pratique, alors même qu'il existe, par ailleurs, des garde-fous tels que l'article 40 ou le fait majoritaire ? Pouvez-vous nous dire ce qu'il existe à l'étranger dans ce domaine ? En tout état de cause, il me semble qu'il y a là une restriction assez forte à l'initiative parlementaire dans sa capacité d'élaboration de la loi de finances.

M. Guy CARCASSONNE : Il n'y a qu'en France que l'on a besoin de ceintures, bretelles et ceintures de sécurité, plus quelques fouets à portée de main du Gouvernement ! A l'étranger, les choses se passent beaucoup plus naturellement, mais aboutissent cependant au même résultat.

Le problème de la seconde délibération en fin de première partie ou au moment du vote sur l'ensemble - couplé avec un 44-3 pour faire bonne mesure - a, il est vrai, quelque chose qui heurte l'esprit. On discute pendant des jours, des nuits, des semaines sur tel ou tel amendement, et en quelques minutes tout est balayé : seconde délibération, article 44-3, voici la liste des amendements que le Gouvernement accepte, c'est à prendre ou à laisser, et naturellement c'est à prendre - du fait de la discipline majoritaire.

Mais sachez que, par des voies différentes, le résultat est à peu près le même ailleurs. En Allemagne, la pratique du consensus législatif ne supprime pas les conflits, notamment sur les aspects budgétaires, mais ce consensus est recherché par tous les groupes sous l'autorité du Gouvernement. Les parlementaires, à l'intérieur de chaque groupe, sont soumis à une discipline rigide.

En Angleterre, la discipline de vote est bien pire que celle qui pèse sur vous, messieurs les députés français. On accepte quelques votes dissidents de **backbenchers**, parce que cela fait partie de la tradition et qu'il s'agit d'un thermomètre parlementaire intéressant, mais pour le reste, les députés marchent à la baguette. En France, on profite de la seconde délibération pour éliminer les amendements adoptés contre le voeu du Gouvernement. En Grande-Bretagne, il n'y a pas d'amendements adoptés contre le voeu du Gouvernement. Evidemment, cela paraît choquant dans la manière de faire, mais le résultat et le même : une stricte subordination de la majorité à l'égard du Gouvernement.

M. le Président : La parole est à M. Bonrepaux, Président de la Commission des finances.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances : Monsieur Carcassonne, s'agissant de l'article 40, nous sommes fortement incités, par nos collègues, à appliquer les méthodes du Sénat. Ne serait-il pas plus intelligent d'avoir une attitude homogène dans les deux assemblées ? Car lorsqu'un parlementaire ne peut déposer un amendement à l'Assemblée du fait de l'article 40, il fait appel à l'un de ses collègues du Sénat pour le déposer à sa place.

Par ailleurs, vous avez formulé de nombreuses propositions, notamment sur le rôle du Président de la Commission des finances et le fait qu'il devrait être de l'opposition. Personnellement, je n'en vois pas l'utilité. Le climat en commission est tout à fait différent qu'en séance publique. J'ai vécu une période dans l'opposition et je n'ai jamais eu l'impression d'être rejeté par les présidents de la majorité. Au contraire, il y a toujours eu un échange de vues, une possibilité de s'exprimer et de travailler. J'espère d'ailleurs qu'il en est de même actuellement.

Quelles propositions concrètes formuleriez-vous pour que, immédiatement, elles puissent se traduire dans les faits ?

En réalité, et il faut bien le reconnaître, nous n'effectuons aucun contrôle. Après avoir voté le budget, notre principale activité est de préparer le suivant. Or son élaboration serait fortement améliorée si l'on avait une meilleure connaissance des dossiers en s'investissant dans la partie contrôle.

M. Guy CARCASSONNE : Monsieur Bonrepaux, je sais bien que le Président de la Commission des finances ne maltraite pas les membres de l'opposition et que le climat de travail est notoirement différent de celui qui peut exister en séance. Si j'évoque la nécessité de confier des présidences de commissions à l'opposition, et singulièrement celle de la Commission des finances, ce n'est pas du tout pour améliorer la qualité du travail à l'intérieur de la commission, mais pour reconnaître très clairement et publiquement que l'opposition a un rôle particulier à jouer et que, de surcroît, la présence - même si nous pouvons convenir entre nous que sur le fond cela ne changera pas grand-chose - d'un président de l'opposition à la tête de la Commission des finances est une garantie de la

sincérité des chiffres budgétaires. Mais je n'en attends pas plus et je ne veux pas en exagérer l'importance.

S'agissant des propositions concrètes à mettre en oeuvre immédiatement, vous me prenez un peu au dépourvu. Cela dit, ma première proposition consisterait, et cela relève avant tout de la décision de votre groupe de travail, à constituer au moins une mission d'information - peut-être plusieurs - pour travailler sur des sujets d'intérêt commun.

Sur quel sujet constituer une mission d'information ? On n'a que l'embarras du choix. Cependant, j'ai toujours pensé qu'effectuer un travail sur la préparation de la loi de règlement serait utile. 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.

Le Parlement vote un budget dont la réalité de l'application ne le mobilise - quelques années après - que peu de temps et hâtivement, ce qui rend l'exercice inintéressant, sans substance.

Pourtant, rien n'interdit à un certain nombre de commissaires aux finances de se pencher sur le futur projet de loi de règlement pour 1997, et sur l'évaluation de l'écart existant entre la loi de finances initiale et le budget exécuté. Cela fournirait matière à d'intéressants débats en séance publique.

L'autre type d'initiative qu'il est possible de prendre rapidement, est de franchir un petit pas supplémentaire du côté des commissions d'enquête. La matière ne manque pas pour se livrer à des enquêtes approfondies et à des évaluations intéressantes à vocation budgétaire. Je citais tout à l'heure l'évaluation de la direction du budget, mais on peut parfaitement aussi prendre un os et le ronger, en sélectionnant un type de politique publique déterminé, restreint, sur lequel se fera un travail très approfondi - ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent.

Le contrôle par la voie de la commission d'enquête, clairement et officiellement institué, me paraît donc une excellente chose. Plus on s'habitue à ce que le Parlement utilise ces pouvoirs-là, plus il les utilisera efficacement.

M. le Président : Monsieur Carcassonne, je vous remercie. Peut-être aurons-nous de nouveau recours à vos lumières lorsque nous rédigerons nos conclusions.

**Intervention de 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)**

(extrait du procès-verbal de la séance du 29 octobre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : Monsieur le député, il conviendrait que vous rappeliez à nos collègues l'essentiel de vos propositions issues de la mission d'information commune sur les moyens d'information des parlements étrangers en matière économique et sociale, celles qui ont été reprises et celles qui ne le furent pas, afin que nous avancions sur la détermination des sujets importants.

M. Laurent DOMINATI : Je crains de lasser ceux de nos collègues qui ont déjà entendu ces propositions et qui ont participé aux débats de la mission d'information commune sur les moyens d'information des parlements étrangers en matière économique et sociale, que j'avais l'honneur de présider lors de la précédente législature, ou aux débats parlementaires tenus sur la révision du règlement de l'Assemblée ou l'adoption de modifications législatives, notamment en vue de la création de l'Office parlementaire déjà évoqué par notre rapporteur.

Les remarques de M. Carcassonne me paraissent judicieuses et je me réjouis qu'elles semblent recevoir l'approbation des membres de la mission, d'autant que plusieurs figuraient dans le rapport que j'avais rédigé.

Un certain nombre des propositions alors émises ont été retenues. Le souci qui vous anime aujourd'hui d'assurer un meilleur contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement était déjà celui de votre prédécesseur qui a amorcé plusieurs réformes importantes. Au surplus, le Président de la République lui-même, dès sa prise de fonctions, avait, dans son message au Parlement, indiqué qu'il lui semblait essentiel de procéder à un audit des finances publiques. C'est dans cet esprit d'ailleurs que nous avons engagé un travail parlementaire, lequel avait débouché sur 29 propositions.

Avant de les reprendre, je souhaiterais confirmer les propos de Guy Carcassonne sur le renforcement des pouvoirs du Parlement. Il y a, d'un côté, la possibilité de donner plus de pouvoirs à l'opposition, mais là n'est pas le cœur du débat qui consiste à donner plus de pouvoir à la majorité par rapport à « son » gouvernement. Le renforcement du contrôle n'est pas tant une arme pour l'opposition que pour les parlementaires de la majorité et peut-être même, si tout le dispositif est bien compris et bien bâti, pour le Gouvernement lui-même vis-à-vis des administrations qu'il dirige et contrôle.

En ce sens, majorité et opposition peuvent travailler en commun, car le projet en réalité a renforcé le rôle des politiques par rapport aux habitudes et aux lourdeurs, qui ne tiennent pas à un défaut de qualité des hommes de la fonction publique, mais au système administratif qui vit de sa belle vie.

Les propositions figurent à la page 59 du rapport n° 2065, intitulé « De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement ».

La première proposition vise l'établissement d'une session annuelle unique. La réforme constitutionnelle a été réalisée. Cela étant, a-t-elle produit tous ses effets, alors que subsistent des séances de nuit et qu'elle ne s'applique pas à l'examen du budget ? Si l'on considère que le contrôle doit avant tout porter sur la matière budgétaire, on peut penser que cette session unique connaît une application encore imparfaite, même si l'on peut remarquer que les sessions extraordinaires ont été, du moins cette année, considérablement diminuées.

La deuxième proposition veut augmenter le nombre des commissions permanentes. De tous les états démocratiques, la France, avec six commissions, est celui qui compte le nombre le plus faible de commissions permanentes, suivie du Portugal, avec douze commissions, mais la moyenne se situe au-delà de vingt pour les pays qui nous sont comparables du point de vue de leur système parlementaire. L'Allemagne compte vingt-trois commissions. La proposition consistant à porter le nombre à neuf ou dix nous laisserait encore parmi les pays les plus « chiches » en la matière.

La troisième proposition, la création d'un Office parlementaire d'évaluation a vu le jour. De nombreux débats, à l'Assemblée comme au Sénat, ont présidé à sa naissance. Le Rapporteur, tout à l'heure, a précisé qu'il s'agissait d'un « machin supplémentaire » ; je crois, en effet, qu'il ne fonctionne pas – je le dis en toute humilité. Peut-être n'a-t-il pas été suffisamment bien conçu – encore qu'il comptait beaucoup de parrains et de marraines à la fin des débats parlementaires – en tout cas, il résulte d'un long travail. Peut-être, n'avons-nous pas été suffisamment audacieux à l'époque, mais je soutiens, pour ma part, que l'Office pourrait fonctionner si ceux qui en ont la responsabilité – je pense au Président de la Commission des finances et à son prédécesseur – voulaient le faire fonctionner. Ceux qui exercent la responsabilité la plus éminente ne le souhaitent pas pour des raisons politiques. C'est bien le cœur de notre discussion et de nos problèmes. Je l'ai déjà indiqué il y a dix jours. Le Président de cet organisme, M. Bonrepaux, a été saisi d'une demande écrite par mon Président de groupe, à laquelle il n'a pas encore répondu. De même, lorsque le Rapporteur précise que le Parlement ne peut réaliser de véritables évaluations autonomes, je lui réponds que la loi, très simple, qui institue l'Office le permet dès lors qu'est avérée la volonté de son Président, qui peut, par exemple, engager un certain nombre d'agents permanents, ce qui n'a jamais encore été fait depuis la création de cet Office. Si l'Office ne correspond pas à l'organisme souhaité, c'est que l'on n'a pas voulu qu'il en soit ainsi, alors même que la loi le permet. Cette responsabilité est partagée avec le Sénat, mais elle est ici importante. Si la loi est insuffisante pour doter l'Office de véritables moyens, il n'y aurait nul inconvénient à la revoir. Je ne crois cependant pas que tel soit le cas, puisque l'intitulé de la loi porte sur la création d'une délégation parlementaire ; à partir de là rien n'est interdit.

La quatrième proposition tend à évaluer les effets financiers des projets de loi. En Italie, comme en Grèce, un service du ministère du budget établit une évaluation systématique des projets de loi de finances, et, au surplus, donne un avis sur la méthodologie employée par les services du Gouvernement. En France, lors de la présentation de la loi de finances, nous ne mesurons pas ou peu l'impact de tel ou tel amendement ou proposition. Plus exactement, nous l'apprenons par le Gouvernement quand il a la bonté de nous en tenir informés. Nous ne disposons guère de moyens, même si la Commission des finances est constituée de personnes qui savent travailler, et nous sommes largement tenus de croire le Gouvernement sur parole sans même connaître la méthodologie de ses services, car le ministre répond ou non. En Italie, un service annexe à tout projet de loi de finances une note sur la

méthodologie de la direction du budget. Vous m'objecterez que du contrôle budgétaire à la mesure de l'efficacité de la dépense publique il y a un monde, tant nous sommes incertains de devoir prendre l'Italie pour un modèle d'efficacité budgétaire, encore que, au cours des années récentes, l'effort italien en ce qui concerne le contrôle des dépenses publiques est bien supérieur à ce qu'il a été en France.

La cinquième proposition envisage le suivi de la loi. Un Office parlementaire a été créé, mais l'idée est ici un peu différente, il s'agit de créer, comme nous le fîmes à l'occasion de la loi Giraud, une mission parlementaire spécifique pour suivre les effets d'une loi votée et pour vérifier si son application correspondait à l'exposé des motifs et au débat parlementaire qui avait présidé à son adoption. Ce fut réalisé par la majorité précédente au travers de la mission Péricard-Novelli ; ce pourrait être réalisé sur la loi sur les trente-cinq heures. Encore une fois, ce n'est pas donner des pouvoirs à l'opposition, mais permettre à la majorité de se doter des moyens de suivre concrètement l'application d'une loi et d'en mesurer les effets en rapport avec les annonces faites par le Gouvernement. Pour les 35 heures, je rappelle que le Gouvernement a produit plusieurs études relatives à des créations d'emplois. Mon propos ne peut donc paraître polémique.

La sixième proposition vise l'organisation de débats publics sur le résultat du contrôle des commissions d'enquête et des missions d'information. Il existe des commissions d'enquête. On pourrait, Guy Carcassonne l'indiquait, en créer davantage, mais aucune séance publique ne se tient sur les rapports remis par ces commissions. Or, vous savez mieux que moi que l'intérêt des médias et de l'opinion publique se porte davantage sur les propos échangés en séance publique, moment privilégié du débat politique. Alors, certes, la remise du rapport permet une annonce, mais il manque une confrontation, un débat public, avec toute la solennité voulue.

La septième proposition a été concrétisée en permettant aux commissions de procéder à toutes les auditions qu'elles estiment nécessaires.

La huitième proposition a été refusée à l'époque du débat sur la création de l'Office parlementaire. Elle visait à doter les rapporteurs pour avis de pouvoirs comparables à ceux des rapporteurs spéciaux. Guy Carcassonne l'a relancée, en indiquant qu'il serait intéressant de compter un rapporteur issu de la majorité et un autre issu de l'opposition ; j'y souscris tout à fait et je souhaite que votre commission y souscrive tout autant.

La neuvième proposition voulait que le Parlement soit informé préalablement de toutes modifications apportées à l'emploi des crédits en cours d'année, afin de résoudre la question de la régulation budgétaire. Je rappelle qu'en Allemagne, le ministre des finances ne peut pas procéder à un changement d'affectation budgétaire sans venir devant la Commission des finances pour la tenir informée. Certes, la commission ne peut empêcher le transfert des crédits, son vote n'étant que pour avis ; mais le ministre est tenu de s'en expliquer. Cela corrige les propos du professeur Carcassonne sur la loi de règlement, car, s'il y avait un suivi continu de l'application de la loi budgétaire, la loi de règlement n'aurait plus la même importance, importance, d'ailleurs, qu'elle n'a pas en réalité.

La dixième proposition avait pour objet d'allonger la durée des débats relatifs à la première partie de la loi de finances dans le cadre d'un réaménagement des durées d'examen consacrées respectivement aux première et seconde partie de la loi de finances. Il me semble qu'une certaine disproportion subsiste entre la première partie de la loi de finances et la seconde, peut-être moins importante. En tout cas, c'est là le jugement des Anglais qui allongent la première partie. Il est toujours malsain d'entendre que des amendements ont été

adoptés en séance de nuit en présence de quelques députés seulement et, disant cela, je sais que je m'adresse à des "marathoniens" du débat budgétaire !

Imposer à chaque administration centrale un rapport annuel, comme au Royaume-Uni, obligerait chaque ministère à une réflexion stratégique et permettrait un meilleur contrôle. C'est là une onzième proposition qui pourrait être liée à celle visant un bilan des rapports devant être présentés par le Gouvernement au Parlement aux termes des lois qui le prévoient. Rarement ces rapports sont présentés, plus rarement encore ils sont débattus.

La douzième proposition a pour objet l'engagement d'une réflexion sur la limitation par le Parlement des dépenses et de l'endettement des collectivités locales. C'est une réflexion que vous avez faite vous-même il y a quelques jours ; j'y souscris, mais rien encore n'a été entrepris.

Organiser un débat au printemps sur les grandes orientations du budget : cette treizième proposition a déjà abouti.

La quatorzième est partiellement réalisée à l'instigation du Président de la Commission des finances. Elle prévoyait de réunir, en commission, les différents instituts de conjoncture pour confronter leurs prévisions économiques.

Améliorer la lisibilité des fascicules budgétaires a été entamé et pourra être poursuivi. Les députés travaillent dans l'urgence, ils manquent d'une certaine grille de lecture des projets gouvernementaux. Aussi ai-je proposé que soit présenté aux députés, avant examen en commission des projets et propositions, un pré-rapport d'analyse technique des articles. C'est là le sens de la proposition 17. En effet, l'analyse du Rapporteur ne vient qu'après le travail de la commission. Pour enrichir le débat de commission, chaque député devrait disposer au préalable d'une analyse juridique, et même au-delà, des différents projets de loi. Nous travaillons à l'envers : nous travaillons bien mieux après la publication du rapport du Rapporteur, c'est-à-dire essentiellement en séance plénière. Il faudrait donc que cette préparation du travail parlementaire ait lieu avant la réunion des commissions.

Permettre l'examen des propositions de loi co-signées par un nombre significatif de députés constitue la proposition 16. Cela n'a pas été fait, mais une fenêtre, encore très modeste, est ouverte pour chaque groupe parlementaire.

Une série de cinq propositions porte sur l'assistance de la Cour des comptes. Je signale que le premier Président était tout à fait d'accord avec celles-ci. Vous avez décidé de l'entendre, il pourra donner son sentiment. J'en rappelle un certain nombre :

– Soumettre les projets de loi de finances à l'avis de la Cour des comptes. Le Conseil d'Etat examine tout projet de loi du Gouvernement et délivre, y compris sur la loi de finances, un avis juridique. La Cour des comptes pourrait donner un avis particulier sur la sincérité des chiffres présentés.

– Organiser, comme aux Pays-Bas, un débat en séance publique sur le rapport annuel de la Cour. Chacun parle de ce rapport et en critique le manque de suivi.

– Organiser, comme au Royaume-Uni, un examen systématique des rapports particuliers de la Cour des comptes par les commissions compétentes.

– Etendre à l'ensemble des commissions permanentes la possibilité, aujourd'hui réservée aux commissions des finances, de demander des études à la Cour des comptes - encore que les études demandées soient peu nombreuses.

– Communiquer les référés de la Cour aux Présidents et Rapporteurs généraux des commissions des finances. Charles de Courson avait déposé en ce sens un amendement à la loi de règlement qui, d'ailleurs, a été adopté.

Enfin, restent sept propositions sur le fonctionnement interne de l'Assemblée :

– Communiquer aux députés qui en font la demande les comptes rendus des travaux de la commission des comptes et des budgets économiques de la Nation. La proposition 23 est réalisée.

– Allouer un crédit annuel aux commissions permanentes pour commander des études ou passer des contrats avec des organismes extérieurs ou des universités. L'allocation est inscrite, mais je n'en connais pas l'emploi. C'est là le moyen de disposer de sources d'informations autonomes, comme le Rapporteur en émettait le souhait.

– Mettre en place une antenne de l'INSEE à l'Assemblée nationale, à l'instar de ce qui existe au Conseil économique et social. La proposition émane de l'Institut national lui-même, elle est assez simple.

– Appliquer l'article 28 de notre règlement, prévoyant que les députés représentant l'Assemblée nationale dans un organisme extraparlamentaire présentent, chaque année, un rapport d'activité.

– Dresser le bilan des rapports demandés par le Parlement au Gouvernement en vertu d'une disposition législative. C'est la vingt-septième proposition ; elle est banale.

– Donner accès aux députés, à la demande des Présidents des commissions, aux services d'expertise des ministères. Dans d'autres pays, les commissions ont accès aux banques de données du ministère du budget. L'obtenir constituerait une réforme fondamentale pour le contrôle budgétaire.

– Enfin, monsieur le Président, la dernière proposition, en forme de sourire, était adressée à votre prédécesseur ; je vous la renvoie : mener des enquêtes de satisfaction périodique auprès des députés !

J'en ai terminé avec le rappel des conclusions de cette mission d'information, et je dois vous dire que mon expérience m'a conduit depuis à préciser d'autres propositions.

M. le Président : Merci beaucoup. Les enquêtes périodiques de satisfaction auprès des électeurs, quant à elles, se nomment élections !

Même si le champ d'investigation parcouru par M. Dominati n'est pas exactement celui de notre travail, ils se recouvrent largement, d'où l'intérêt de son intervention, car il n'est jamais nécessaire de réinventer le fil à couper le beurre. Cette remise en mémoire est un excellent exercice ; elle permet de constater qu'un certain nombre de points ont été acquis depuis, contrairement à d'autres.

Mettons à part la question de l'Office sur lequel nous nous pencherons lors d'une réunion spécifique le 10 décembre avec M. Bonrepaux. Certaines propositions sont désormais acquises, mais, pour autant, ne fonctionnent pas. Il faut s'interroger sur les raisons de ces blocages qui peuvent recouvrir des bonnes ou des mauvaises pistes. J'ouvre le débat sur ces propositions.

La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Les propositions sont remarquables. Je trouve votre initiative intéressante, mais, dans le même temps et comme beaucoup d'autres, je suis un peu découragé.

Nous pouvions espérer disposer de la simulation du ministère des finances avant le vote de la réforme de la taxe professionnelle. J'avais, à cette fin, posé quelques questions. Nous ne l'avons pas eue et nous avons voté d'un seul cœur. Cela signifie que nous ne nous réformons pas nous-mêmes, alors que les solutions sont en nous-mêmes. 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 ! Quelle voie était la plus juste, la plus efficace économiquement et la plus responsabilisante pour les collectivités ? D'où une vraie interrogation. Les mécanismes que nous mettrons en place n'aboutiront à rien s'ils ne s'accompagnent pas d'une volonté des parlementaires eux-mêmes. Guy Carcassonne résumait en aparté d'une formule une idée que je crois juste : *La dépense reste électoralement payante, alors que l'impôt n'est pas électoralement pénalisant* – excepté aux yeux des responsables de PME.

La moitié des personnes ne paie pas l'impôt sur le revenu et, la taxe d'habitation étant bloquée, les collectivités qui dépensent beaucoup voient leurs dépenses prises en charge par l'Etat. L'Assemblée a encore voté cette année deux mesures qui vont dans cette direction. Les collectivités dont la taxe professionnelle se situe en dessous de la moyenne verront doubler la taxe de péréquation ; elles seront découragées de procéder à des économies. Inversement, l'Etat prend en charge tout ce qui sera au-dessus d'une certaine somme.

On parle, on avance des propositions, mais, comme les solutions sont en nous-mêmes et que nous ne voulons nous en saisir, que l'on soit dans l'opposition ou dans la majorité, la question essentielle reste pendante : *La dépense s'avère électoralement payante*, – on ne l'évaluera donc jamais – , *alors que l'impôt n'est pas électoralement pénalisant* – rien ne se fera.

M. le Président : Merci beaucoup.

Deux observations sur vos propos pour faire avancer la discussion. La simulation en matière d'impôt constitue un débat récurrent qui progresse peu. Je suis choqué par cette affaire et je souhaite que nous puissions en débattre sur le fond et émettre des propositions, car la question ne dépend vraiment que de nous. Vous avez cité la taxe professionnelle ; cet exemple concerne aussi bien la majorité que l'opposition, car nul n'est fondé à voter les yeux fermés. Il n'est pas raisonnable d'agir ainsi – et ces pratiques ne s'arrêtent pas à la taxe professionnelle ! Une réforme de la taxe d'habitation se prépare ; or, nous n'arrivons pas à disposer des simulations sur des données précises, seulement sur des ordres de grandeur. Elles sont commentées par des formules du type : « Les locataires des HLM vont payer moins ; ceux qui habitent en logement privé vont payer plus ». Mais tout cela ne représente

que des moyennes et certaines augmentations qui paraissent faibles en valeur absolue s'avèrent élevées pour un certain nombre de personnes.

Dans ces domaines de la fiscalité locale, notre regretté collègue André Bouloche insistait beaucoup sur l'idée que l'on ne devait pas prendre de mesures touchant à la fiscalité locale sans qu'elles soient assorties de simulations précises. On ne peut s'en tenir à des simulations générales, car l'impôt touche chaque personne, chaque entreprise qui le paye. Il faut nous mettre d'accord sur une proposition ; elle ne sera pas forcément « parole d'évangile », mais sera dotée d'un certain poids eu égard aux responsabilités éminentes des membres de notre commission issus de plusieurs horizons politiques.

Seconde remarque. Vous déclarez : « *La dépense n'est pas pénalisante* ». Je crois cependant que la question évolue. Certes, nous n'avons pas de manifestations dans les rues sur le thème « Non à la construction de l'hôpital ! » ou « Surtout pas un lycée supplémentaire ! » Néanmoins, les élus locaux présents ici constatent une attention portée à la dépense, car les gens réalisent que la dépense d'un côté appelle sans doute l'impôt de l'autre. Cette préoccupation n'existait pas il y a quinze ou vingt ans. Cela transparait aussi dans les enquêtes d'opinion, où le thème de la limitation des dépenses est beaucoup plus populaire qu'alors.

(Cette appréciation traduit aussi la difficulté du passage du particulier au général. Les gens de votre circonscription, qu'ils votent ou non pour vous, estiment que vous êtes très bien et que vous faites parfaitement votre travail. Dans le même temps, ils jugent que l'ensemble des députés forme un groupe de paresseux !).

Quant à la question de l'impôt, les gens sont réticents à l'idée de son augmentation. C'est là une des raisons de la création du présent groupe de travail. Une évolution de l'opinion publique est à l'œuvre ; elle correspond à une évolution économique : il y a aujourd'hui plus de méfiance que par le passé envers la dépense publique.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Les gens sont certes hostiles à l'impôt, mais celui-ci est loin, et, localement, ils demandent des équipements et des services. Prenons l'exemple du suréquipement du parc scolaire. On demande des lycées, des équipements qui fonctionnent 140 jours ; il en est de même des universités. Aux Etats-Unis ou en Allemagne, les universités sont ouvertes l'été et le soir jusqu'à 22 heures 30, pour permettre la promotion de l'ouvrier en technicien et du technicien en ingénieur. La surcapacité est avérée ; pourtant, chacun redemande un équipement.

M. le Président : Vous avez raison, mais la faute incombe pour partie aux responsables politiques, qui ne savent pas présenter un choix aux électeurs.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Les gens ne réalisent pas qu'ils paient une TVA. Il en irait différemment s'ils payaient sous forme d'IRPP après péréquation, pour prendre en compte les richesses relatives de chaque secteur.

M. le Président : La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Le rapport de notre collègue est le fruit d'un important travail. Il est d'autant plus intéressant que nous pouvons le considérer en vertu de l'expérience acquise par la mise en application d'un certain nombre de propositions.

Je partage le point de vue de Pierre Méhaignerie : une partie des solutions se trouve en nous-mêmes. Parmi les propositions que nous pourrions avancer à notre tour, certaines relèveront de pratiques quotidiennes et n'appelleront pas de modifications législatives, contrairement à d'autres, car des textes, telle l'ordonnance de 1959, organisent nos travaux.

Pour les propositions d'ordre pratique, je pense que le renforcement de la capacité de contrôle de la Commission des finances, à partir de rapports préalables de la Cour des comptes ou en liaison étroite avec ses travaux, s'avère possible à mettre en place. Je sais que le Président y réfléchit. Des propositions seront présentées de manière très concrète.

Sur le rapport du Rapporteur général du budget, je suis prêt à modifier la pratique, dès lors que le Gouvernement aura arrêté en Conseil des ministres le projet de budget plus tôt. Le commentaire du Rapporteur général pourrait être présenté au moment du travail en commission ; cela paraît plus intéressant et plus pertinent, même si un second rapport *ex post* doit rendre compte comme aujourd'hui des travaux de la commission et des amendements déposés.

À propos du déroulement des débats, nous pourrions engager une réflexion sur l'efficacité de la parole en séance plénière. Je crois que la session unique a constitué un progrès, mais la façon dont elle est organisée vide tout l'intérêt de la réforme. Ayant connu les deux modes de fonctionnement, je pense que nous fonctionnons encore moins bien qu'avant et, moins bien qu'avant, nous exerçons notre mission de contrôle. Nous siégeons trop en séance publique ; de nombreuses questions devraient pouvoir relever des commissions permanentes. La litanie de présentation des budgets en séance publique n'a strictement aucun sens. D'autres sujets encore peuvent être traités en commissions, à la condition que celles-ci soient rendues publiques. Nous pourrions ainsi gagner énormément de temps en séance publique.

L'Office parlementaire d'évaluation : je tiens l'idée pour intéressante – j'étais pour –, mais je suis de plus en plus convaincu qu'il ne sert à rien. C'est un « machin » supplémentaire que nous avons créé. Pourquoi demander à un Office parlementaire réunissant l'Assemblée nationale et le Sénat ce que nous pourrions assurer nous-mêmes par l'intermédiaire de la Commission des finances, que rien n'empêche de faire réaliser une enquête ou une mission d'évaluation ? L'outil mis en place se révèle d'une lourdeur et, partant, d'une inefficacité formidable. Il faut, certes, examiner la façon dont le dispositif a fonctionné au cours des deux dernières années, mais je ne crois pas que l'on puisse trouver d'autres responsabilités que celles liées à la lourdeur excessive de cet organisme.

D'autres propositions plus législatives ou réglementaires doivent être conduites. Je suis vraiment favorable à ce que le Rapporteur général, les rapporteurs spéciaux et pour avis disposent, en permanence, des pouvoirs des rapporteurs des commissions d'enquête, pour que les gouvernements ou les ministères ne puissent leur opposer tel secret ou telle confidentialité. Un certain nombre de propositions dépendent donc de notre volonté à renforcer le rôle du Parlement. La question ne se pose pas en termes majorité - opposition, c'est un problème institutionnel entre le Gouvernement et le Parlement ; nous devrions nous doter d'une capacité à mieux exercer nos missions de législateur et de contrôle.

M. le Président : Profitons de notre groupe de travail pour parler librement du déroulement du débat budgétaire.

Je suis, par expérience, d'accord avec vous. Toute une partie du débat ne sert à rien et pourrait être supprimée, afin que le temps rendu disponible serve à autre chose. Un seul point mérite l'attention, et ce afin de ne pas procéder à des réformes artificielles. Le débat budgétaire reste, pour certains collègues, la seule occasion d'intervention. Dès lors - je schématise -, deux voies s'ouvrent à nous : soit l'on accepte que le député intervienne en commission et que son propos soit publié au *Journal officiel*, ce serait l'idéal, même si cela mettrait à mal la sacro-sainte montée à la tribune ! Sur cette question, il conviendrait que vous sondiez vos Présidents de groupe. Soit, si cette voie s'avérait impraticable, il faudrait admettre le maintien de la séance publique. Pour autant, l'observation n'est pas valable pour les rapports multiples dénués de tout intérêt et qui pourraient être lus en commission ou simplement publiés au *Journal officiel*. Les rapporteurs spéciaux ou pour avis sont des élus jouissant d'une bonne pratique et d'une certaine notoriété ; ils ne sont pas à la recherche d'une intervention à la tribune. Si vous en êtes d'accord, je souhaite que notre groupe avance sur ce thème.

La parole est à M. Jégou.

M. Jean-Jacques JÉGOU : Je partage tout à fait, avec l'expérience qui est la mienne, les propos tenus. Je ne suis pas un fanatique de la réforme de la session unique. Nous travaillons aujourd'hui dans des conditions beaucoup moins bonnes. Je suis désolé de devoir le dire. Le rythme de travail n'est pas adapté et l'on oublie souvent notre circonscription. J'ai été frappé des propos de Guy Carcassonne, rejoint par Didier Migaud et le Président Méhaignerie, sur l'idée de volonté : beaucoup de choses viendront par nous-mêmes. Trouverons-nous cependant suffisamment de collègues intéressés par nos propositions ? J'ai toujours siégé à la Commission des finances, mais je constate que nous sommes un peu isolés, apparaissant parfois telles des bêtes curieuses, même aux yeux de nos collègues de groupes. Souvent, une incompréhension nous sépare des autres qui nous croient faits d'un autre bois, qui estiment que nous avançons à contretemps de l'actualité politique et qui, au global, sont persuadés que nous restons très ennuyeux ! Il y a beaucoup à faire passer auprès de nos collègues sur le thème de l'optimisation de la dépense publique ou de son contrôle.

L'on peut déduire de cet état de fait que la période très courte au cours de laquelle nous devons discuter de choses importantes est d'une brièveté surprenante. Il y a des périodes de *stand by*, que nous pourrions utiliser à traiter des affaires très utiles. Je crois beaucoup à la nécessité de réformer l'ordonnance de 1959 que l'on peut juger désuète, sinon totalement inadaptée. Un exemple, pour relancer les propositions de Laurent Dominati. Je siége, au titre de la Commission des finances, dans une délégation que je considère passionnante et importante, sous la direction du Président Balligand, à la Caisse des dépôts. Je trouve incroyable qu'une fois l'an, le Président et le directeur viennent, devant deux députés seulement, présenter leur action, alors même que l'activité de la Caisse est liée à de très nombreuses actions gouvernementales, que ce soit le logement social, la politique de la ville, le capital risque, la création de nouvelles entreprises ... tout sujet qui marque notre vie quotidienne. Or, nul n'en parle. Lorsque nous votons nuitamment, dans l'article d'équilibre, les 20 ou 25 milliards prélevés sur les fonds d'épargne, quelques députés, le Président, les rapporteurs, les délégués à la Caisse des dépôts savent ce geste important, qui témoigne de la voracité des gouvernements à prélever des sommes élevées sur l'épargne.

En résumé, nous réussissons un beau travail si nous réussissons la nécessaire réforme de nos mentalités et l'urgente modernisation de l'ordonnance de 1959.

M. le Président : La parole est à M. Bonrepaux, Président de la Commission des finances.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances : Je voudrais revenir sur les propos de M. Méhaignerie qui éclairent ce que nous avons de plus urgent à entreprendre. Nous avons débattu de la taxe professionnelle sans avoir pu procéder aux simulations et investigations nécessaires, parce que notre commission n'en a pas les moyens. Cela est vrai et aucun groupe d'élus n'a pointé du doigt les véritables problèmes.

Le Président Méhaignerie souligne que nous n'avons pu choisir entre allègement de la taxe professionnelle ou baisse des charges ; mais nul n'ignore que nous avons engagé une étude au travers de l'Office d'évaluation, pour connaître l'efficacité relative des mesures prises jusqu'à présent en matière d'emploi. Cela souligne les propos de notre Rapporteur sur la difficulté à faire fonctionner cette office. Nous avons pris la décision d'engager l'étude en bureau de la Commission des finances au mois de mars. Avant que l'Office choisisse le bureau d'études, il a fallu organiser une réunion spéciale à la fin juillet. Ainsi seulement, l'étude a-t-elle pu débiter le premier septembre. Il était, dès lors, difficile de disposer de ses conclusions le 1er octobre pour fonder des choix sur une question assez controversée ! L'Office est très lourd à faire fonctionner, tant il est vrai que l'on ne peut guère engager un travail suivi quand on change chaque année de Président ! Beaucoup de choses sont à revoir.

M. le Président : Je vous remercie.

**Audition de M. Jean-Claude TRICHET,
Gouverneur de la Banque de France**

(extrait du procès-verbal de la séance du 29 octobre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : Monsieur le Gouverneur, merci d'avoir eu la gentillesse de répondre à notre invitation. Notre groupe de travail n'est ni une commission d'enquête ni une mission solennelle au titre de laquelle il vous est demandé de prêter serment. Nous avons décidé de nous pencher sur la question des dépenses publiques, de leur efficacité et du contrôle parlementaire.

Je vous laisse la parole pour un exposé, à la suite duquel nous vous interrogerons, profitant de vos fonctions, de votre expérience de la réalité des questions financières et de vos relations avec le Parlement.

M. Jean-Claude TRICHET : Monsieur le Président, merci de m'avoir invité. Je profite de ma présence pour vous exprimer à nouveau la disponibilité complète de la Banque de France. Nous entretenons des relations très étroites avec la Commission des finances de l'Assemblée nationale ainsi qu'avec la délégation pour l'Union européenne. La Banque de France et son Gouverneur sont à la disposition du Parlement chaque fois que vous le souhaitez, monsieur le Président.

Le sujet que vous vous êtes proposé d'approfondir est central. Dans la mesure où les questions que vous poserez et les réponses que je pourrai vous apporter sont certainement plus importantes à vos yeux qu'un exposé liminaire, je me concentrerai en introduction sur un double constat qui touche au niveau des dépenses publiques dans notre pays et au principe même de gestion des dépenses publiques dans l'ensemble de la zone euro et de l'Europe.

La logique et l'efficacité du contrôle du Parlement découlent naturellement des observations que je voudrais vous soumettre.

Notre pays se situe à un niveau de dépenses publiques en proportion du PIB réellement élevé au sein des pays industrialisés. C'est une constatation faite par le Conseil de la politique monétaire de la Banque de France.

Depuis le début des années quatre-vingt, la dépense publique en proportion du PIB est constamment supérieure à 50 % et ce poids relatif est estimé, en 1997, par l'OCDE, à 54,1 %, soit 4,6 points au-dessus de la moyenne des onze pays de la zone euro, la moyenne se situant à 49,5 - juste en dessous de 50 - et près de 6 points au-dessus de la moyenne des quinze pays de l'Union européenne qui se situe à 48,3 %.

Au sein de l'Europe des quinze, seuls les pays scandinaves – la Suède, le Danemark et la Finlande – enregistrent des dépenses publiques supérieures aux nôtres en proportion du PIB. Au sein du G7, le poids moyen de la dépense publique ne représente que 38,5 % du PIB. Avec 54,1 %, nous sommes donc très au-dessus de la moyenne du G7, ce qui mérite d'être souligné. De même, sur la période courant de 1990 à 1997, le poids de la dépense publique s'est accru de plus de quatre points en France contre moins de 1 point en moyenne

dans les pays du G7 ou dans l'ensemble de l'OCDE. Une telle tendance fut donc nettement plus marquée en France sur la décennie.

J'observe également que, sur la même période, la part dans le total des dépenses publiques des transferts à destination des ménages a progressé de 2,5 points, de 42,5 % à 45 %, celle des transferts au secteur productif de 0,8 point, de 3,1 % à 3,9 %. En revanche, en dépit du fait que la dépense publique elle-même a augmenté substantiellement en proportion du PIB, la part de l'investissement public dans la dépense publique a reculé d'un point sur la période en passant de 6,5 % à 5,4 %. Nous observons avec une certaine appréhension que, entre 1990 et 1997, la progression de l'investissement public en volume ne s'est élevé qu'à 0,3 %, alors que le PIB, quant à lui, heureusement, progressait plus fortement.

C'est dire que nous sommes face à un élément de transformation structurelle de la dépense publique, qui est inquiétant, puisque les dépenses récurrentes ne cessent d'augmenter au détriment de l'investissement, et donc de la préparation de l'avenir.

Dans une perspective de moyen terme, l'action à entreprendre nous paraît devoir associer une réduction substantielle, progressive, ordonnée du poids de la dépense publique dans le PIB à un réexamen sérieux de la structure de la dépense. De ce point de vue, je note que, durant la période 1993-1997, la dépense publique en proportion du PIB a diminué de 1 %. Nous avons atteint un pic, puis sommes passés de 55 % à 54,1 %. Je rappelle que le Conseil de la politique monétaire, peu de temps après sa création, avait suggéré de se fixer comme premier objectif de repasser en dessous de 50 % pour revenir dans la moyenne des pays membres de la zone euro, qui s'établit à 49,5 %. Il y a un grand intérêt, me semble-t-il, dans ce domaine, à se fixer des objectifs chiffrés aussi clairs que possible.

Une autre considération mériterait sans doute d'être exposée à titre liminaire : l'interaction entre la gestion de la dépense publique et le bon fonctionnement de la zone euro.

Des critiques, parfois très sévères, venant d'outre-Atlantique, ont été prononcées contre le principe de la monnaie unique. Elles s'articulaient très souvent sur les observations suivantes.

Premièrement : « Vous vous dotez d'une monnaie unique, mais vous n'avez ni gouvernement fédéral ni budget fédéral. Vous n'avez donc pas les moyens d'un « *policy mix* » équilibré, un dosage des politiques économiques équilibré entre la politique monétaire et la politique budgétaire ou les finances publiques en général. N'ayant pas les moyens politiques de garantir cet équilibre, vous allez mettre la zone euro en difficulté, puisque le dosage des politiques économiques sera en quelque sorte laissé au hasard des décisions nationales. »

Deuxième critique assez fréquemment formulée : « Vous ne disposez pas des moyens budgétaires d'une stabilisation automatique en cas de choc asymétrique. En d'autres termes, 1,27 % de dépenses de l'Union européenne en proportion du PIB n'est pas un instrument budgétaire suffisant qui puisse se comparer au budget fédéral des Etats-Unis. Ensuite, en Europe, au contraire des Etats-Unis, si un Etat membre de l'Union connaît des difficultés particulières ignorées des autres économies, il ne bénéficiera pas d'un transfert automatique de l'ensemble de l'Union alors que si la Californie connaît le même problème, les dépenses fédérales continueront au même niveau, les recettes diminueront du fait de la baisse du produit intérieur brut de la Californie, et la différence entre les dépenses et les recettes fera apparaître un solde positif en faveur de la Californie. » C'est ce que les économistes appellent le transfert automatique des ressources, par le canal budgétaire de la fédération envers un Etat membre particulier. Il est vrai que nous n'avons pas en Europe l'équivalent

d'un tel système puisque nous n'avons pas de budget fédéral substantiel. En revanche, on peut dire que, avec en particulier le pacte de stabilité et de croissance, les Européens, se sont dotés d'un système de pilotage des politiques budgétaires permettant de réfuter ces deux critiques que je disais venir d'outre-Atlantique.

A la première, on peut répondre que, n'ayant pas de budget fédéral et pas plus de 1,27 % du produit intérieur brut de l'Union européenne à la disposition des autorités centrales, les Européens ont été contraints de considérer que chacun des budgets nationaux était lui-même un point d'application de la politique budgétaire au niveau de l'ensemble de la zone euro. C'est la somme des budgets nationaux qui est l'équivalent du budget fédéral des Etats-Unis. D'où l'intérêt d'une coordination et d'une concertation étroite des politiques budgétaires au sein de la zone euro, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance afin d'atteindre un bon équilibre et une bonne rationalité de l'instrument politique budgétaire.

J'appelle votre attention sur un paradoxe et qui démontre à quel point les Européens ont traité sérieusement cette question. Le Conseil des ministres en Europe, autrement dit le collège des gouvernements membres de l'Union, a finalement plus de pouvoir sur les budgets de chacun des Etats composant l'Union monétaire que Washington n'en a sur la Californie, la Floride ou le Massachusetts. Il n'est pas possible à Washington de faire remarquer à tel ou tel Etat, membre de l'Union américaine, que se pose un problème au niveau de sa politique budgétaire. Au contraire, les différents Etats membres de l'Union européenne en collège – ce n'est donc pas une autorité fédérale qui en décide, mais le collège des autorités démocratiques légitimes de chacun des Etats concernés – ont la capacité d'indiquer à tel ou tel Etat de ne pas se comporter ainsi qu'il le fait, parce que son attitude pose un problème à l'ensemble de l'Union. Cela est nécessaire, non seulement par l'obligation de répondre de manière convaincante à la critique relative à la cohérence du « *policy mix* », du dosage des politiques économiques en Europe, mais aussi pour éviter qu'une mauvaise gestion d'un seul pays en particulier ne porte préjudice à tous les autres en imposant des primes de risques sur les taux d'intérêt qui seraient parfaitement illégitimes au niveau des autres Etats ou des autres économies. On perçoit la logique de cette coopération étroite des politiques de finances publiques des différents Etats membres de l'Union.

Un élément important du dispositif européen réfute la seconde critique portant sur l'absence de résistance à des chocs asymétriques : les Européens se sont fixés comme objectif de moyen terme, en période normale, un budget proche de l'équilibre ou en excédent. Dès lors qu'un pays en particulier serait soumis à un choc asymétrique, à un choc interne ou externe, se traduisant par des difficultés économiques considérables et une baisse forte de son produit intérieur brut, il aurait lui-même la capacité de faire jouer ses propres stabilisateurs automatiques. En situation de finances publiques proche de l'équilibre ou en excédent, la possibilité d'une résistance à des chocs asymétriques par le canal budgétaire existerait, non par le truchement d'une subvention fédérale, comme en Californie, mais par le jeu de la stabilisation automatique nationale. Un tel système de stabilisation était, je crois, précisément visé par les Européens lorsqu'ils se sont dotés des règles du pacte de stabilité et de croissance.

Pour les Etats Unis, le transfert de stabilisation est réalisé par la Fédération à titre définitif alors que, dans le cas européen, le pays considéré devra ensuite rembourser le déficit supplémentaire correspondant au jeu de ses stabilisateurs automatiques. Mais notons qu'en outre, la monnaie unique apporte à un pays qui subirait un choc asymétrique des atouts non négligeables, car elle lui permettrait de conserver, le cas échéant, sa propre stabilité sur les taux d'intérêt ; il ne serait pas perturbé contrairement à un pays qui n'appartiendrait pas à la zone euro et qui, devant enregistrer une augmentation de son déficit budgétaire, ne

manquerait pas de connaître des problèmes sur ses comptes extérieurs, sur ses taux d'intérêts, sur les coûts de refinancement de manière générale dans l'économie.

On voit bien que tout en ne répondant pas de la même manière qu'aux Etats Unis à la remarque sur les chocs asymétriques, il y a - heureusement pour la cohérence de la zone euro ! - une réponse européenne que je crois cohérente. Bien entendu, une telle réponse, pour être totalement cohérente, suppose une bonne application des règles définies au niveau européen, autrement dit une bonne application du traité lui-même, de ses dispositions et de celles du pacte de stabilité et de croissance, ce qui rejoint votre propre observation, monsieur le Président : comment le Parlement peut-il optimiser son action, puisque, en dernière analyse, c'est lui qui décide du budget ? Je vous remercie.

M. le Président : Merci, monsieur Trichet.

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Monsieur le Gouverneur, aujourd'hui, en Europe, particulièrement en France, chacun affirme la priorité de relancer la croissance, tout en évitant de creuser les déficits. Des propositions sont avancées. Quel est l'avis du Gouverneur de la Banque de France sur la nécessité d'une relance sans que cela ait des conséquences sur le niveau des déficits publics ? Que pensez-vous de la proposition de l'ancien Président du Conseil italien d'utiliser des réserves importantes des banques centrales pour faciliter cette relance ?

Notre mission est le contrôle parlementaire. Pensez-vous utile que le Conseil politique monétaire soit contrôlé, au-delà même de la question de son indépendance, dès lors que c'est le Parlement qui doit décider ? Or, des paramètres échappent aux parlementaires, à commencer par les taux d'intérêt qui produisent un effet sur la politique budgétaire et sur le niveau d'endettement de la France. Imaginons un instant que vous deveniez parlementaire. Quelles sont les propositions que vous formulerez pour que le Parlement, afin de renforcer la légitimité même du Conseil de la politique monétaire, exerce un meilleur contrôle sur ce Conseil ?

M. Jean-Claude TRICHET : Sur les réserves de change et leur utilisation éventuelle, je ne vous cache pas que toutes les banques centrales européennes, sans exception, et la Banque centrale européenne elle-même, sont hostiles à la formule préconisée par M. Prodi pour une raison simple : nous pensons que l'euro a besoin d'être crédible. Un haut niveau de crédibilité et de confiance monétaire est très important si nous voulons, en particulier, de bas taux d'intérêt de marché, ce qui est, j'ai cru le comprendre, un objectif assez fortement souhaité dans un certain nombre de pays. Il ne faut donc pas commencer par déclarer que les réserves qui garantissaient la crédibilité des monnaies composantes seraient devenues inutiles ; l'euro étant uniquement garanti par un montant minuscule de réserve de change. Je crois nécessaire de faire très attention à cela, précisément dans le but de préserver la confiance et la crédibilité de l'euro. Voilà pour ma première remarque.

La seconde, c'est que monétariser les réserves de change équivaut sur le plan économique à une augmentation du déficit budgétaire. En termes économiques, cela accrédiaterait l'idée que nous nous engageons finalement dans une autre voie que celle que nous avons retenue et qui nous permet, en ce moment même - le processus sera achevé en fin d'année - de mettre l'ensemble des taux d'intérêt de la zone euro au niveau des taux d'intérêt les plus

bas, c'est-à-dire ceux que nous avons en France et ceux qui existent en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et dans quelques autres pays. C'est une opération jugée impossible il y a encore quelques mois. Que nous disait-on alors ? Vous allez avoir en Europe, progressivement, une convergence des taux d'intérêt vers une moyenne arithmétique pondérée des taux d'intérêt qui existent dans les différents pays – en France, en Italie, en Allemagne, en Espagne, au Portugal, aux Pays-Bas, en Belgique et dans les autres pays. La théorie de la moyenne arithmétique pondérée n'a jamais correspondu à ce que la Banque de France souhaitait pour sa part. Nous avons affirmé à plusieurs reprises - et je crois que le marché, progressivement, l'a bien compris - que la convergence ne s'organisait pas vers la moyenne des crédibilités, la moyenne des confiances, donc la moyenne des taux d'intérêt, mais bien vers les meilleurs : meilleure crédibilité, meilleur niveau de confiance, meilleure solidité, si je puis dire, donc plus bas taux d'intérêt directeurs et plus bas taux d'intérêt de marché dans la zone. Voilà l'objectif que nous allons atteindre. Au reste, plus personne ne conteste, je crois, que telle était la bonne approche. Encore ne fallait-il pas du tout donner au marché le sentiment que la transition à l'euro pourrait engendrer un affaiblissement de la confiance. Si le sentiment que nous étions en train de revoir notre sérieux budgétaire avait prévalu, un affaiblissement de la confiance se serait dessiné, engendrant les effets négatifs que nous voulons précisément éviter.

Voilà quelques données générales que je vous soumets, monsieur le Rapporteur général.

Pour ce qui est de la question que vous m'avez posée, me demandant de m'imaginer à la place d'un parlementaire, ce qui pour moi n'est guère aisé, j'ai presque envie de vous répondre : que diriez-vous vous-même si vous étiez membre du Conseil de la politique monétaire ? (*Rires*).

Les choses sont très claires en France – et ce de par la volonté même du Parlement : il existe une loi fixant l'indépendance de la Banque de France. Elle est intervenue après modification de la Constitution de la Vème République, votée à la majorité des trois cinquièmes par le Congrès à Versailles pour permettre l'indépendance de la Banque centrale nationale et, le moment venu, son indépendance dans le contexte de la Banque centrale européenne et du Système européen de banques centrales. Le Traité de Maastricht, ratifié en France par voie de référendum, prévoit également l'indépendance de la Banque centrale nationale et de la Banque centrale européenne.

Vous avez exercé le contrôle parlementaire depuis les cinq ans d'indépendance de la Banque centrale en demandant régulièrement à auditionner la Banque de France, qui est à la disposition de la Commission des finances de l'Assemblée nationale ; nous avons déféré à vos convocations une vingtaine de fois sur la période. Nous avons eu des échanges très approfondis ; j'ai moi-même répondu à beaucoup de questions extrêmement pertinentes et parfois incisives de la Commission des finances et de vous-même, monsieur le Rapporteur général. Et c'est bien ainsi. C'est exactement ce que le législateur a voulu. Je crois, du reste, qu'il souhaite un dispositif identique au niveau européen, puisque le même type de relations lie la Banque centrale et le Parlement européen. Le législateur a voulu cette disponibilité totale ; en effet, le Gouverneur est, à tout moment, à la disposition de la Commission des finances de l'Assemblée. Je vous exprime régulièrement ma disponibilité totale. Nous faisons rapport au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat une fois par an conformément à la loi. Ce sera également le cas au niveau de la Banque centrale européenne. On peut imaginer des relations plus fréquentes, voire publiques. Je me permets de le souligner, car il est parfois fait état, en France, de l'éloignement de la Banque centrale par rapport aux institutions démocratiques, notamment par rapport au Parlement, contrairement aux Etats Unis où prévaudrait une grande proximité. A y bien regarder, il n'y a aucune différence entre la France et les Etats-Unis. La

seule petite différence réside, ce que je ne sollicite pas, dans le fait que, lorsque M. Greenspan se présente devant la Commission des finances de l'Assemblée, la télévision est présente ! Il y a forcément un aspect plus public à cette prestation. Lorsque, monsieur le Rapporteur général, vous me demandez de venir à la Commission des finances, la règle n'est pas de convoquer journalistes et télévision. La différence réside dans une question de communication externe. Je crois que l'on peut dire que nous avons exactement le même type de relations à Paris que celles qui prévalent au plan américain entre la *Federal reserve* et le Parlement américain.

M. le Président : Vous avez cité des chiffres qui situent la dépense publique française par rapport à d'autres pays comparables, à la moyenne des Pays européens, du G7, etc... Les chiffres indiqués révèlent une certaine spécificité française. Quelle est votre analyse sur les causes de cette spécificité ? Pourriez-vous fixer quelques propositions pour réduire - si j'ai bien compris, tel est votre souhait implicite - en tout cas améliorer l'efficacité de nos dépenses publiques ?

M. Jean-Claude TRICHET : Je crois, en effet, que nous connaissons une situation spécifique. D'une manière générale, nous éprouvons une certaine difficulté conceptuelle - je le constate dans ma propre maison - à remettre en cause les structures dans le secteur public. A cela plusieurs raisons que j'ai pu constater. Je citerai un exemple, certes modeste, mais qui a intéressé de très près le Parlement. La Banque de France compte un certain nombre de succursales, de caisses institutionnelles, de caisses allégées. Nous avons tenté de démontrer aux parlementaires qu'il était finalement dans l'intérêt de tous de s'efforcer de réaliser des économies, modestes, bien entendu, sur ce réseau. Je me représente ce que doit être la situation de beaucoup d'autres institutions ou de services publics. J'ai compris combien la représentation parlementaire était attachée à une présence de la Banque de France partout en France. Alors même qu'elle peut parfaitement s'expliquer et se justifier par des considérations d'aménagement du territoire et d'équilibre sur l'ensemble du territoire français, une telle présence l'est beaucoup moins sous l'angle de l'optimisation de la gestion et de la réduction de la dépense publique. Je ne parle pas uniquement pour la Banque de France, car je pense qu'un même phénomène s'attache à beaucoup d'institutions, notamment lorsqu'il s'agit de procéder à des restructurations, considérées opportunes sous l'angle de la gestion prise isolément, mais considérées comme posant problème - par exemple, sous l'angle de l'aménagement du territoire ou de l'équilibre général du pays. C'est un exemple que je vous livre, mais c'est un des aspects qui caractérise la spécificité française par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays. La spécificité française est probablement liée à la beauté et à l'agrément de la douce France, mais c'est un élément qui pèse incontestablement et qui rend délicate l'optimisation d'un réseau comme le nôtre. Le Parlement a joué un rôle important dans cette affaire en nous envoyant des signaux, reçus naturellement par la Banque de France comme très importants. Nous avons là un élément qui fait partie d'une spécificité française. Il y en aurait beaucoup d'autres ; je vous sou mets simplement celui-ci à titre d'illustration.

M. le Président : La parole est à M. Fuchs.

M. Gérard FUCHS : Je souhaiterais revenir, monsieur le Gouverneur, sur votre comparaison entre la Banque centrale européenne et la *Federal reserve* en restant dans le cadre de notre exercice d'aujourd'hui, c'est-à-dire les questions du contrôle parlementaire.

Lorsque l'on élabore un projet de budget, on est obligé de dresser des hypothèses, notamment sur deux points, évoqués précédemment par M. Fabius : l'hypothèse de taux d'intérêt et une hypothèse de cours du dollar. Ce sont là deux variables sur lesquelles le Parlement, dans le nouveau système de la Banque centrale européenne ou du système européen de Banques centrales, n'a plus guère de capacité de peser. J'établis une relation entre le niveau des taux d'intérêt à terme et les conséquences sur le taux de change demain de l'euro par rapport au dollar.

Je suis quelque peu étonné, monsieur le Gouverneur, que vous réduisiez la différence entre le contrôle qui s'exercera sur la BCE et sur la FED à une simple question de publicité de débats et d'auditions. Je vois, pour ma part, deux différences : d'une part, au niveau des objectifs, le système américain donnant une plus large part à tout ce qui concerne la croissance, l'emploi, par rapport à la défense de la valeur de la monnaie. D'autre part, quand le Congrès auditionne le Président de la FED, j'ai le sentiment que c'est une incitation assez forte pour lui – j'ignore comment cela se passera demain avec le Parlement européen – à prendre en compte un certain nombre d'objectifs de politique économique générale.

J'ai voté le traité de Maastricht ; je l'ai voté parce que je pensais que c'était le point de passage obligé pour obtenir l'euro. Nous avons aujourd'hui l'euro. J'imagine que d'autres traités européens interviendront dans les temps qui viennent et que nous pourrions reposer des questions, y compris - pourquoi pas ? - celle des modalités de contrôle démocratiques de la Banque centrale européenne de demain.

Pourriez-vous être un peu plus précis sur les différences entre le système européen à partir du 1^{er} janvier 1999 et le système américain ?

D'après votre expérience, que vous paraît-il susceptible d'être modifié dans le système européen, afin de donner aux Parlements - je ne précise pas le niveau européen ou le niveau national ; c'est un autre débat - un pouvoir d'influence un peu plus élevé ? La BCE, dans la gamme des contrôles démocratiques qui s'exercent sur les banques dans le monde, se situe aujourd'hui à un extrême du panel existant.

M. le Président : L'Assemblée nationale, je crois à l'initiative du Président Giscard d'Estaing, il y a quelques mois, a voté un amendement prévoyant l'examen d'un mécanisme aussi souple que possible sur lequel à la fois des représentants du Parlement européen et quelques représentants de parlements nationaux pourraient dialoguer avec la Banque centrale européenne. C'est l'occasion de vous en parler, d'en saisir le Gouverneur de la Banque centrale européenne. Je comprends les problèmes que cela pose par rapport aux prérogatives du Parlement européen, mais on voit bien que pour nombre d'Européens, on ne peut construire l'Europe sans les parlements nationaux. L'argument consistant à opposer l'existence d'un Parlement européen est quelque peu rhétorique, celui-ci n'étant pas l'équivalent des parlements nationaux. Vous voyez la difficulté, le sentiment de beaucoup de nos collègues ici et dans d'autres pays. Pourriez-vous avancer quelques observations à ce sujet ?

M. Jean-Claude TRICHET : Pour la première question de M. Fuchs, personnellement, je ne perçois pas de différence de substance entre le système qui prévalait avant l'euro et celui qui prévaudra avec l'euro s'agissant de la difficulté – que je ne méconnais pas – d'établir un projet de budget et de voter un budget sur la base de paramètres comme les taux d'intérêt ou le cours des devises. On parle toujours du dollar, il faut aussi mentionner le yen et les autres devises qui constituent des variables non fixes. Nous connaissons le problème

auparavant et la difficulté reste grande. Dans beaucoup de domaines, nous devrions rechercher des plages de variation, une « espérance mathématique », et dire comme le font les météorologues aux Etats-Unis : « Il y a tant de chances sur cent pour que nous soyons à tel niveau et tant de chances sur cent pour que nous soyons à tel autre. » Bref, nous sommes dans un univers imprévisible, voire très imprévisible dans certains cas. L'une des difficultés principales de la confection du budget est précisément de devoir fixer des chiffres alors que l'on se meut dans un univers largement imprévisible. Nous connaissons encore la même situation demain avec, toutefois, la réalité de la zone euro. C'est dire que toutes sortes de variables, aléatoires auparavant, deviennent non aléatoires, à savoir celles internes à l'Europe, la zone euro représentant un ensemble économique presque de la taille des Etats-Unis d'Amérique - comptant 290 millions d'habitants, soit un nombre un peu supérieur à celui des Etats-Unis -, donc avec une dépendance vis-à-vis de l'extérieur du même ordre de grandeur, le commerce extérieur représentant un peu plus de 10 % du produit intérieur brut de l'ensemble de la zone euro.

Ce sont là des éléments qui vont dans le sens souhaité par M. Fuchs, celui d'une plus grande prévisibilité due à l'arrimage de l'ensemble des économies d'Europe continentale, plus intime encore qu'auparavant.

En ce qui concerne la distinction à laquelle a procédé M. Fuchs entre la FED et la Banque centrale européenne ou la Banque de France d'ailleurs, je suis frappé de constater que la représentation nationale a parfois tendance à critiquer la loi qu'elle a elle-même élaborée. Vous me dites en substance que la loi est quelque peu imparfaite et devrait être plus complète.

M. Gérard FUCHS : Si vous le permettez, monsieur le Gouverneur, et avec la permission de M. le Président, juste une phrase : nous savons bien que pour avoir l'euro, qui nous paraissait un objectif utile, nous avons dû négocier avec des partenaires, un en particulier, vis-à-vis duquel il y avait un prix à payer. Cela ne signifie pas nécessairement que nous étions satisfaits de ce prix.

M. Jean-Claude TRICHET : En tant que citoyen, je trouve que votre loi est bonne, messieurs les parlementaires, et que le traité voté par le peuple français est pareillement bon, puisqu'il dit la même chose que la loi. Il n'y a pas de contradiction entre une politique monétaire de crédibilité, de sérieux, de confiance et ce que vous souhaitez, autrement dit les meilleures conditions possibles pour la croissance et la création d'emplois. Dans notre interprétation de la loi et du traité, nous ne percevons pas de contradiction entre les principes européens et ce que disent sous une forme différente les Américains. On ne peut considérer la loi et le traité comme imparfaits que si l'on considère qu'il y a contradiction entre l'objectif de stabilité monétaire d'un côté et l'objectif de création d'emplois de l'autre. Nous ne croyons pas à cela pour les raisons suivantes que je vous livre avec simplicité : le système mondial dans lequel nous sommes plongés est régi par la confiance. Les bas taux d'intérêt de marché sont donnés par les épargnants français, européens et mondiaux aux instruments monétaires et financiers qui leur inspirent confiance ; plus on inspire confiance, plus on enregistre de bas taux d'intérêt de marché. Donc, par le canal des taux d'intérêt de marché, il n'y a pas de contradiction entre l'objectif de stabilité des prix qui nous est fixé en Europe et l'objectif ultra important qui est de créer des conditions aussi favorables que possible pour la croissance et la création d'emplois. De la même manière, lorsque l'on poursuit dans une perspective de moyen terme une politique de faible inflation, donc de bonne conservation de la valeur par l'instrument monétaire, on consolide la compétitivité de l'économie et c'est le second canal par lequel on crée des conditions qui

sont bonnes pour la croissance et la création d'emplois. Nous ne voyons donc pas de contradiction entre la stabilité des prix et la lutte contre le chômage – et je suis persuadé que lorsque les Français ont voté le traité de Maastricht ils n'en voyaient pas ni le Parlement au moment où il a voté la loi.

Dans le cas français, on peut démontrer que nous avons obtenu certains résultats. Par exemple, la France dispose, au moment où je parle, des plus bas taux d'intérêt de marché d'Europe *ex aequo* avec l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et les troisièmes plus bas taux d'intérêt de marché du monde. Si tel était l'un des objectifs à viser pour avoir l'environnement le plus favorable possible à la croissance et la lutte contre le chômage, il est réalisé. De tels résultats étaient considérés il y a encore quelques années comme suffisamment difficiles à atteindre pour que personne n'ait osé nous les assigner. Je n'ai jamais lu de tribune libre proclamant que la Banque de France n'avait qu'à se débrouiller pour obtenir les taux d'intérêt les plus bas d'Europe et les troisièmes plus bas du monde ! Et pourtant nous y sommes arrivés, grâce à la crédibilité et à la confiance monétaire.

L'euro poursuivra sur la même voie, puisque tels sont les objectifs qui lui sont assignés dans la continuité de ce que je disais pour la France. Encore une fois, je ne crois pas que l'on puisse considérer qu'il y a contradiction.

Je me permets de vous soumettre un instant cette observation : si vraiment la *Federal reserve* arbitrait elle-même entre un objectif de stabilité monétaire et un objectif de croissance et de lutte contre le chômage, tout en étant indépendante – car personne ne pense que l'« *Open market committee* » délibère sur instruction, ce qui serait du reste contraire à la loi américaine –, cela reviendrait, à la limite, à donner à une entité non politique le soin de procéder à un arbitrage politique décisif entre la stabilité et la croissance. Il y a là, je crois, une contradiction logique. Je plaide donc avec beaucoup de conviction le principe de non-contradiction entre les objectifs que vous souhaitez. Il est bon, dans le monde actuel, où la confiance des épargnants détermine les bas taux d'intérêt de marché, que nous ayons un environnement législatif français et européen nous permettant d'être aussi propres à inspirer confiance que possible.

Monsieur le Président, vous m'avez posé une question sur le contrôle au niveau de la Banque centrale européenne. Je ne m'exprime pas pour le compte de Wim Duisenberg, mais je pense que notre problème est essentiellement celui du respect de la relation entre le Parlement européen et les parlements nationaux. La Banque centrale européenne doit être l'interlocutrice du Parlement européen et les banques centrales nationales sont à la disposition des parlements nationaux – du moins lorsque les lois nationales le prévoient, ce qui est le cas en France comme dans la plupart des pays, mais non dans tous. Je rappelle que le Gouverneur d'une banque centrale nationale a une voix au même titre que le Président de la Banque centrale européenne dans le collège qui décide et peut donc être un interlocuteur valable, pertinent, pour la Commission des finances ou pour telle commission créée par un parlement national, en particulier par l'Assemblée nationale française. Les banques centrales nationales mettent en œuvre la politique monétaire décidée par le Conseil des Gouverneurs de la Banque Centrale européenne. Le point de contact entre les parlements nationaux et le Système européen de banques centrales peut donc fonctionner parfaitement avec le Gouverneur de la banque centrale nationale.

En ce qui concerne le niveau central européen, il me semble, sans vouloir parler au nom de Wim Duisenberg, qu'une rencontre montée en plein accord avec le Parlement européen et les parlements nationaux, serait regardée de manière ouverte par le Système européen de banques centrales, pourvu qu'il s'agisse bien d'une rencontre informelle. Je crois, mais je

me trompe peut-être, que, pour des raisons que l'on peut comprendre, le Parlement européen est lui-même quelque peu réservé sur le concept que vous avez rappelé.

M. le Président : La parole est à M. Jégou.

M. Jean-Jacques JÉGOU : Je souhaiterais revenir, monsieur le Gouverneur, non pas sur le constat relatif aux dépenses publiques et, comme l'a rappelé M. le Président Fabius, sur la spécificité française, mais sur le second volet que vous nous avez indiqué relatif à la justification de la politique de baisse des taux et, au travers de ce qui nous occupe aujourd'hui, à l'efficacité de la dépense publique.

L'Européen convaincu que je suis trouve un peu frustrant que l'on n'ait pas suffisamment expliqué au public le bienfait que la préparation à l'euro a pu entraîner sur les taux d'intérêt – sur la dette de notre pays, sur les capacités des entreprises à se financer à meilleur coût. Peut-être le Parlement n'a-t-il pas pris sa part dans l'explication du gain obtenu, notamment sur le plan budgétaire, lié à la baisse des taux – vous me direz ensuite si la Banque de France peut nous aider davantage en la matière. Je suis parlementaire depuis assez longtemps pour avoir constaté, sur tous les bancs du reste, de la majorité comme de l'opposition, de franches « rigolades » quand on parlait de la baisse des taux. C'est aujourd'hui acquis et l'on considère « qu'il ne manquerait plus que ça que l'on n'y soit pas parvenu ! ». Donc, au titre de l'efficacité de la dépense publique – nous sommes au cœur du sujet – la première nécessité n'était-elle pas de parvenir à des taux bas et de mener une politique de maîtrise des dépenses publiques ?

Je poursuivrai sur la réponse que vous avez développée sur les réseaux de fabrication des billets de banque, et le débat que nous avons eu dans le cadre de la Commission des finances. Sans méchanceté aucune – je le précise à l'intention de mes collègues de la majorité –, j'ai trouvé que le débat restait en vase clos alors même que nous aurions pu évoquer l'efficacité de la dépense publique. Ce point spécifique constituait une question que le Président Méhaignerie m'avait confiée sur la capacité de la Banque de France à mieux maîtriser sa dépense, réponse a été donnée. Mais pour recentrer notre sujet, la Banque de France peut-elle avoir un rôle accru pour aider le Parlement à oeuvrer dans le sens d'une meilleure efficacité de la dépense publique compte tenu de sa spécificité, des dossiers qu'elle peut nous confier comme celui que vous avez déposé aujourd'hui et qui sont toujours intéressants dans les comparatifs avec l'*euroland* ? Pouvez-vous établir des comparatifs de politiques de maîtrise des dépenses publiques.

M. Jean-Claude TRICHET : Sur l'impact de la baisse des taux d'intérêt de marché sur la dynamique de la dépense publique par l'intermédiaire de la charge de la dette, il est clair que nous avons fort heureusement pu enclencher un cercle vertueux. C'est là un processus plus lent que ce que l'on peut imaginer, car notre dette a une durée moyenne de cinq ans environ et c'est le renouvellement de la dette, année après année, qui permet de tirer le plein parti de cette baisse des taux d'intérêt. Le même phénomène est observé partout en Europe et c'est d'ailleurs ainsi que nous avons réussi à obtenir onze pays pour le premier « train » de la zone euro. Ces phénomènes vertueux ont pu jouer dans notre pays comme dans ceux formant le cœur monétaire de l'Europe, mais aussi dans ceux qui ont fait un chemin extrêmement important dans la bonne direction.

Lorsque l'on dressera les comptes dans quelques années, on verra de manière éclatante le très puissant impact positif de l'augmentation de la confiance et de la baisse corrélative des taux d'intérêts. J'ai à peine besoin de rappeler que nos taux à dix ans sont les plus bas, certes un tout petit peu plus hauts que le point le plus bas atteint il y a quelques semaines,

mais ils se situent au niveau le plus bas que nous ayons atteint depuis la deuxième guerre mondiale. Dans les documents qui vous ont été distribués, vous retrouverez une courbe que je trouve particulièrement stimulante, car elle compare les taux d'intérêt à dix ans, français et américains, depuis la première guerre mondiale. Nous nous trouvons avec des taux toujours au-dessus des taux américains depuis 1920. Grâce à la stratégie suivie selon les orientations de la loi votée par le Parlement, nous avons vu nos taux à dix ans descendre en dessous de ceux du dollar des Etats-Unis au cours de l'année 1996.

Nous avons là des preuves, historiques des progrès accomplis.

Interrogé sur l'accroissement du rôle que peut jouer la Banque de France, j'indique que nous sommes à la disposition du Parlement. S'il estime que la coopération, que nous souhaitons la plus intime possible avec la Commission des finances, peut être resserrée, je vous exprime, monsieur le Président, la disponibilité, la même que celle que nous exprimons au Président de la Commission des finances et au Rapporteur général.

Vous le constatez, je reste prudent dans certaines de mes réponses, tant il est vrai que nous ne voulons absolument pas nous substituer au Parlement ni au Gouvernement, et donc nous conservons l'attitude qui sied à une institution indépendante, qui n'entend se substituer à aucune des institutions politiques de notre République.

M. le Président : Monsieur le Gouverneur, merci beaucoup. Merci de votre disponibilité.

**Audition de M. Michel PRADA,
Président de la Commission des opérations de bourse,
Ancien directeur de la comptabilité publique et du budget**

(extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons ce matin M. Michel Prada, Président de la commission des opérations de bourse et ancien directeur de la comptabilité publique et du budget.

Monsieur Prada, je vous souhaite la bienvenue. Je vous propose de nous présenter un exposé liminaire, puis nous vous poserons un certain nombre de questions. Je vous rappelle le but de notre groupe de travail : améliorer le contrôle parlementaire de la dépense publique.

Je vous laisse sans plus attendre la parole.

M. Michel PRADA : Monsieur le Président, les fonctions que j'ai exercées au ministère de l'économie et des finances sont un peu lointaines, puisque j'ai quitté ce ministère au mois de février 1988, après vingt-deux années passées avenue de Rivoli, dont huit comme directeur de la comptabilité publique et deux comme directeur du budget. J'ai aujourd'hui un peu « décroché » en la matière, et les évolutions récentes m'échappent. Vous me pardonnerez donc si je ne suis pas complètement à jour sur ces sujets.

Néanmoins, je suis resté un peu au contact de ces domaines, et je l'évoquerai en introduction.

Après la grande grève des services financiers de 1989, Pierre Bérégovoy avait créé un conseil dit « de prospective et d'évaluation », dont il m'avait demandé d'assurer la présidence. Ce conseil avait pour objet de réfléchir sur les sujets fondamentaux du ministère de l'économie et des finances. Malgré nos efforts, ce conseil n'a pas produit ce que j'espérais. Cela était certainement dû - outre une insuffisante appétence de la technocratie - à une insuffisance de continuité de la volonté politique.

Ces affaires d'organisation, de gestion, de technique connaissent, dans l'administration, des moments d'intérêt puis retombent dans le fonctionnement du quotidien. Par ailleurs, étant donné que ces sujets ne sont pas palpitants sur le plan politique, on a du mal à aller au bout des logiques.

Lorsque le conseil de prospective a perdu de son intérêt, Jean Arthuis a lancé une nouvelle initiative en s'appuyant sur un groupe de travail que présidait André Giraud auquel j'ai participé, et qui avait pour objet de réfléchir à la réforme des comptes de l'Etat. Et là nous nous rapprochons de votre sujet de préoccupation.

Nous avons réalisé un travail considérable dans ce cadre, puis les choses sont retombées, se sont dissoutes doucement, pour repartir à nouveau en 1997 avec une mission dite « de comptabilité patrimoniale » qui s'est recentrée sur le sujet de la patrimonialisation. On m'a

demandé de présider le comité des normes comptables de cette mission, qui, depuis quelques mois, a l'air de tomber elle aussi dans une certaine léthargie.

La problématique budgétaire et la problématique du contrôle sont un peu dans cette logique de fonctionnement. On lance les opérations, on se met au travail, puis, étant donné qu'il s'agit d'un sujet technique et difficile, on voit arriver des problèmes de contradiction entre la réforme que l'on propose et les urgences du moment, et les projets se perdent dans les sables.

Le rôle des parlementaires est fondamental, dans cette affaire. Lorsqu'ils marquent de l'intérêt pour le 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. Votre initiative donc est la bienvenue au moment où nous réfléchissons sur ces sujets, parce qu'il est clair que nous ne ferons pas évoluer les choses par une démarche endogamique au seul ministère des finances. Quelles que soient les bonnes volontés des uns et des autres, s'il n'y pas de volonté politique forte et constante derrière, si le Parlement n'exige pas que la démarche soit menée à son terme, des phénomènes d'usure et de ralentissement font que les initiatives successives tombent à l'eau.

Par ailleurs, bien que les problèmes se soient déjà posés dans le passé de manière assez semblable, nous sommes aujourd'hui à un moment historique nouveau.

Tout d'abord, on constate - et je l'ai vérifié à l'occasion des travaux de la mission comptabilité patrimoniale - que dans tous les pays développés il y a, à l'heure actuelle, un travail considérable de remise en cause des conditions de la gestion publique, qu'il s'agisse de la préparation budgétaire, de la tenue des comptes ou encore des modalités de gestion des administrations. Nous ne pouvons donc pas rester en retard en ce domaine.

Il ne faut cependant pas embellir la réalité étrangère. Nous avons des systèmes plus performants, dans leur ensemble, que la plupart de nos partenaires. Néanmoins, il y a eu, notamment dans les pays anglo-saxons, des efforts d'amélioration considérables des méthodes de gestion au cours des dernières années.

En second lieu, la construction européenne est à un stade tel que nous ne pouvons plus rester dans la logique budgétaire qui prévaut encore aujourd'hui. Nous allons être confrontés à des contraintes macro-économiques et macro-budgétaires posées par l'Union économique européenne ; nous allons être placés sous le contrôle de l'Union économique et monétaire. Par conséquent nous aurons à prendre en compte les obligations de moyen et court terme qui nous seront imposées du fait de notre appartenance à l'Union.

Troisième remarque émanant plutôt du Président de la COB : en tant que vieux fonctionnaire, Jacobin dans sa culture et dans sa formation, j'ai toujours eu énormément de mal à accepter que la République et les éléments qui la composent - les collectivités locales, les établissements publics nationaux - puissent être notés. Et pourtant, qu'on le veuille ou non, les marchés nous notent. Si nous ne sommes pas capables, dans les années qui viennent, de démontrer que la gestion publique est à la hauteur de ce que l'on peut attendre d'une puissance souveraine à l'intérieur d'un ensemble régional, nous serons sanctionnés par les marchés.

Aujourd'hui, on ne traite plus les Etats comme on les traitait voilà encore dix ans. Il y a quinze ans, je représentais l'Etat au conseil de la Banque nationale de Paris et à l'époque on commençait à provisionner les risques « Pays ». Auparavant, on considérait, notamment aux USA, qu'un pays étant « continu », il n'y avait pas de risque sur les pays, par

conséquent il n'était pas nécessaire de provisionner. On sait aujourd'hui que l'on peut provisionner les risques « Pays », J'imagine - et j'espère - que l'on ne provisionnera jamais les risques sur la République française. En revanche, on peut tout à fait coter différemment la République française, ou une autre institution politique souveraine, et lui faire payer dix points de base de plus que tel ou tel autre pays dont la gestion serait considérée par les « marchés » comme plus rigoureuse...

A partir de ces quelques réflexions introductives, il me semble que la réflexion qui est la vôtre doit être éclairée à l'aune des insuffisances de notre dispositif actuel et peut retenir quelques orientations.

Le dispositif budgétaire français, bien que très sophistiqué, est insuffisant à de nombreux égards. D'abord, il me semble qu'il ne remplit pas exactement la fonction, stratégique qui devrait être la sienne ; il ne remplit pas non plus parfaitement la fonction de contrôle de gestion *a posteriori*, qui présenterait pourtant le plus grand intérêt.

En termes de prévision, la discussion budgétaire s'organise aujourd'hui selon la séquence que vous connaissez, sur des documents extraordinairement détaillés en prévision, dont la manipulation est difficile. Le jeu traditionnel, et pas inutile du point de vue méthodologique, des services votés et des mesures nouvelles a, en réalité, été complètement dévoyé. La discussion de première partie n'est plus une discussion visant à parler de la manière dont l'équilibre se fait ; elle se centre beaucoup plus sur la discussion des recettes. 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 la stratégie et mélangent un peu le regard sur le passé et celui sur le futur.

Enfin, la discussion reste très marquée par le principe de l'annualité. On ne parvient pas à intégrer convenablement dans cette discussion l'aspect pluriannuel qui devient tout à fait indispensable. En fait, les grandes lignes stratégiques se dégagent mal de la discussion telle qu'elle est aujourd'hui conduite. Il faut cependant saluer le rapport sur le débat d'orientation budgétaire qui a été avancé dans le temps, de même que le renforcement du rôle du Parlement en matière de sécurité sociale, ce qui permet d'avoir une meilleure maîtrise de l'équilibre de la dépense publique dans son ensemble.

En termes de gestion et de contrôle, la situation n'est pas très satisfaisante.

Tout d'abord, le détail très fin de la présentation budgétaire handicape gravement les conditions de gestion des services. Je continue à le vivre, non pas à travers mon budget qui est un peu à part dans notre système, mais à travers des décisions modificatives, indispensables du fait du degré de détail, de précision, qui est adopté en prévision. Il en va de même dans les chapitres des ministères, et ceci a probablement des effets pervers sur la souplesse et l'optimisation des moyens.

Ensuite, il faut être réaliste, les parlementaires ne se sont jamais réellement intéressés au débat sur le contrôle. Je me souviens des efforts accomplis pour accélérer la production de la loi de règlement. Le débat sur la loi de règlement n'est pas aussi riche qu'il pourrait l'être pour donner un contenu développé sur le contrôle de l'exécution. Par ailleurs, il serait plus intéressant de réaliser un véritable contrôle de gestion plutôt que d'avoir un débat parfois un peu formel, et de se fonder non pas sur un débat qui mélange l'exécution et la prévision, mais sur une analyse de rapport d'activités.

Enfin, je ne suis pas sûr que ce soit un problème de disponibilité des outils. Je vous dirai dans un instant pourquoi, à mon avis, des progrès sont à faire en matière de documents et d'informations données aux ministres et au Parlement. Mais je voudrais rappeler qu'il y a, d'ores et déjà, une masse d'informations absolument considérable. La direction de la comptabilité publique a encore amplifié le volume et le rythme de production des documents, voire des données informatiques, qui sont adressées au Parlement. Je ne suis pas sûr que cette masse d'informations soit utilisable et utilisée de manière opérationnelle pour le contrôle parlementaire.

Il convient à mon sens d'inverser les rapports d'importance que l'on donne aux différents aspects de la discussion et du contrôle parlementaire. La prévision doit être plus globale, plus stratégique et plus marquée par la pluriannualité, l'exécution devant donner lieu à un véritable contrôle de gestion.

S'agissant de la prévision, il conviendrait, d'une part, de réformer la nomenclature budgétaire pour lui donner un caractère beaucoup plus global en autorisation, et, d'autre part, d'autoriser des passages entre subdivisions plus commodes pour les gestionnaires en fonction des nécessités de leur gestion. Il conviendrait également de raccourcir le débat par ministère, de donner plus d'importance à une analyse approfondie en commission plutôt qu'à un débat public souvent assez formel, et de centrer la discussion sur les grands enjeux macro-économiques et les grandes lignes programmatiques, en y associant des éléments qui sortent du strict budget de l'Etat et qui prennent en compte un certain nombre d'établissements publics ou de démembrements dont on ne comprend véritablement la logique que lorsqu'on les consolide avec l'activité proprement étatique.

Si l'on pouvait parvenir à redéfinir les choses de cette manière, on gagnerait peut-être un peu de temps dans la discussion budgétaire proprement dite, temps que l'on pourrait consacrer à un contrôle de gestion plus opérationnel. S'il convient de globaliser la discussion en prévision, il convient également, au niveau de l'exécution, de réaliser un contrôle de gestion plus rigoureux. Ce contrôle de gestion devrait être associé à des systèmes d'information permettant de 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 que l'on aurait pu discuter dans la prévision.

Bien entendu, la description de l'existant que je fais est volontairement excessive. On trouve déjà de nombreux éléments dans le dispositif actuel, et je voudrais souligner davantage une possibilité d'amélioration plutôt qu'une révolution complète de la procédure budgétaire qui fonctionne depuis des années. Je ne voudrais pas que vous pensiez que je la considère comme totalement inadaptée.

Les outils que l'on peut mettre à l'appui de cette démarche de contrôle passent par une certaine réforme de nos systèmes comptables. C'est, là encore, moins un problème technique qu'un problème de volonté politique. Il existe un certain nombre de points sur lesquels on peut essayer de progresser ; on les connaît, on tourne autour depuis des années !

Le premier, c'est le problème d'une meilleure prise en compte des droits constatés. Nous avons aujourd'hui un système qui ne mesure pas parfaitement les engagements et les droits de l'Etat, et qui ne mesure pas, ou très mal, le hors bilan de l'Etat - c'est-à-dire les engagements à terme, ceux que l'on ne peut pas comptabiliser au stade budgétaire mais qu'il serait intéressant de connaître pour mesurer les risques et les marges de manoeuvre. Il convient donc d'améliorer le système comptable de l'Etat par un passage aux droits constatés permettant de mieux mesurer les restes à payer et les restes à recouvrer.

Deuxièmement, il me paraît indispensable d'aller un peu plus loin dans le domaine de la comptabilisation patrimoniale. Aujourd'hui, on connaît bien le passif de l'Etat, mais pas très bien l'actif : on connaît à peu près l'actif sur les entreprises, mais la valorisation de cet actif est imparfaite et sa mise à jour est problématique. On ne connaît pratiquement rien de l'actif immobilier qui est considérable. Voilà donc un sujet qui mériterait d'être traité de manière plus satisfaisante, moins d'ailleurs pour des motifs globaux que pour des motifs de gestion au niveau des services considérés.

Troisièmement, je crois qu'il faudrait associer à ces données comptables des indicateurs physiques, des indicateurs de mesure de résultat et de productivité. J'ai appris que l'on avait plus ou moins laissé tomber en désuétude la procédure des « blancs ». Je m'étais battu pour la garder - c'est une procédure qui était née dans les années soixante-dix à la grande époque de la RCB -, mais on n'a jamais réussi à la faire vivre. Il est intéressant de savoir pourquoi, alors qu'il s'agissait d'une philosophie qui correspondait très exactement à ce que je décris ici, à savoir chercher à obtenir une vision gestionnaire et non pas purement budgétaire et comptable.

Enfin, l'éclatement de la gestion publique, soit par la voie de la débudgétisation, soit par la voie de la création d'établissements divers et variés, pose problème au regard de la compréhension réelle des enjeux. Il convient de trouver le moyen de « consolider » l'Etat. Je vous citerai un exemple, très modeste au regard des enjeux dont je parle : je préside l'institut d'études politiques de Bordeaux qui est un établissement public. Son budget doit être de l'ordre de 10 millions de francs ; la réalité de son budget est évidemment bien supérieure, puisque tous ses personnels permanents sont sur le budget de l'Etat. Personne ne fait la consolidation de ce dispositif. Quand je veux essayer de comprendre comment nous fonctionnons, ce que nous coûtions, quels sont nos résultats, je compare à peu près 20 % de la dépense avec les résultats physiques dont nous avons la charge, c'est-à-dire le nombre des étudiants, les résultats aux examens, etc.

Nous pouvons faire le raisonnement inverse : dans un certain nombre de cas, on analyse au niveau du budget des lignes budgétaires sans véritablement les consolider avec le budget des établissements ou des organismes que l'on subventionne et où se font véritablement les actions. Chercher comment nous pourrions raccorder cet ensemble me paraît un sujet important.

Pour conclure, je ne voudrais pas donner le sentiment que je minimise les progrès réalisés depuis de nombreuses années. Il y a eu une accélération remarquable dans la production des documents, notamment comptables. En tant que Président de la COB, je constate que la plupart des entreprises françaises déposent leurs comptes aux mois de mars ou avril : l'Etat n'est donc pas ridicule dans sa performance comptable, alors que la tâche à accomplir est tout à fait considérable.

Des progrès importants ont été réalisés au niveau du compte rendu. J'ai pu constater que les bleus avaient été singulièrement modernisés. Je sais que l'on a accéléré la réduction de la période complémentaire et qu'on envisage d'aller vers la quasi-disparition de cette période. Les progrès techniques sont donc en cours et peuvent être menés à bien pourvu que la volonté soutienne l'action des services.

Il dépend véritablement d'une expression claire et continue de la volonté politique de permettre de nouveaux progrès pour essayer, non seulement de donner plus d'importance à la vision globale, stratégique et pluriannuelle, mais également de raccourcir le débat

prévisionnel détaillé sur le budget en donnant plus d'importance au contrôle *a posteriori* avec un *reporting* systématique de la part des grands gestionnaires.

Dernière remarque : je ne suis pas sûr que tout ceci nécessite des modifications fondamentales de l'Ordonnance Organique. Celle-ci est un texte qui doit être lu avec beaucoup d'attention et qui permet des interprétations nombreuses. Les changements que j'évoquais ici pourraient être réalisés dans des conditions compatibles avec l'ordonnance, pourvu qu'on veuille bien l'interpréter. Peut-être y aurait-il matière à la toiletter sur certains points, mais il s'agit, dans sa construction philosophique, d'un texte fondateur qui ne doit pas nécessairement être remis en cause. Pas plus que le décret de 1962 relatif à la comptabilité publique qui s'appuie sur l'idée d'un plan comptable général et part d'une philosophie dans laquelle l'Etat doit se comporter d'une manière assez semblable à celle d'une entreprise.

Je vous remercie.

M. le Président : Monsieur Prada, je vous remercie pour cet exposé très intéressant et qui répond exactement à nos attentes.

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Monsieur Prada, vous avez, en réalité, déjà répondu à beaucoup de questions par anticipation. Vous vous êtes montré relativement sévère - mais avec raison - à l'égard des parlementaires et de leur insuffisante persévérance dans leur volonté politique de contrôler ou de peser suffisamment sur les choix budgétaires. Cependant, n'y a-t-il pas, du côté du Gouvernement ou de l'administration, une volonté d'organiser les choses pour que les parlementaires restent dans une situation de dépendance par rapport à l'information ?

Une des questions qui se posent, pour améliorer le contrôle parlementaire, est la suivante : des outils propres peuvent-ils être mis à la disposition du Parlement ? On pourrait envisager, par exemple, que telle direction ne soit plus sous le contrôle de Bercy mais sous celui du Parlement. Auriez-vous, en ce domaine, des propositions à formuler, à la lumière de ce qui peut se passer en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis ?

Enfin, vous avez évoqué l'ordonnance de 1959 et l'insuffisante connaissance, par les parlementaires, des possibilités qu'elle pourrait donner. Elle est tout de même interprétée strictement par rapport aux prérogatives des parlementaires, or vous avez envisagé son toilettage sur quelques points. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur les points qu'il vous paraît utile de modifier pour renforcer le contrôle et l'efficacité de la dépense publique ?

M. Michel PRADA : Sur le premier point, je serai très prudent. Vous avez fait la distinction entre les parlementaires, le Gouvernement et l'administration des finances. Je ne fais aujourd'hui partie d'aucune de ces trois catégories, je parlerai donc en tant qu'ancien membre de l'administration du budget et de la comptabilité publique.

Lorsque j'ai mis en cause les politiques, sachez que je n'ai pas uniquement mis en cause le Parlement, mais également les ministres, le sujet étant très technique et très politique. Lorsqu'il y a réunion de l'intérêt politique et de l'intérêt technique, on peut agir. Si, pour une

raison ou une autre, l'intérêt politique fléchit, les techniciens n'avancent plus ; soit parce qu'ils ne sont plus motivés, soit parce que cela les gêne et les dérange d'avancer.

La nouvelle étape de la réflexion sur la comptabilité de l'Etat est, de ce point de vue, très démonstrative, et je l'ai dit à la dernière réunion du comité des normes que j'ai présidée avant l'été : il faut que le Parlement s'en occupe sinon on n'y arrivera pas. Périodiquement, le Ministre s'intéressera au sujet, puis, lorsqu'il sera pris par les autres priorités ou quand il sera gêné par rapport au Parlement sur tel ou tel sujet, il s'inquiétera des conséquences éventuelles des innovations que l'on va lui proposer, et ne maintiendra pas la pression nécessaire sur les services. C'est ce qui se passe régulièrement depuis 25 ans. Il faut donc que le Parlement s'en occupe.

Maintenant, convient-il pour cela de bouleverser l'équilibre ? Je ne suis pas très à l'aise pour me prononcer, car il s'agit d'un sujet très politique et de droit constitutionnel. C'est la raison pour laquelle je ferai une réponse en deux temps.

Premièrement, je crois pouvoir dire que s'il y avait une volonté politique forte du Parlement - et pas d'opposition marquée avec le Gouvernement -, la direction du budget et la direction de la comptabilité publique seraient tout à fait prêtes à donner l'information et à travailler avec le Parlement.

Sachez, par exemple, que pour la direction de la comptabilité publique, la plupart des innovations qui ont été tentées, l'ont été par elle seule. C'est vraisemblablement l'une des raisons pour lesquelles elles n'ont pas abouti ou n'ont pas été exploitées. On ne peut pas se mettre à la place de ses interlocuteurs. Ce n'est pas parce que l'on met au point des états, des documents de synthèse, que l'on prévoit de transférer des bandes magnétiques ou des CD Rom, que l'on satisfait le « client ». La direction de la comptabilité publique a essayé d'inventer ce que pourrait être l'amélioration des dispositifs comptables, elle n'a pas eu beaucoup d'échos ni d'encouragements. Elle fait donc des choses qui ne sont peut-être pas très utiles ?... Ce qui est certain, c'est que si on lui demande de fournir de l'information, elle sera plus qu'heureuse de le faire.

Je suis persuadé que les choses ne sont pas très différentes pour la direction du budget si l'on met à part les vicissitudes de la discussion sur tel ou tel point et les difficultés politiques conjoncturelles sur tel ou tel sujet. Dans la durée, je ne crois pas qu'il y ait de volonté de la part des services de ne pas permettre au Parlement d'exécuter sa fonction de contrôle.

Quant à savoir si le Parlement devrait disposer d'un pouvoir direct plus fort, il s'agit là d'un sujet de droit constitutionnel au sens le plus noble du terme et sur lequel il est difficile de s'exprimer. J'ai bien entendu une idée sur la question, mais je ne l'exprimerai qu'à titre personnel.

Je ne crois pas que le Parlement puisse prendre la décision exécutive. Par assimilation à une grande entreprise, il doit valider les orientations stratégiques. En revanche, il doit contrôler de manière beaucoup plus rigoureuse. Or il ne le fait pas suffisamment et ne dispose d'ailleurs pas des outils permettant de le faire de manière opérationnelle.

Je ne pense pas qu'il faille mettre les services du ministère des finances sous l'autorité du Parlement, car ce sont des services exécutifs qui doivent travailler pour le compte et sous les ordres du ministre. En revanche, il convient de rendre au Parlement les comptes qu'on lui doit, dans la forme et avec les informations qui lui permettent de porter des jugements. Les administrations gestionnaires doivent faire de véritables *reporting*, comme on les fait

dans les entreprises. Actuellement, on leur demande vaguement de donner quelques indicateurs qui ne sont pas très cohérents dans le temps et dans l'espace, et c'est extraordinairement difficile, pour le Parlement, de remplir sa fonction de contrôle.

Vous évoquiez les Etats-Unis et la Grande-Bretagne où la situation est complètement différente. Les Américains ont bâti une seconde administration budgétaire puissante, mais je ne suis pas certain que cela donne des résultats politiques très satisfaisants. Nous n'avons jamais connu, Dieu merci, en France, l'arrêt de l'administration par blocage complet entre l'exécutif et le législatif.

Les Britanniques, quant à eux, ont, semble-t-il, un travail en commission beaucoup plus approfondi, avec un système de comptes rendus beaucoup plus riches, ce qui me paraît philosophiquement plus satisfaisant.

M. Le Président : La parole est à M. Suchod.

M. Michel SUCHOD : Monsieur le Président, les parlementaires sont de plus en plus sensibles, budget après budget, à la gestion des crédits des années précédentes. La tradition qui consiste à maintenir un rapporteur pendant plusieurs années lui donne le sentiment d'avoir à s'occuper davantage de ce qui s'est passé les années précédentes. Même si les facultés, offertes par la loi, de contrôle des administrations sont utilisées à 3 % de leur possibilité. Je note, du reste, que l'on trouve maintenant dans tous les rapports une analyse des crédits de l'année précédente. On s'intéresse notamment aux annulations qui modifient terriblement ce qui a été voté.

Vous avez également parlé de la loi de règlement. Il me semble que l'on se désintéresse de la loi de règlement pour une raison très simple : elle est totalement sans sanction. A l'instant T, j'ignore ce qui se passerait si le Parlement n'adoptait pas la loi de règlement.

M. le Président : A peu près la même chose que lorsque le Parlement n'est pas saisi des ordonnances Juppé de ratification sur la Sécurité sociale, c'est-à-dire rien !

M. Michel SUCHOD : Il est par conséquent normal que les parlementaires ne s'intéressent pas à un débat qui est, en fait, dépourvu de sanction. La méthode que vous indiquez, le *reporting*, pourrait en effet donner lieu à un débat de nature plus politique. On pourrait, rapport par rapport, débattre sur ce qui est intéressant, normal ou tout à fait scandaleux. Actuellement, on a un débat totalement dépourvu de sens qui, de ce fait, n'a aucun appel dans les circonscriptions, contrairement au débat budgétaire qui intéresse des catégories de citoyens susceptibles de se mobiliser.

M. Michel PRADA : Je suis tout à fait conscient, monsieur le député, de la réalité de ce que vous venez de dire. Je reprendrai l'exemple d'une grande entreprise : le débat sur les comptes n'est pas non plus, la plupart du temps, très médiatique ni le plus souvent, sanctionné. Les comptes sont la description du passé qui intéresse en général moins que l'avenir. Mais on peut donc cependant agir sur les dirigeants si véritablement il y a eu des turpitudes majeures. Après tout, je suppose que l'on pourrait créer une crise politique sur la loi de règlement...

S'il est vrai que, la plupart du temps, les débats sur les comptes ne sont pas « sanctionnés », ils ont cependant un véritable contenu de contrôle - c'est une nuance, par rapport à ce que vous venez de dire.

Je m'aperçois que je n'ai pas répondu à la question relative à l'ordonnance organique. Je ne l'ai plus vraiment en tête, mais il me semble que l'on peut en interpréter les termes différemment de ce que l'on a fait dans le passé, que l'on a d'ailleurs quelquefois interprété à tort certains termes - par exemple la différence entre « service voté » et « mesure nouvelle » -.

Je vous citerai un exemple de ce qui mériterait d'être reconsidéré sans en bouleverser la philosophie : la subdivision en titres qui existe, je crois, dans l'ordonnance organique et qui n'est pas aujourd'hui nécessairement pertinente par rapport à la structure budgétaire. Je ne suis pas sûr que ce soit indispensable pour réformer la présentation, mais il est vrai que la vision que l'on avait de l'organisation du budget à l'époque a peut-être été un peu dépassée par les événements. Mais il s'agit là d'un point technique que je ne considère pas comme central.

M. le Président : La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Votre lucidité justifiée semble vous conduire vers un certain scepticisme à l'égard de toutes les techniques. Vous revenez toujours à la volonté politique qui est, selon vous, la condition de la réussite. Je vous poserai deux questions.

Que répondez-vous à ceux qui suggèrent l'hypothèse suivante : la meilleure volonté politique, si l'on veut avancer, ce serait d'avoir, pendant trois ou cinq ans, une croissance zéro du budget en francs constants ? Par ailleurs, comment convaincrez-vous l'administration d'y adhérer ?

M. Le Président : Permettez-moi de compléter la question du Président Méhaignerie. Dans cette hypothèse, quels seront les effets positifs et les effets pervers ?

M. Michel PRADA : C'est véritablement une question de politique budgétaire, que vous me posez là ! Je ne sais pas si je suis capable de répondre aujourd'hui à cette question. J'ai cependant deux convictions fortes. La première, c'est qu'on ne peut pas laisser évoluer le solde dans des conditions qui fassent croître la dette. J'ai été très marqué par mon passage à la direction du budget. Nous avions, à l'époque, l'objectif d'arriver à l'équilibre hors charges de la dette. C'était donc un objectif vers lequel nous allions, avec le chiffre emblématique de 70 milliards de francs de déficit en 1990 ! Je suis convaincu qu'il convient à tout prix de retrouver la voie de l'équilibre.

Ma seconde conviction, c'est qu'on ne peut pas laisser, pour parvenir à cet objectif, croître les prélèvements obligatoires. Par conséquent, nous devons mener une politique de productivité au niveau des organismes publics. Je sais que c'est extraordinairement difficile pour toutes sortes de raisons, mais il y a un domaine dans lequel il existe une certaine inconstance de la gestion et où la pluriannualité aurait probablement été un facteur d'amélioration du système, je veux parler de la gestion des effectifs de la fonction publique.

En 1978, j'ai probablement été l'un des premiers directeurs du ministère des finances à dire au directeur du budget « Si je peux obtenir un peu plus de moyens informatiques, je vais essayer de faire des gains de productivité et de limiter les effectifs ». En 1980, j'ai baissé un peu les effectifs qui ont été augmentés brutalement et massivement en 1981, compte tenu du contexte très particulier dans lequel les budgets ont été adoptés à cette époque. En 1984 et 1985, on a commencé à mener une politique de réduction progressive des effectifs et de la masse salariale, politique qui a été accentuée en 1988 et 1989. En 1989/1990, on a de nouveau augmenté les effectifs et la masse salariale, pour se rendre compte, deux ou trois années après, qu'il convenait de reprendre l'effort de baisse. Tout cela est absolument ingérable pour les patrons exécutifs de l'administration qui ne parviennent plus à maîtriser les concours, les carrières, la productivité et la répartition des effectifs sur le terrain.

Voilà donc un exemple très précis où il y a une contradiction totale entre les conditions dans lesquelles, politiquement, on prend des orientations, dans des conditions qui ne sont pas totalement corrélées avec la gestion du dispositif. Or, il s'agit d'un domaine pour lequel nous devrions avoir une politique pluriannuelle pour tenter de maîtriser les évolutions à long terme avec méthode et sans drame.

M. le Président : La parole est à M. Baert.

M. Dominique BAERT : Monsieur Prada, votre démarche et la nôtre s'apparentent à celle du contrôle de gestion ; je vous poserai trois questions à ce sujet.

Je suis assez séduit par l'idée de *reporting*, empruntée au contrôle de gestion d'entreprise, ainsi que par celle d'un tableau de bord régulier qui serait fourni aux députés de la Commission des finances, sur une base trimestrielle et en détaillant le flux des recettes et des dépenses ministère par ministère. Les directions du budget et de la comptabilité publique sont, selon vous, capables de publier ce type de documents. Quelles conditions doivent être réunies pour y parvenir ?

Vous avez souligné les effets pervers d'une nomenclature trop fine et trop précise, alors que par là même, parce qu'elle est fine et précise, elle concourt davantage à une information plus exacte des parlementaires. Comment peut-on gérer à la fois le paradoxe d'un éventuel regroupement de la nomenclature pour lequel vous avez plaidé, si j'ai bien compris, et d'une information fine dont nous sommes les premiers à juger qu'elle ne l'est pas suffisamment ?

Enfin, on a demandé aux collectivités locales de recourir à une nouvelle méthode de comptabilité, car il est évident que l'information est insuffisante en matière d'appréciation du coût des services rendus à la population - la comptabilité analytique - et du patrimoine détenu par ces collectivités locales. Peut-on être en mesure de parvenir à une comptabilité analytique des services de l'Etat, et surtout à une comptabilité patrimoniale ?

M. Michel PRADA : Il s'agit là, monsieur le député, de trois questions complexes ! Tout d'abord, les moyens d'information. Ce que j'ai cru comprendre - car je n'ai pas vérifié la chose - c'est que, aujourd'hui, il y a transmission au Parlement d'une masse d'informations sur l'exécution tout à fait considérable. Je ne sais pas comment elles sont exploitées, ni, en fait, si elles sont exploitables. Je pense, sous bénéfice d'une correction du directeur du budget et de celui de la comptabilité publique, que l'on doit être en mesure de fournir des situations périodiques relativement précises et exploitables sur les différentes étapes de l'exécution budgétaire, aussi bien en recettes qu'en dépenses. On connaît la situation

hebdomadaire de la trésorerie de l'Etat, la situation mensuelle d'exécution des lois de finances, on a un *reporting* budgétaire très précis sur les chapitres des différents ministères - sur les consommations, les engagements, les mandatements, les paiements. De ce fait, on peut construire un système de comptes rendus qui ait la configuration que souhaite avoir le contrôleur, en l'occurrence le Parlement. Il n'y a pas, à ma connaissance, d'impossibilité technique pour fournir ces informations.

M. Le Président : Le ministre a ou peut avoir sur son bureau, tous les mois, les consommations et ce que cela signifie en écart par rapport aux provisions qui ont été faites, ainsi que la projection de cet écart. Le Gouvernement dispose d'un tableau de bord.

M. Michel PRADA : En effet, ce n'est pas un problème de faisabilité technique, mais de volonté politique, un problème d'intérêt marqué pour l'examen de ces documents. C'est également un problème de mise en forme de ces documents et d'association de données pertinentes. La grande difficulté, par rapport à une entreprise, c'est que l'on ne dispose pas des outils de gestion qui s'imposent par le marché, c'est-à-dire le chiffre d'affaires, les marges, le profit, etc. On a donc du mal à associer au compte rendu de l'exécution budgétaire des indicateurs pertinents permettant de se prononcer sur le bien-fondé de l'évolution.

En ce qui concerne la nomenclature, je me suis mal exprimé. Il conviendrait que la nomenclature de prévision soit plus cohérente avec les objectifs stratégiques - que ce soit en terme d'équilibre, de moyens ou de missions - et que les approbations budgétaires ne lient les ministres et leurs gestionnaires que sur des agrégats relativement compactés par rapport à aujourd'hui. Que la spécialité soit considérablement réduite en prévision.

En revanche, il convient de conserver une nomenclature d'exécution très fine. Et l'idée que la direction de la comptabilité publique poursuit depuis de nombreuses années serait que, comme dans les grandes entreprises, on ait, à la base, une saisie de l'événement, c'est-à-dire une dépense ou une recette, que l'on puisse, en informatique, identifier afin de le traiter dans les différentes formes de regroupement possibles, que ce soit de la comptabilité générale ou analytique - ou budgétaire.

On voit bien comment on pourrait avoir un événement, par exemple la paie d'un fonctionnaire, qui permettrait de savoir qu'il s'agit d'une dépense de personnel, mais d'une dépense qui est effectuée dans le secteur de la sécurité routière, avec telle imputation à telle action de sécurité routière. De ce fait, en exécution dans le traitement informatique, on pourrait agréger les événements selon le type d'agrégat que l'on voudrait avoir. Le projet **Sigma** qui était développé quand j'ai quitté la direction de la comptabilité publique et qui est suivi aujourd'hui par la moitié des ministères, avait un peu cette ambition, mais était loin de l'atteindre. J'ai cru comprendre qu'il y avait un projet **Accord**, qui est une sorte de deuxième étape.

Il n'y a donc pas de contradiction. L'idée, c'est de dire « en prévision, votons sur des masses relativement globales pour permettre par exemple de prendre des auxiliaires si on n'a pas assez de titulaires, de louer plutôt que d'acheter, etc. », afin de ne pas être gêné par la spécialité en gestion. En revanche, en exécution, il faut être capable de répondre de manière extrêmement précise : à la question « qu'avez-vous fait de l'argent public », c'est-à-dire : qu'avez-vous dépensé ; dans quel cadre organisationnel et pour quel résultat ? Là, nous retrouvons les trois concepts dans une comptabilité qui est à la fois une comptabilité générale par nature et analytique.

De manière conceptuelle, cela n'est pas infaisable. Cela repose certes sur un travail technique assez lourd et sur la réaffirmation de l'unité de l'Etat et de ses services économiques et financiers. Il est très difficile de mettre en accord les objectifs du ministère des finances et ceux des ministères techniques. Tous les ministères techniques rêvent d'avoir leur propre système de gestion. Il y a, au sein même de l'Etat, une certaine difficulté à faire comprendre aux ministères qu'ils ne sont que les départements d'un grand ensemble étatique qui se trouve avoir une direction des finances et de la comptabilité.

Dernier point, la comptabilité patrimoniale. Il s'agit là d'un sujet extraordinairement compliqué. Il apparaît clairement que l'on devrait disposer de certains éléments de comptabilité patrimoniale. Ensuite, lorsqu'on va un peu plus loin, on se demande s'il est bien nécessaire de sophistiquer le système. Par exemple, la République a-t-elle réellement besoin de faire des amortissements ? Ce n'est pas du tout évident. La logique de construction d'une comptabilité générale se situe par rapport au marché, par rapport à la solvabilité de l'entreprise, aux relations qu'elle entretient avec ses banquiers et ses fournisseurs. Cela se traduit dans la détermination d'une marge opérationnelle, d'un profit, d'une capacité d'autofinancement, etc. Ce ne sont pas des concepts pertinents en gestion publique.

Pour autant, quand on parle de comptabilité patrimoniale, on voit bien qu'il y a des éléments dont il est impensable que l'Etat ne les ait pas - je trouverais insensé que l'Etat n'ait pas une vision exhaustive de la nature des garanties qu'il prend. Par exemple, pendant très longtemps, on ne connaissait pas les engagements de l'Etat au titre de la garantie Coface ; c'est en 1987, de mémoire, que nous avons dû, pour la première fois, budgéter à titre pédagogique un milliard de francs de garantie Coface, alors que l'on savait pertinemment à l'époque qu'il y en avait pour au moins 8 milliards de francs.

Il ne faut pas avoir une vision théologique sur la perfection formelle d'une comptabilité de bilan exactement comparable à celle d'une entreprise, parce que l'Etat n'est pas une entreprise. En revanche, nous avons des progrès considérables à faire pour identifier certaines zones de patrimonialisation qui seraient utiles, soit pour connaître les risques et la position réelle de l'Etat sur le futur, soit pour permettre aux gestionnaires de mieux effectuer leurs choix.

Il existe un tableau général des propriétés de l'Etat, il n'est pas valorisé. Personne ne sait aujourd'hui quel est notre stock d'immeubles, combien il vaut, si l'on peut vendre des actifs, s'il vaut mieux louer, etc.

Je vous citerai un autre exemple qui fait débat, et ce dans des conditions qui ne sont pas parfaitement claires, c'est le problème des retraites. Je ne pense pas qu'il soit possible de provisionner les retraites des fonctionnaires dans la mesure où il s'agit d'un système de retraites « par répartition » ; par conséquent, si on provisionne la dépense, il faut lever par anticipation la recette qui permettra, le moment venu, de payer cette dépense. En revanche, que nous n'ayons aucune idée des engagements à terme - hors bilan - de l'Etat sur les retraites des fonctionnaires est quelque chose de tout à fait singulier et anormal. C'est un débat, non pas de capitalisation/répartition, mais de bilan/hors bilan. C'est typiquement le genre de cas sur lequel nous devons progresser - dans la voie du hors bilan.

M. le Président : Le fascicule des charges communes sert de réservoir pour de nombreuses choses. Compte tenu de l'objet de notre travail et de la nécessité de transparence du contrôle réel du Parlement, qu'en pensez-vous ?

La parole est à M. Auberger.

M. Philippe AUBERGER : Monsieur le Président, autant je suis d'accord avec l'analyse qui est faite et selon laquelle le Parlement doit mieux contrôler l'exécution des lois de finances et des budgets, autant ce contrôle ne doit pas être un contrôle interne, mais externe. Le Parlement doit s'assurer que les moyens de contrôle internes dans les administrations sont suffisants pour en suivre l'exécution.

Par ailleurs, monsieur Prada, connaissez-vous des actionnaires qui ont la notion de gouvernement d'entreprises et qui sont très exigeants en ce qui concerne les contrôles internes dans certaines grandes entreprises ?

M. Michel PRADA : S'agissant des charges communes, je ne suis pas sûr de pouvoir vous répondre, je n'ai plus en mémoire ce sujet très compliqué. Ma réponse ne sera pas pertinente, je n'essaierai donc pas de me montrer compétent sur un sujet que je ne maîtrise pas.

Pour répondre à Monsieur Auberger, tous les actionnaires ne rentrent certes pas dans le détail de cette « maïeutique ». Ceux qui le font de plus en plus, ce sont les commissaires aux comptes. On voit bien aujourd'hui, alors que traditionnellement les commissaires aux comptes étaient chargés de vérifier les opérations elles-mêmes et les écritures, qu'ils travaillent de plus en plus sur la qualité des systèmes de contrôle, leur pertinence, et sur la capacité, en utilisant ces systèmes de contrôle, de suivre ce qu'ils appellent « la piste d'audit ». On renvoie par conséquent aux exécutifs la responsabilité de mettre en place des mécanismes de contrôle interne.

Les comités d'audit, qui sont de plus en plus créés dans les grandes entreprises et qui travaillent au sein du conseil d'administration, sont attentifs à cet aspect des choses. Je ne suis pas sûr que les actionnaires généralement quelconques soient arrivés à ce degré de compréhension et de technique dans le contrôle de l'entreprise. Ils regardent davantage les résultats globaux, les profits et les performances de l'entreprise.

Pour reprendre votre opposition entre contrôle interne et contrôle externe, l'administration, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, prolifère de contrôles internes. Mais il s'agit de contrôles internes qui ne sont pas toujours pertinents - pour une partie d'entre eux - par rapport à l'objectif de contrôle de gestion. En effet, si un directeur, un trésorier payeur général ou un directeur départemental veut substituer à l'achat d'une machine la location de cette machine, il est soumis à un contrôle extrêmement précis, efficace et tatillon du contrôleur financier. Mais ce contrôle ne va pas porter sur la question de savoir s'il est économiquement plus intelligent d'acheter que de louer. Il va porter sur le point de savoir si la réglementation autorise l'achat ou la location et si le chapitre budgétaire est pourvu des moyens qui permettent de le faire.

Il s'agit donc d'un contrôle formel, de cohérence, avec un détail formel qui a été prévu et qui se décline depuis la loi de finances. Cela conduit parfois à faire des arbitrages totalement absurdes, parce que la contrainte interne dans laquelle le gestionnaire se trouve, assortie d'un système de contrôle extrêmement méticuleux, professionnel et compétent, ne permet pas de prendre la bonne décision. Pour sortir de cette logique, il convient de globaliser en prévision et rendre compte en exécution.

Je ne crois pas, sauf exception, que l'on puisse dire que la dépense publique soit mal contrôlée par rapport aux cadres qui lui sont fixés. Elle est super contrôlée. Après tout, quand on pense à la masse budgétaire, le nombre d'incidents, de détournements, est extraordinairement faible, alors que ce sont des dizaines de milliers d'individus qui manipulent des centaines de milliards de francs.

Le contrôle formel interne de l'administration est donc presque impeccable. Simplement, il est réalisé selon une logique de fonctionnement qui n'est pas optimale. C'est cela qui me paraît poser problème et qui fait qu'à mon avis on a besoin du regard externe, de la logique du contrôle parlementaire qui est une logique de contrôle de gestion au sens propre du terme, pour faire progresser le système.

M. le Président : Monsieur Prada, je vous remercie infiniment ; ce fut une discussion passionnante.

**Audition de M. Loïc PHILIP,
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille**

(extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIOUS, Président

M. le Président : Monsieur Philip, en vous remerciant de votre présence, je vais vous préciser ce que nous attendons de vous : vous savez quel est l'objet de notre travail. Vous êtes un grand spécialiste à la fois du droit et des finances publiques et il serait particulièrement intéressant que vous nous fassiez un topo sur votre analyse des failles, des défauts et des avantages du système et, si possible, puisque tel est l'objet de notre travail, que, suite à votre réflexion, vous formuliez un certain nombre de propositions d'amélioration.

Ensuite, si vous en êtes d'accord nous vous poserons des questions. Mais je tiens, d'ores et déjà, à vous préciser que l'un des points, puisque nous travaillons déjà depuis quelques semaines, sur lequel nous revenons constamment, c'est la nécessité dont nous sommes tous convaincus ici, pour les dépenses publiques d'être plus efficaces et mieux contrôlées sans savoir exactement si cela implique des modifications de l'ordonnance de 1959 ou si, à l'intérieur de cette ordonnance, il peut y avoir une possibilité, sans trop modifier les textes, de les interpréter différemment.

Bien qu'étant législateurs, nous n'avons pas, en effet, la volonté de changer les textes à tout prix mais nous voyons bien qu'il y a des choses qui ne fonctionnent plus. L'un des points sur lesquels nous nous interrogeons est donc le suivant : est-ce que les évolutions que nous souhaiterions voir intervenir sont possibles sans trop modifier les textes, ou serons-nous obligés, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de bien d'autres facteurs, de les modifier en profondeur ?

Ce n'est qu'une partie du problème et ce qui nous intéresse, d'abord, c'est que vous ayez la gentillesse d'analyser la situation actuelle, ensuite, de nous soumettre tel ou tel élément de proposition, compte tenu de votre réflexion en tant que professeur et citoyen, ce qui n'est pas dissociable.

M. Loïc PHILIP : Je vous remercie, monsieur le Président. Je commencerai par vous prier d'excuser mon retard : je ne vous parlerai pas aujourd'hui de l'efficacité des transports publics qui avoisine zéro, mais de l'efficacité de la dépense publique.

Je crois que, pour cerner un peu le problème, il faut essayer de distinguer le problème de l'efficacité et le problème du gaspillage car il ne s'agit pas tout à fait de la même chose.

Je ne sais pas exactement dans quel cadre vous avez situé votre recherche, mais il est évident que ce thème du contrôle parlementaire et de l'efficacité de la dépense publique est extrêmement large, et a suscité, dans le passé, de nombreuses réflexions et propositions.

En ce qui concerne le problème de l'efficacité, je rappelle que, déjà sous la IV^{ème} République, on a institué un Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics qui fonctionne d'ailleurs encore à l'heure actuelle, que l'on s'est engagé

par la suite dans la voie de la planification, qui est une réflexion à moyen terme et qui concerne également le problème, laquelle a débouché, à la fin des années 1960, sur la rationalisation des choix budgétaires qui va également dans ce sens. Dans le cadre de l'Assemblée nationale, plus récemment, les propositions d'offices d'évaluation des choix budgétaires qui est devenu « l'évaluation des politiques publiques » ou « d'évaluation de la législation » vont également dans le même sens.

Il s'agit donc d'un problème qui a déjà fait l'objet, depuis près d'un demi-siècle, de préoccupations en tout genre et d'origines diverses puisque ces recherches ont été opérées, non seulement au sein du Parlement, mais également au niveau de la Cour des comptes, de l'administration et notamment de la Direction du budget.

Malgré toutes ces démarches, on constate que les résultats sont un peu décevants ! On peut se poser la question de savoir pourquoi on ne parvient pas, dans le secteur public, à obtenir la même efficacité que celle que l'on constate dans le secteur privé : c'est que, évidemment, il est beaucoup plus difficile d'évaluer l'efficacité d'une dépense publique que celle d'une dépense privée car il n'y a, dans l'administration, ni l'exigence de rentabilité, ni la sanction qui existe dans le privé, ce qui constitue une différence fondamentale !

En ce qui concerne les finances publiques, en effet, les recettes et les dépenses ne se déterminent pas les unes les autres : les dépenses ne sont pas destinées à produire des recettes, mais à satisfaire un intérêt général, à assurer le fonctionnement des services publics.

Alors que dans le secteur privé, il y a une sanction immédiate lorsque la dépense n'est pas suffisamment efficace, cette sanction n'existe pas pour la dépense publique. Pour apprécier l'efficacité d'une dépense publique, il faut savoir si elle correspond effectivement à un intérêt général, ce qui est une appréciation évidemment beaucoup plus subjective et difficile à porter.

Cela étant, il faut aussi constater qu'à l'heure actuelle, en France, largement plus de 50 % des dépenses passent par l'intermédiaire de la puissance publique. Par conséquent, si l'on veut que la compétitivité et l'efficacité de l'activité de la Nation soient atteintes cela passe par une compétitivité de l'administration.

En ce qui concerne le problème du contrôle, je ferai une série de remarques.

La première question est de savoir de quelles dépenses il s'agit : lorsque l'on parle de la dépense publique d'une manière générale, on peut viser l'ensemble des dépenses publiques, c'est-à-dire aussi bien les dépenses de l'Etat, des collectivités locales que les dépenses sociales et non les seules dépenses étatiques.

A l'heure actuelle, on assiste à une tendance en faveur de la globalisation des finances publiques, et il devient de plus en plus difficile de séparer les dépenses des différentes personnes ou organismes publics : qu'il s'agisse de l'Etat et des collectivités locales ou de l'Etat et de la sécurité sociale, notamment avec le phénomène de la fiscalisation des ressources sociales, les problèmes sont de plus en plus solidaires !

Si l'on entend se limiter au problème de l'efficacité de la dépense étatique, la question se pose de savoir si l'on va se centrer sur le problème des dépenses d'investissement ou sur celui des dépenses de fonctionnement ? Si l'on se préoccupe plus particulièrement des dépenses de fonctionnement, va-t-on prendre en compte l'ensemble des dépenses de fonctionnement, y compris les dépenses de transfert et ce que l'on appelle les dépenses

fiscales, c'est-à-dire les mesures d'incitation fiscale et essayer de mesurer l'efficacité de ces dernières ?

Bref, il y a tout un domaine qu'il conviendrait de préciser.

La deuxième question est de savoir quel devra être exactement le rôle du Parlement en la matière : est-il suffisamment outillé pour mener ce travail d'évaluation de l'efficacité de la dépense publique et, s'il ne l'est pas, quels sont les moyens dont il dispose ? Doit-il faire appel à la Cour des comptes, doit-il engager une action concertée avec l'administration, avec la Direction du budget ? Peut-on envisager un système d'évaluation fondé sur le principe de l'audit, c'est-à-dire sortir des schémas classiques de l'administration ? Voilà toute une série de questions qui se posent et, à mon avis, il convient avant tout de savoir exactement dans quelle direction vous entendez vous diriger...

Je prendrai l'exemple de l'efficacité des dépenses de fonctionnement de la loi de finances.

Dans ce cas, le Parlement, lorsqu'il examine la loi de finances, accomplit essentiellement un acte politique qui correspond à une autorisation budgétaire.

Après coup, il intervient au niveau du vote de la loi de règlement pour contrôler les conditions d'exécution de la loi de finances.

Qu'il s'agisse de l'autorisation budgétaire, ou qu'il s'agisse du contrôle de son exécution, on se situe, à mon avis, dans un contexte tout à fait étranger au problème de l'efficacité de la dépense publique !

En effet, tout le système financier français est axé pratiquement depuis le XIX^{ème} siècle sur le problème du contrôle de la régularité de la dépense publique - régularité juridique et financière - et non pas sur le problème de son efficacité.

Le contrôle de l'efficacité de la dépense publique obéit à une logique tout à fait différente et qui me paraît être très difficile à mener de manière efficace dans le cadre de la procédure budgétaire actuelle.

Vous m'avez posé la question de savoir s'il fallait envisager une modification des textes, notamment ceux de l'ordonnance de 1959.

Je crois que s'offre une assez large possibilité d'appliquer les textes existants avec beaucoup de souplesse : le Conseil constitutionnel applique, à cet égard, une jurisprudence très favorable au contrôle parlementaire. Toutefois, je me demande si, pour atteindre l'objectif d'une meilleure efficacité de la dépense publique, il n'est pas nécessaire surtout de modifier les mentalités, les comportements et les habitudes et si, pour ce faire, il n'est pas opportun de changer certaines règles et certains principes, la démarche étant plus d'ordre psychologique que juridique.

En effet, quels sont les obstacles ? Ils sont assez nombreux et je n'en évoquerai que quelques-uns.

Le premier me paraît résider dans la distinction qu'établit l'ordonnance organique de 1959 entre les services votés et les autorisations nouvelles qui, vous le savez, se traduisent dans la pratique par des mesures nouvelles et qui, par conséquent, permettent de remettre en cause les services votés. Mais, malgré cela, il y a dans cette distinction entre les services votés et les autorisations nouvelles, une tendance qui pousse le législateur à se concentrer

surtout sur les modifications apportées à la loi de finances, c'est-à-dire sur les mesures nouvelles. Or, le problème de l'efficacité de la dépense publique est concentré sur la notion de services votés, c'est-à-dire sur ce qui existe. En effet, l'efficacité ne peut pas être mesurée *a priori* mais doit exister pour que l'on puisse constater qu'elle n'est pas satisfaisante.

Il y a là, me semble-t-il, un obstacle pour s'engager véritablement dans la voie d'un meilleur contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

Le deuxième obstacle important est le principe de l'annualité. Ce principe me semble, en effet, être un obstacle essentiel au contrôle puisque l'efficacité ou l'amélioration de l'efficacité d'une dépense publique ne peut se mesurer à court terme mais seulement à moyen terme. C'est pourquoi ce principe me paraît, à cet égard, constituer un obstacle important !

Sur le plan juridique, le système financier français tel qu'il fonctionne à l'heure actuelle repose sur trois piliers fondamentaux que l'on trouve, non pas dans l'ordonnance de 1959, mais dans le bloc de constitutionnalité et plus particulièrement dans la déclaration des droits de 1789. Ces trois principes sont formulés dans les articles 13, 14 et 15 de la Déclaration : art. 13, « *il faut que les charges publiques soient également réparties entre les citoyens* » ; art. 14, « *il faut que les citoyens ou leurs représentants puissent constater la nécessité de la dépense publique* » ; art. 15, « *il faut que tout agent public rende compte de son administration* ».

Ce sont là les bases fondamentales. En revanche, les principes du droit budgétaire qui sont apparus à partir du texte de 1789, mais dans un cadre bien précis qui est celui de l'Etat libéral du XIX^{ème} siècle, sont des principes de plus en plus mal adaptés au cadre actuel.

On est désormais dans une société où la satisfaction des besoins collectifs ne peut plus être financée par une augmentation d'impôts ou par le recours à l'emprunt.

Par conséquent, la satisfaction de ces besoins collectifs ne pourra être assurée que par une plus grande efficacité de la dépense, c'est-à-dire que les services publics devront mieux fonctionner, à un moindre coût, que les marges de manoeuvre dont pourront disposer les pouvoirs publics vont dépendre essentiellement des améliorations de productivité qui pourront être réalisées.

Il s'agit donc d'un problème essentiel, surtout si nous nous plaçons dans une optique à moyen terme mais, pour s'engager dans cette voie, j'estime qu'il faut une évolution des mentalités et des habitudes ! Il faudrait 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.

Alors, est-ce qu'il ne conviendrait pas, au lieu de consacrer autant de temps à la discussion budgétaire, et dans les conditions où cette dernière est menée qui ne permet pas de porter sur l'essentiel, de dégager du temps pour mener des études et des discussions tout au long de l'année, dans une optique différente qui consisterait à choisir des thèmes transversaux et généraux posant véritablement le problème de l'efficacité des dépenses publiques.

Je citerai, à titre d'exemples, le problème de la dette publique, celui des rémunérations dans la fonction publique, la question des subventions aux entreprises publiques : sur tous ces points la question de l'efficacité se pose de façon particulièrement aiguë !

En d'autres termes, je pense que le contrôle de l'efficacité de la dépense publique obéit à une logique tout à fait différente de celle de l'autorisation ou du contrôle de la régularité de la dépense publique et que, par conséquent, si l'on veut passer d'une logique à une autre, cela implique toute une transformation des mentalités.

Dans cette optique, un certain nombre de dispositions de l'ordonnance organique de 1959 devraient être modifiées. Je pense à l'assouplissement du principe de l'annualité budgétaire, à la suppression de la distinction entre services votés et autorisations nouvelles, ainsi qu'à l'élargissement du report de crédits, de la spécialisation des crédits par chapitre, le tout dans une optique qui serait tout à fait différente de l'optique actuelle et fondée sur l'efficacité de la dépense.

J'en ai terminé, monsieur le Président, et je suis maintenant disposé à répondre aux questions qui pourraient m'être posées.

M. le Président : je vous remercie, monsieur le Professeur, de cet exposé fort intéressant et qui correspondait tout à fait à ce que nous attendions, notamment en ce qui concerne les propositions faites à partir du système existant.

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Monsieur le Professeur, nous avons tous été vivement intéressés par votre intervention et je crois qu'ici, nous sommes tous pratiquement convaincus que la mission du Parlement a effectivement changé de nature. C'est peut-être parce que nous pensons l'avoir compris que nous souhaiterions voir si nous disposons, non seulement de la volonté politique, mais également des outils nous permettant d'affirmer ce rôle.

Il est vrai que la constitution de 1958 et l'ordonnance de 1959 s'inscrivent dans une volonté de rationaliser le régime parlementaire et de donner des moyens d'action accrus au Gouvernement, et qu'elles contiennent donc un certain nombre de dispositions qui visent à la fois à donner plus de pouvoirs à l'exécutif précisément sur la procédure budgétaire et à diminuer, dans le même temps, les prérogatives du Parlement.

Quelles seraient donc les modifications qui vous apparaîtraient utiles, au-delà de l'affirmation d'une volonté politique plus forte que n'ont jamais nettement manifestée les parlementaires ?

Puisque vous avez évoqué le principe de l'annualité, pourriez-vous développer quelque peu votre raisonnement et nous expliquer en quoi la mise en oeuvre de la pluriannualité pourrait être de nature à mieux contrôler la productivité de l'administration ?

On voit bien les contraintes du principe de l'annualité ; mais pourriez-vous préciser votre pensée sur les améliorations que pourrait entraîner une remise en cause ou une plus grande souplesse d'application dudit principe ?

Pour ce qui a trait aux services votés, par quelles propositions concrètes, la modification pourrait-elle se traduire ?

Il est vrai que l'on procède à un vote unique sur les services votés, que cette opération ne prend que quelques secondes et que nous nous attachons beaucoup plus aux mesures nouvelles. Comment faudrait-il envisager la question pour faire en sorte qu'effectivement, les services votés appellent davantage l'attention des parlementaires ?

En ce qui concerne les pouvoirs de la Commission des finances ou des rapporteurs spéciaux vis-à-vis de l'administration ou du Gouvernement, est-ce que des propositions concrètes vous viennent à l'esprit pour que la capacité de la Commission des finances, des députés ou des sénateurs à contrôler l'exécution du budget se trouve encore renforcée ?

Je vous poserai la même question au sujet des pouvoirs du Parlement : auriez-vous des propositions plus précises à nous soumettre quant à la régulation budgétaire et à la possibilité gouvernementale de rédiger des décrets d'avance, d'organiser des reports de crédits sans que le Parlement soit associé à ce travail ?

Ce sont autant de questions qui, en fait, peuvent se résumer en une seule : est-ce que, si les parlementaires ont la volonté d'agir, les outils juridiques leur permettent, sans modification des textes, de mieux affirmer cette volonté et de la concrétiser ?

M. le Président : La parole est à M. Philip.

M. Loïc PHILIP : Oui, je pense que l'Assemblée peut faire beaucoup de choses si les rapporteurs spéciaux utilisent leurs pouvoirs qui sont assez étendus et si, bien entendu, l'administration accepte de leur répondre.

Cependant, j'estime qu'il y a surtout besoin d'un choc psychologique pour atteindre cet objectif.

M. le Président : A quoi pourrait-il tenir ?

M. Loïc PHILIP : A mon avis, en renonçant au principe de l'annualité budgétaire ! Je pense, en effet, qu'en remettant en cause ce principe de manière nette, claire, ferme, on pourrait convaincre l'opinion qu'un changement s'opère. Cela me paraît très important car si l'opinion d'une manière générale et l'ensemble de l'administration n'en sont pas conscientes, je crains que l'on ne retombe dans les tentatives que j'évoquais au début de mon intervention et qui n'ont pas abouti à des résultats très satisfaisants !

La remise en cause du principe de l'annualité budgétaire conduirait à ne plus discuter et autoriser l'ensemble de la loi de finances chaque année, mais à concentrer la discussion uniquement sur certains points et c'est là, par conséquent que la distinction entre services votés et autorisations nouvelles se trouverait également remise en cause, puisque, au lieu de se concentrer sur les modifications apportées en matière de crédits supplémentaires, ou d'annulations de crédits décidées dans le cadre d'un exercice budgétaire, la discussion porterait sur une mission, un problème donné.

C'est une transformation tout à fait importante ! En d'autres termes, le vote de la loi de finances ne serait plus, comme c'est le cas à l'heure actuelle, la principale occupation du Parlement : toute l'année un travail d'études approfondies serait conduit sur un thème donné et axé sur le problème de l'efficacité de telle ou telle catégorie de dépenses ou de telle mission.

Cela impliquerait une modification de l'article 2 (annualité) de l'ordonnance de 1959, de l'article 33 également (services votés), de l'article 17 concernant le problème des reports de crédits - vous savez que l'ordonnance prévoit que la possibilité de reporter des crédits d'une année sur l'autre est limitée, ce qui se traduit souvent de la part des administrations par des gaspillages qui consistent à engager en fin d'années des crédits qui ne se justifient pas toujours -.

On a donc tout de même là un véritable carcan qui s'oppose à cette recherche d'une meilleure efficacité !

En réponse à votre question sur les pouvoirs propres du Parlement et ses rapports avec l'administration, je dirai qu'il y a une piste intéressante et qui est d'ailleurs suivie actuellement par la Direction du budget. Elle consiste à intéresser les administrations à une meilleure efficacité de leurs dépenses en prévoyant (ce qui est contraire au principe de l'annualité et de la limitation des reports de crédits) un intéressement au profit de l'administration qui, ayant effectué un effort pour mieux utiliser les crédits dont elle dispose, se verrait affecter, pour partie, les économies réalisées de façon à l'inciter à poursuivre dans cette voie.

En effet, je ne crois pas que l'on puisse imposer de l'extérieur une efficacité plus grande s'il n'y a pas, au sein de l'administration, une volonté de l'assumer. Il faut donc trouver un moyen qui l'amène à s'orienter dans cette direction et je pense que, dans cette optique, le rôle du Parlement pourrait être d'assurer un suivi de cette politique conduite dans différentes administrations et de les encourager dans cette voie.

Je pense que c'est dans ce sens que l'on peut envisager des modifications.

M. le Président : La parole est à M. Auburger.

M. Philippe AUBERGER : Monsieur le Professeur, notre sujet est le contrôle : qui dit « contrôle » dit nécessairement « sanction ». Or, en vertu de l'article 40 de la Constitution, la seule sanction que nous avons actuellement à notre disposition est une sanction initiale et non pas une sanction d'exécution, qui consiste à couper un certain nombre de crédits. En vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il faut que ces coupures soient identifiées, justifiées de façon extrêmement rigoureuse !

Ne pensez-vous pas que, d'une part le fait de ne pas avoir de sanction de façon continue ne nous permet pas d'exercer un contrôle continu, d'autre part que le fait de couper simplement un crédit constitue une sanction trop brutale pour permettre un contrôle vraiment efficace ?

M. Loïc PHILIP : Pour ma part, je crois qu'il faut dissocier la fonction de contrôle et la recherche de l'efficacité de la dépense.

Le contrôle est centré - et là, le Parlement peut très bien appliquer des sanctions - sur, non pas tant la mauvaise utilisation des crédits que la manière dont ces crédits sont utilisés, c'est-à-dire sur le problème de la régularité !

Or, la régularité et l'efficacité ne sont pas la même chose : vous pouvez avoir des crédits utilisés de manière irrégulière et qui sont efficaces et des crédits utilisés de manière parfaitement régulière mais qui ne sont pas efficaces !

En conséquence, je ne pense pas qu'il faille situer le problème de l'efficacité dans le cadre de la fonction de contrôle, laquelle est menée lors du vote de la loi de règlement avec le concours de la Cour des comptes. C'est pourquoi j'ai distingué l'efficacité et le gaspillage : il peut y avoir sanction en cas de gaspillage de dépenses publiques mais le problème de l'efficacité doit, à mon avis, être envisagé dans une optique un peu différente !

M. le Président : La parole est à M. Suchod.

M. Michel SUCHOD : Monsieur le Professeur, si je vous comprends bien, on renoncerait donc à l'annualité pour travailler par thèmes tout au long de l'année, mais est-ce qu'il n'y aurait pas tout de même, à un certain moment, la sanction - tous les deux ou trois ans - d'un vote de l'ensemble du budget ?

Par ailleurs, lorsque vous proposez l'intéressement des administrations à la qualité de leur gestion et des économies réalisées, je comprends, d'une part qu'il s'agit d'un intéressement global et non pas individuel, d'autre part que c'est un intéressement partiel et que seule une partie des ressources économisées pourrait être affectée mais, cela étant dit, au-delà du principe de l'annualité budgétaire qui se trouverait ainsi plus que mal traité, celui de l'universalité le serait également par cette préaffectation d'une partie des économies ?

M. Loïc PHILIP : Oui, tout à fait ! Bien entendu, il ne s'agit pas d'un intéressement individuel mais il peut parfaitement s'agir d'un intéressement au niveau d'un service d'une administration : il n'est nullement obligatoire que la chose se produise au niveau de l'ensemble d'un ministère, par exemple !

Je crois qu'il y a là une piste de recherche intéressante. Il me paraît difficile d'imposer d'une manière autoritaire une meilleure efficacité de la dépense ! C'est une question de logique ! Avec le principe actuel de l'annualité, et la limitation des reports de crédits, nous avons un système qui pousse à consommer des crédits qui ne sont pas absolument indispensables.

Il conviendrait donc d'adopter la logique inverse : que l'administration soit, au contraire, amenée à réaliser des économies sur les crédits qui lui sont affectés et qu'elle puisse les utiliser d'une manière plus globale, ce qui équivaut à une remise en cause, dans une certaine mesure, du principe de la spécialité des crédits et, effectivement, de l'universalité budgétaire dans la mesure où, sur les économies réalisées une partie sera affectée, au cours des exercices suivants, à l'administration qui aura suivi une politique de dépenses particulièrement efficace. Ce faisant, on met aussi de côté le principe de l'annualité puisqu'on ne raisonne plus année par année, exercice budgétaire par exercice budgétaire, mais sur une période pluriannuelle.

Vous savez que le principe de l'annualité est déjà très largement théorique, si les impôts sont renouvelés chaque année : ce renouvellement global est purement formel !

En ce qui concerne les dépenses, il y a la masse des services votés qui fait l'objet d'un seul vote, les dépenses d'investissement, qui font l'objet d'autorisations de programme, ce qui permet de déborder le cadre annuel. Donc en examinant ce qui subsiste, on s'aperçoit que, finalement, il ne reste pas grand-chose : le principe de l'annualité est plutôt une exception qu'un principe dès lors qu'on adopte une vision globale ! Alors pourquoi ne pas le reconnaître juridiquement ? C'est ce qu'avait proposé mon père, André Philip, en 1953, dans le cadre de l'établissement d'un budget de législature ; sa proposition a été reprise dix ans plus tard par M. Palewski, donc c'est une idée qui n'est pas nouvelle...

En fait, lorsqu'on examine comment les choses fonctionnent à l'étranger, notamment en Grande-Bretagne, on observe qu'il existe un renouvellement automatique de toute une série de dépenses et de recettes et que la discussion budgétaire se concentre uniquement sur certains points.

La question est alors de savoir si cette concentration doit s'opérer, comme c'est le cas maintenant, sur le problème des autorisations nouvelles ou sur d'autres points, comme l'efficacité de la dépense, ce qui est tout à fait différent puisque cela concerne les services votés et non les autorisations nouvelles !

M. le Président : La parole est à M. Carrez.

M. Gilles CARREZ : Monsieur le Professeur, il me paraît difficile de remettre en cause le principe de l'annualité et par là même, comme vous l'avez évoqué, le principe du vote annuel du budget. D'ailleurs j'observe que dans tous les pays, à ma connaissance, il y a un vote annuel du budget.

En revanche, on a vu se développer, ces dernières années, dans les administrations, des pratiques de fait d'intéressement aux économies et donc d'approche pluriannuelle.

Par exemple, s'agissant du ministère de l'Équipement, un système a été mis en place qui intéressait l'Équipement aux économies qu'il pouvait réaliser chaque année. De même, un accord pluriannuel a été passé - c'est intéressant parce qu'il s'agit d'une pratique interne à Bercy - entre la Direction du budget et la Direction des relations économiques extérieures sur l'évolution de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Le problème c'est que tous ces dispositifs sont internes aux administrations, qu'ils reposent uniquement sur une relation de confiance avec la Direction du budget, et qu'ils sont donc susceptibles d'être remis en cause en permanence !

S'agissant du contrôle du Parlement, ce qui me frappe, c'est que les parlementaires, en particulier les rapporteurs spéciaux qui pourraient jouer un rôle en matière de suivi, exercer une pression vis-à-vis de la Direction du budget pour faire en sorte que ces accords ne soient pas remis en cause, ne se sont absolument pas intégrés dans ce dispositif qui reste presque confidentiel et qui est l'apanage des administrations.

Je veux dire par là que, sur toutes les idées que vous avez évoquées, on débouche sur une condition et une seule : pour mettre en place une approche même plus modeste et

pragmatique, il faut absolument un accord minimum de l'exécutif car sans cet accord tout cela reste lettre morte.

M. Loïc PHILIP : Je crois que vous avez mis le doigt sur un point absolument essentiel : à l'heure actuelle, cette recherche se fait à l'intérieur de l'administration et le Parlement se trouve, en quelque sorte, « hors jeu ». Je suis tout à fait d'accord avec votre analyse !

Pour associer le Parlement à cette action qui me paraît aller dans la bonne direction, je crois qu'il faut créer un « choc psychologique » ou un « coup d'éclat » si vous préférez - on peut l'appeler comme l'on veut - pour, justement, manifester la volonté du Parlement d'être associé à ce processus, de le contrôler et d'y participer et cela ne peut pas se faire dans un cadre annuel qu'il faut donc déborder.

Cela étant, même si l'on écarte le principe de l'annualité, il reste que, chaque année, il faudra qu'un vote ait lieu pour renouveler l'autorisation de percevoir les impôts - il peut y avoir un vote global sur les dépenses également - mais il ne me paraît pas très utile de consacrer des semaines de travail à un texte qui, en fait, ne peut être modifié !

M. le Président : Je vous remercie de cette intervention très intéressante !

**Intervention de 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)**

(extrait du procès-verbal de la séance du 5 novembre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIOUS, Président

M. le Président : Dans la suite de nos travaux, je vous propose d'entendre une intervention de notre collègue, M. Auberger, qui a été Rapporteur général de notre Commission des finances, et qui, à d'autres titres, a réfléchi et travaillé sur tous ces problèmes.

Monsieur Auberger, je vous invite à nous présenter un bref exposé, à la suite de quoi nous entamerons la discussion.

M. Philippe AUBERGER : Monsieur le Président, mes chers collègues, à la différence de M. Prada, je crois fondamentalement que notre réflexion, plus que technique ou autre, doit d'abord être constitutionnelle et institutionnelle et je vais commencer, si vous le permettez, par illustrer mon propos par une anecdote.

Depuis 1993, c'est-à-dire depuis que j'étais Rapporteur général, chaque fois que le ministre de l'économie m'invitait dans sa salle à manger ou son salon, on voyait progresser, à vive allure, les tours de la Très Grande Bibliothèque. Il m'est donc venu, un jour, l'idée d'étudier, non pas le problème de la construction qui était déjà largement lancée, mais celui du coût prévisionnel de l'équipement et du fonctionnement de cette très grande bibliothèque : je me suis alors aperçu que l'on était complètement dans le brouillard, que personne ne savait combien cela allait coûter, comment le fonctionnement allait être financé et que des incertitudes extrêmement importantes planaient sur le déménagement, sur l'équipement informatique, sur l'acquisition du mobilier etc...

Arrive la loi de finances - nous étions donc à l'automne 1994 - et, compte tenu de toutes ces incertitudes, je propose, au moment de l'examen de l'article d'équilibre, de diminuer les crédits de 400 millions de francs - c'est une somme que je cite de mémoire - en disant que, devant tant d'incertitudes, il fallait creuser la question avant de s'engager dans des frais et un fonctionnement dont on connaissait mal les tenants et les aboutissants, ce en quoi l'actualité récente me donne *a posteriori* raison.

J'obtiens un vote - Pierre Méhaignerie doit s'en souvenir - favorable par huit voix contre six - nous arrivions à la fin de la discussion, un samedi, en fin de journée - ce qui permet à mon amendement d'être accepté : les crédits d'équipement sont, en conséquence, partiellement diminués !

Votre prédécesseur, qui suivait le débat depuis Epinal, sur son poste de télévision, prend un coup de sang, demande au vice-président de suspendre la séance, et intime l'ordre au ministre du budget d'ouvrir une deuxième délibération sur cet amendement, au cours de laquelle il se trouve repoussé.

Cet exemple est un résumé de toutes les difficultés du contrôle sur un point précis, bien cerné et qui offrait une marge de discussion - il ne s'agissait pas, d'ailleurs, d'une coupure définitive de tout crédit, mais de fournir des éléments de réflexion. On a, par la suite, mandaté une mission d'étude de l'inspection des finances, mais les crédits étaient déjà engagés. Finalement rien ne s'est passé : on a engagé les crédits, commandé les études d'informatique ; les outils informatiques n'ont jamais été, ni bien ciblés, ni bien imaginés ; les systèmes de circulation des documents ne fonctionnent pas ; des dépenses assez considérables ont été faites en matière d'équipement mobilier et autres. On a un instrument qui ne donne pas du tout la satisfaction espérée compte tenu de l'engagement des finances !

Tout cela a pu se produire malgré le souhait de l'Assemblée de mieux cerner les choses avant de pouvoir les laisser dériver. Ma philosophie est donc qu'il faut regarder l'équilibre institutionnel et notamment la place qu'y occupe le Rapporteur général, pour faire progresser le contrôle de la dépense publique.

Premièrement, il faut donc bien étudier le rôle du Rapporteur général. Cette institution est une institution très ancienne, puisque je crois qu'elle remonte à 1923 ou 1924, mais elle est un peu singulière, non seulement par rapport à ce qui existe à l'étranger, mais aussi dans son fonctionnement.

En effet, le Rapporteur général rapporte l'ensemble des lois de finances à notre assemblée, ce qui veut dire la loi de finances initiale, mais également les lois de finances rectificatives et la loi de règlement : c'est en tout cas ce que stipule le règlement.

Or, en réalité, en ce qui concerne la loi de finances initiale, le Rapporteur général est essentiellement concerné par la première partie jusqu'à l'article d'équilibre, plus les articles non rattachés, mais l'essentiel de la dépense publique est examiné au cours de la deuxième partie et ce sont les rapporteurs spéciaux - le Rapporteur général n'a aucun pouvoir sur eux - qui sont en charge des rapports sur les dépenses.

Les deux institutions ont, en quelque sorte, prospéré de façon parallèle et le Rapporteur général n'a pas, pour chacun des ministères, les pouvoirs particuliers qu'ont les rapporteurs spéciaux, ce qui constitue une bizarrerie de notre règlement.

En outre, dans le temps, compte tenu du délai d'examen de la loi de finances, il n'a pas la possibilité matérielle de suivre le travail des rapporteurs spéciaux, qui doivent travailler dans un laps de temps très court. Compte tenu de la charge qu'il supporte durant le mois d'examen du budget, il ne dispose pas véritablement du temps qui lui serait nécessaire pour suivre le travail des rapporteurs spéciaux !

En revanche, en ce qui concerne les lois de finances rectificatives, les rapporteurs spéciaux habituellement ne rédigent pas de rapport - seul le rapporteur pour avis de la commission de la Défense en établit traditionnellement un - et il en va de même pour les lois de règlement.

En conséquence, pour tout ce qui concerne l'évolution de la loi de finances et son exécution, c'est le Rapporteur général qui est en charge des affaires : il y a là une sorte de dichotomie dont on peut se demander si elle est voulue ou si elle est le fait du hasard...

J'ai regardé ce qui se passait, par exemple, aux Etats-Unis. Le système américain est différent dans la mesure où il n'y a que deux commissions dans chacune des deux assemblées : la commission des voies et moyens, qui s'intéresse donc aux recettes et à l'équilibre, et une commission dite des « *appropriations* », appellation dont je n'ai pas

trouvé de traduction française ⁽¹⁾, qui décide de l'affectation, budget par budget, des différents crédits.

Faut-il solenniser cette réflexion ou, au contraire, envisager que le Rapporteur général ait, au moins, un pouvoir de coordination vis-à-vis des rapporteurs spéciaux ?

Je pense qu'il convient plutôt d'essayer de s'engager dans la seconde voie. Elle permettrait notamment d'appréhender un certain nombre de sujets transversaux, comme, par exemple, celui de la fonction publique, qui est étudié dans un rapport sur la fonction publique, qui est examiné justement ce matin, mais qui n'est en fait pas suffisamment transversal dans la mesure où l'examen n'est pas conduit ministère par ministère - il y a également d'autres sujets transversaux qui mériteraient d'être examinés -. De plus, elle s'avérerait utile dans le cadre des relations entretenues avec la Cour des comptes.

Cette dernière nous communique, en effet, un rapport d'exécution, dans le cadre duquel il appartient au Rapporteur général, qui est en fait l'interlocuteur naturel de la Cour des comptes de poser un certain nombre de questions. Les rapporteurs spéciaux, quant à eux, n'ont pas normalement d'accès direct à la Cour des comptes, dans le cadre dudit rapport. On constate donc, si l'on peut dire, « une certaine déperdition d'énergie » et un problème de coordination, et ce d'autant plus que, lorsque j'étais Rapporteur général, je ne recevais pas les lettres d'observation et les référés de la Cour des comptes sur les différents ministères, mais je n'ai pas eu le sentiment, au cours des quatre années où j'ai exercé ma fonction, que tout ce qui était produit en dehors du rapport public, du rapport d'exécution des lois de finances et - mais là c'est un autre problème - du rapport sur la sécurité sociale fasse l'objet d'une exploitation régulière, notamment par les rapporteurs spéciaux.

Nous nous heurtons, là encore, à un problème, à savoir que la meilleure source d'informations actuelle sur les lois de finances provient de la Cour des comptes et que si les ministres, aujourd'hui, n'ont pas la volonté eux-mêmes d'appliquer ses recommandations, elles disparaissent assez profondément dans les sables ! En tout cas, il n'y a pas, au sein de notre assemblée, de travail de suivi des propositions, des réflexions ou des décisions de la Cour des comptes, non plus d'ailleurs qu'il n'y a de liens suffisants avec la Cour de discipline budgétaire.

Dans le passé, M. Charasse avait tenté de mettre en place une réforme, mais, cette dernière ayant avorté, on s'aperçoit que dans ce domaine, si l'on veut suivre correctement l'efficacité et parvenir à une sanction dans l'exécution, il conviendrait que la Cour de discipline budgétaire ait beaucoup plus d'activités qu'elle n'en a à l'heure actuelle !

Voilà donc déjà un premier domaine de réflexions.

Il en est un second, qui tient au fait que, contrairement à ce qu'a dit le Professeur Philip, nous sommes actuellement dans un système constitutionnel, notamment autour de l'article 40, qui bride beaucoup nos possibilités de contrôle et de sanction.

Cela appelle de ma part une première réflexion : le Conseil constitutionnel n'est, il est vrai, pas très regardant sur l'application de l'ordonnance de 1959, notamment en ce qui concerne certaines nomenclatures comptables, les prélèvements, tout ce qui est soustrait aux recettes, et également en ce qui concerne l'utilisation d'un certain nombre de comptes, notamment les comptes d'affectations spéciales.

⁽¹⁾ *NDLR* : il semble qu'on puisse traduire par « allocations ».

Je dois dire que dans ces domaines la Cour des comptes souhaiterait plus de rigueur et qu'elle a d'ailleurs fait des propositions allant dans ce sens, certaines étant relatives, par exemple, aux dotations de certaines entreprises publiques ou à l'utilisation du Fonds des transports terrestres et des voies navigables, qui correspond à une forme de débudgétisation, mais les propositions de la Cour des comptes n'ont pas de sanction et le Conseil constitutionnel ne les suit pas...

Il est possible qu'il évolue, mais la grande difficulté pour lui tient au fait qu'il se heurte aussi à un problème de sanction, la seule sanction dont il dispose actuellement étant le rejet de la loi de finances, ce qui est évidemment une sanction si rigoureuse qu'elle ne peut pas être appliquée.

Le Conseil constitutionnel vient pourtant d'évoluer puisque, l'année dernière, sur le problème des fonds de concours, il a en quelque sorte intimé l'ordre au Gouvernement de préparer une loi de finances où les fonds de concours apparaissent, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors !

Peut-être que s'il évolue dans sa jurisprudence en ne se contentant pas d'annuler un certain nombre de dispositions, mais en émettant des recommandations et en faisant quelque peu pression, les choses pourront avancer.

Les difficultés, selon moi, tournent surtout autour de l'article 40, qui est devenu, en ce qui concerne les recettes, une sorte d'alibi, puisque maintenant on utilise quasi systématiquement le gage du tabac, qui permet pour beaucoup de textes de faire ce que l'on veut.

En revanche, en matière de dépenses, l'article 40 dans sa jurisprudence actuelle, telle qu'elle a d'ailleurs été analysée par les différents rapports de Présidents des commissions, nous bride beaucoup !

En effet, lorsqu'on veut réaliser un certain nombre d'économies et donc revoir les propositions du Gouvernement sur une loi de finances initiale - c'est quand même l'un des éléments majeurs du contrôle parlementaire - il existe deux possibilités : soit faire une sorte d'exercice d'économies comme le fait le Gouvernement dans le cadre de la régulation budgétaire, ce qui nous est refusé par le Conseil constitutionnel, qui veut que chaque économie soit nettement individualisée et justifiée, ce qui interdit les exercices type régulation budgétaire au Parlement ; soit réduire les crédits - c'est ce que j'avais demandé pour la Très Grande Bibliothèque - comme on l'a proposé parfois dans le passé !

Là, il faut dire que si le rapporteur spécial propose une telle mesure, il est sûr d'avoir contre lui le ministre et son administration et l'on ne voit pas très bien au nom de quoi, - et c'est pourquoi, très souvent, les rapporteurs spéciaux ne le font pas - il pourrait proposer cette diminution forte, dans un domaine donné d'un crédit budgétaire, alors qu'il n'a aucune possibilité d'envisager, par exemple, un redéploiement ou de préciser que la réduction est momentanée et qu'il choisit simplement de différer la dépense parce qu'il ne dispose pas de suffisamment d'éléments : ce que j'avais proposé pour la Très Grande Bibliothèque était d'étudier mieux les choses, de savoir ce que tout cela allait coûter, si ce qui était proposé était vraiment opérationnel avant d'inscrire le crédit...

Comme les rapporteurs spéciaux ne disposent pas de telles possibilités et que la sanction de couper un crédit est extrêmement brutale, ils ne la proposent pas...

Ils n'ont pas, non plus, la possibilité de modifier une affectation de recettes à une dépense, pas plus qu'ils n'ont la possibilité d'opérer un transfert d'un budget annexe ou d'un compte d'affectation spéciale au budget général ou vice versa et donc, dans ces conditions, il y a une très faible mobilité possible des crédits au niveau du vote de la loi de finances initiale et donc du contrôle initial du Parlement.

J'aborderai maintenant, très brièvement un troisième champ de réflexions, qui porte sur le fait de savoir, si pour exercer ce contrôle, nous disposons de suffisamment d'éléments et comment s'établissent les rapports avec le Gouvernement.

Il y a, selon moi, un premier domaine qui comporte une lacune, qui est celui des prévisions économiques : nous ne sommes pas à même, pas plus au Sénat qu'ici, de faire des prévisions économiques qui soient différentes de celles du Gouvernement, ce qui a des conséquences, d'abord dans la présentation de la loi de finances, ensuite sur un certain nombre de dépenses, aussi bien d'ailleurs dans la loi de finances proprement dite que dans la loi de financement de la protection sociale.

Il faut dire, par exemple, que l'un des chiffres clés, cette année, de la loi de financement de la protection sociale, est la progression des revenus de 4,3% - personne, ici au Parlement, n'est en mesure de contester ce chiffre - et toutes les déclinaisons des lois de finances et lois de financement de la protection sociale sont fonction d'un certain nombre d'éléments de ce type.

Pour revenir aux Etats-Unis, je dois dire, qu'ils ont, eux, ce qu'on appelle le *Joint economic comity*, qui existe depuis très longtemps, qui est commun aux deux assemblées - Sénat et Chambre des représentants - et qui fait ses propres projections économiques. Faut-il en arriver là ou travailler plus de concert avec des organismes indépendants type OFCE. Je ne trancherai pas, mais c'est en tout cas une préoccupation que nous devons avoir pour l'ensemble des lois de finances, notamment en ce qui concerne les dépenses. Peut-être serait-il déjà salutaire, ainsi que je l'avais pensé lorsque j'étais Rapporteur général, mais le projet s'est heurté à un certain nombre de problèmes internes, que le Rapporteur général ait à ses côtés un administrateur de l'INSEE pour donner un caractère de plus grande originalité à la partie économique et prévisionnelle du rapport général.

Par ailleurs, - et cela correspond bien à ce qu'a dit M. Prada - les relations avec les administrations, telles que la Direction générale des impôts, permettent d'obtenir l'essentiel des informations dès lors qu'elles existent et, pour exercer un contrôle efficace, nous ne souffrons pas véritablement dans ce domaine de rétention d'informations, le seul problème étant que ces dernières ne sont pas toujours pertinentes et qu'il y a donc des progrès à faire dans la conceptualisation de certaines formes d'information. Toutefois on ne peut parler de problèmes de rétention.

En revanche, je considère que l'on ne peut pas dire la même chose en ce qui concerne la Direction du Trésor.

J'ai eu, dans le passé, à intervenir au sujet des différentes formules de sauvetage du Crédit Lyonnais. J'ai été obligé de déposer une proposition de loi car le contrôle du Parlement dans ce domaine était extrêmement mal perçu par la Direction du Trésor. On en est venu à créer un établissement public, à avoir recours à un certain nombre de procédures et à demander à ce qu'un délégué de la commission des finances siège dans les conseils de contrôle des établissements de défaisance pour pouvoir suivre un peu les choses. Or, ce qui était vrai pour le Crédit Lyonnais, le reste malheureusement, quelles que soient les législatures, pour ce qui a trait globalement aux entreprises publiques...

C'est là un domaine où nous manquons totalement d'informations et je parle sous le contrôle de l'actuel rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor, qui est notamment en charge des comptes d'affectation et des privatisations : c'est un domaine qui est parfaitement opaque et sur lequel on n'a absolument aucune maîtrise ! On a essayé dans le passé de demander un certain nombre d'éléments d'information qui ne nous ont pas été communiqués, ce qui constitue un problème extrêmement préoccupant. Par exemple, nous n'avons jamais pu obtenir les chiffres bruts, c'est-à-dire avant prélèvement, des commissions bancaires, qui sont prises sur le placement des titres en matière de privatisations, et des honoraires, parfois très conséquents qui sont demandés pour l'étude préalable aux privatisations...

Il est encore un secteur où des progrès restent à réaliser, mais c'est évidemment beaucoup plus délicat et cela concerne surtout les recettes, même si, dans le cadre d'agrément, cela peut aussi concerner les dépenses. Je veux parler de tout ce qui touche, à la Direction générale des impôts (DGI), à l'accès aux dossiers fiscaux.

Le Rapporteur général n'a pas accès à ces dossiers, qui sont couverts par le secret fiscal, ce qui peut amener l'administration à lui donner des informations qui ne sont pas exactement fiables ou ne correspondent pas exactement à celles qu'il souhaite, ce qui entraîne un certain nombre de difficultés d'interprétation.

Le dernier point de mon intervention sera pour situer le rôle du Rapporteur général dans l'activité législative globale du Parlement.

Très rapidement, sur les recettes, il n'y a pas d'exclusivité, au terme de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, des lois de finances en matière de recettes de l'Etat et notamment de recettes fiscales. C'est là une réelle difficulté, notamment lorsque, dans certains textes, nous sommes confrontés à une prolifération de mesures fiscales ou d'allégements en matière de cotisations sociales dont personne n'assure la maîtrise - la loi Pasqua sur l'aménagement du territoire, par exemple, est tellement prolifique que personne ne maîtrise les choses - et on peut se demander s'il ne serait pas envisageable de recentrer les mesures fiscales et de demander à ce que, sauf cas exceptionnel, elles figurent dans les lois de finances, soit initiales, soit rectificatives, et à ce qu'elles n'aillent pas se disperser dans tous les textes.

Pour ce qui se rapporte aux dépenses, il y a également un problème de contrôle : il est rare en effet qu'une nouvelle disposition législative n'entraîne pas un certain nombre de dépenses et là, normalement, l'administration est tenue de présenter des évaluations, des justifications, des prévisions. Je citerai pour exemple, le fait que lorsque nous avons voté la loi Neiertz sur le surendettement, nous avons complètement embouteillé les justices d'instance, car personne - en tout cas pas le rapporteur spécial de l'époque - n'avait imaginé le problème, fait une étude préalable et donc mesuré les conséquences d'une telle décision sur le fonctionnement de la justice et les moyens qui lui étaient nécessaires.

Je pense donc qu'il faudrait envisager une action dans ce domaine.

En dehors des moyens nécessaires pour appliquer une législation, il conviendrait d'étudier précisément la faisabilité des projets au regard des contraintes nouvelles qui sont demandées aux personnes, aux particuliers, aux entreprises et, de façon générale, à l'environnement.

Il est prévu des notes d'impact, mais il faut reconnaître que lorsque ces dernières existent, elles sont très souvent nettement insuffisantes et je pense - et cela va même au-delà du contrôle du Parlement - qu'on pourrait envisager, parallèlement au secrétariat général du Gouvernement qui assure la rigueur juridique de la préparation des textes, qu'un service administratif examine, au moins au niveau des projets, lesdits textes au regard de leur faisabilité, des contraintes nouvelles et des sujétions diverses qu'ils sont susceptibles d'entraîner pour l'ensemble de l'environnement et l'ensemble de ceux qui auront à charge de les appliquer.

A ce sujet, je précise que des réflexions ont été conduites sur ce thème aux Etats-Unis : je crois que, sous la présidence de M. Reagan, ce dernier avait créé une commission chargée précisément des relations entre l'administration, les entreprises et les administrés, dont il était ressorti des études assez exhaustives sur l'ensemble des contraintes, et qu'on avait donc bâti, parallèlement au budget financier, une sorte de budget des contraintes imposées aux particuliers et aux entreprises pour l'application d'ensemble de la législation.

Pour conclure, monsieur le Président, mes chers collègues, je dirai que si l'on veut avoir un contrôle efficace au niveau du Parlement, il faut que ce contrôle s'exerce naturellement, d'abord durant l'élaboration des textes à la fois financiers et non financiers, ensuite au cours de leur exécution, mais il faut bien reconnaître que, pour l'assurer correctement, il faut, à mon avis, que l'on retrouve un meilleur équilibre entre l'exécutif et le législatif, ce qui suppose de revoir en fait la forme de parlementarisme qui est la nôtre et qui, aux dires des spécialistes, est une forme de parlementarisme rationalisé avec les articles 34 et 37, bien que la distinction entre les deux soit très rarement appliquée dans notre assemblée, et surtout avec cet article 40, plus toutes les formes de vote, telles que le recours au vote bloqué, la deuxième délibération, qui font que, malgré tout, quoi qu'il arrive, c'est la volonté du Gouvernement qui triomphe et qu'il peut toujours, dans la mesure où il n'a pas envie, pour une raison ou une autre, de voir le Parlement pousser trop loin son action de contrôle, le freiner .

M. le Président : La parole est à M. Baert.

M. Dominique BAERT : Beaucoup de choses intelligentes et pertinentes ont été dites par notre collègue, M. Auberger, mais il en est une qui ne me paraît pas l'être et une autre sur laquelle je voudrais revenir un peu plus précisément.

En ce qui concerne la présence d'un administrateur de l'INSEE aux côtés du Rapporteur général - il pourrait d'ailleurs nous dire lui-même ce qu'il en pense, mais je ne crois pas bien entendu que M. Auberger fasse allusion aux différences de qualité fonctionnelle entre les administrateurs de l'Assemblée et ceux de l'INSEE - je dirai qu'il reste à savoir pour quoi faire...

En effet, je ne vois pas très bien ce que pourrait faire de plus un seul administrateur.

S'il s'agit de « densifier » la réflexion sur l'analyse macro-économique, honnêtement, il suffit de s'en donner les moyens au niveau interne et d'y regarder de près ; s'il s'agit de mettre en place des équipes de modélisation, c'est faire beaucoup d'honneur à l'administrateur INSEE que d'estimer qu'il peut le faire !

Ayant moi-même participé à des équipes qui ont mis en place des modèles au sein de la Banque de France, il y a une quinzaine d'années, je mesure l'ampleur de la tâche : c'est un

processus long, très onéreux, très coûteux en temps, en énergie et, qui plus est, en exhaustivité. Je crois que l'heure n'est plus à des modélisations spécifiques, parce qu'il y a eu beaucoup d'organismes indépendants qui se sont créés, qu'il y a eu cette innovation au sein de la Commission des comptes de la Nation de ce qu'on appelle « le consensus », ce qui signifie un groupe technique où chacun arrive et compare ses prévisions - il nous donne, d'ailleurs, dans les travaux du Rapporteur général, des informations déjà non négligeables et a représenté, au sein de la commission des comptes de la Nation, une avancée significative -.

Rien n'interdit, de surcroît, que nous puissions nous-mêmes, sur la base de nos propres hypothèses, confier des travaux sur ce point, mais j'ai le sentiment qu'en l'état actuel des formations internes à cette maison, il y a toutes les compétences permettant d'aller dans ce sens et d'affiner - car je rejoins l'analyse de M. Auberger sur ce point - l'étude des questions macro-économiques. Tout cela ne tient certainement pas au recrutement d'un seul administrateur INSEE, nonobstant la considération que j'ai pour lesdits administrateurs.

Par ailleurs, je voudrais abonder dans le sens de l'intervention de notre collègue concernant la fonction spécifique relative aux comptes spéciaux du Trésor et aux entreprises publiques. Je ne reprendrai peut-être pas le terme « d'opacité », mais il est vrai qu'il est parfois difficile d'obtenir des informations *a priori* - on les obtient parfois *a posteriori* -, notamment pour tout ce qui touche aux privatisations, mais je peux donner une information à M. Auberger puisque, répondant par anticipation à sa préoccupation, j'espère pouvoir lui fournir très prochainement, dans mon rapport, un certain nombre d'éléments relatifs aux commissions des privatisations et aux relations financières avec les différents établissements. J'observe, toutefois, en lui donnant raison, que j'ai beaucoup de difficultés à obtenir des informations détaillées à ce sujet : elles ne restent que très globales et je le regretterai d'ailleurs dans le rapport !

Tout autre est l'approche des entreprises publiques, où, effectivement, on a quand même le sentiment d'avoir une information très globale, donc très partielle, et je crois qu'à ce niveau un vrai travail de réflexion doit être engagé pour savoir quelle est la relation du Parlement avec le suivi des entreprises publiques et quelle est la nature des renseignements qu'il peut obtenir, si ce n'est des renseignements *a posteriori* et très lacunaires.

Incontestablement, je rejoindrai notre collègue sur ce point !

M. le Président : La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Je ne peux que souscrire totalement, non seulement à l'analyse, mais aussi aux propositions de M. Auberger.

Je serais tenté de dire que le contrôle, aujourd'hui, du Parlement, s'il veut faire son travail, demande beaucoup d'héroïsme. Mon expérience de Président de la Commission des finances, ces dernières années, m'a montré que, lorsque des rapporteurs voulaient effectuer vraiment bien leur travail, ils étaient mal perçus par leur ministre, y compris s'ils appartenaient à sa famille politique et qu'ils étaient caricaturés, y compris par leurs collègues des autres commissions ou par le Président de l'Assemblée nationale, - je ne dis pas nécessairement l'actuel Président ...

M. le Président : J'ai appris qu'il avait un pouvoir supplémentaire que je n'avais pas perçu dans les textes, ce qui me plonge dans un abîme de réflexions. (*Sourires*).

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Un pouvoir moral !

On a cité l'exemple de la Très Grande Bibliothèque ; je pourrai citer l'exemple du rapporteur M. Jégou sur la formation professionnelle, dont on savait parfaitement qu'elle offrait des marges de gestion de productivité et qui a été soumis à d'extraordinaires pressions de toutes parts. On a assisté au même phénomène avec le cinéma et les niches fiscales dans la culture et, quand la Commission des finances a voulu aborder le plafonnement de l'ISF pour revenir à la proposition de M. Bérégovoy simplement pour éviter le départ de sièges sociaux et autres, nous avons, là encore, subi des pressions et nous nous sommes entendu dire que ce n'était pas le rôle de la Commission des finances ni celui de son rapporteur, et que l'on entrait dans le domaine politique de la majorité et de l'opposition !

Je serais donc tenté de dire que l'exécutif ne supporte pas le contrôle!

Que pouvons-nous faire demain ? Il y a peut-être deux suggestions qui mériteraient d'être analysées. La première concerne les conséquences des rapports de la Cour des comptes sur certains ministères : ne devrait-il pas y avoir, systématiquement, de la part de l'exécutif et du Parlement, une sanction financière pour ce ministère ?

La deuxième vient de la constatation qu'il ne suffit pas d'avoir la volonté, mais qu'il suffit d'avoir la connaissance. Or, l'accès à l'information est extraordinairement difficile, surtout quand, de surcroît, on se trouve dans l'opposition! S'il y a des audits - comme je le pense et je l'espère - dans les ministères sur certaines fonctions et actions, serait-il possible pour nous, soit par les laboratoires universitaires, soit par les cabinets d'expertise comptable ou les grands cabinets d'audit, d'avoir, pour le Président et le rapporteur de la Commission des finances, copie de ces audits et de ces analyses, ce qui serait un élément d'information porté à leur connaissance ?

Ce sont là quelques suggestions, mais je répète qu'il faut vraiment faire preuve d'héroïsme aujourd'hui si l'on veut engager les rapporteurs et la commission des finances dans la voie du contrôle de la dépense publique.

M. le Président : La parole est à M. Fuchs.

M. Gérard FUCHS : Je ne formulerai que deux réflexions rapides.

La première fait référence à l'exemple de Philippe Auberger sur la loi Neiertz concernant l'élaboration d'un texte ou d'une réglementation nouvelle.

Je crois qu'il y a une part imprévisible dans ce qu'il décrivait, puisque nous avons, y compris les auteurs du projet de loi, finalement découvert que le nombre des ménages surendettés en France et justifiables des procédures envisagées était probablement plus élevé que celui que l'on prévoyait mais, en même temps, cela me faisait penser à une pratique qui s'est instaurée progressivement au niveau de la législation européenne et de l'élaboration des directives, je veux parler de l'obligation, qui s'est mise en place au fil des années, après toute une série de constats tels que ceux que nous échangeons aujourd'hui,

d'études d'impact qui sont aujourd'hui assez complètes : effets financiers pour le budget, effets en termes d'emploi, effets sur l'environnement, par rapport à la subsidiarité.

Aujourd'hui un texte européen est nécessairement accompagné d'une annexe qui devient de plus en plus substantielle et qui pose finalement la question des conditions et des conséquences de sa mise en application. C'est peut-être un domaine dans lequel nous avons encore des progrès à accomplir mais, encore une fois, il s'est agi d'une construction progressive - il serait peut-être intéressant de l'étudier - à la suite d'un certain nombre de constats, du type de celui que vous faites. Tout n'est évidemment pas prévisible à l'avance, mais une bonne moitié de ce qui arrive doit pouvoir être anticipé !

Ma première remarque avait donc trait à la nécessité d'études d'impact préalables accompagnant le vote d'un projet de loi ou d'une proposition de loi correspondant à quelque chose de nouveau.

Ma deuxième remarque a trait aux relations qui s'établissent entre Rapporteur général et rapporteurs spéciaux. Il est vrai - et je pense que nous avons tous plus ou moins connu cela - que la pente naturelle des choses fait qu'un rapporteur spécial est davantage le porte-parole de l'administration, sur laquelle il rapporte de ses besoins, de ses insuffisances, de ses récriminations, qu'un contrôleur et il est vrai qu'il est plus facile de se situer dans le premier rôle que dans le second, en particulier lorsqu'on prend un certain nombre de contacts.

Ne serait-il pas imaginable - sans être un spécialiste des ces choses, je ne pense pas que ce soit contradictoire avec l'actuel règlement de l'Assemblée - que le Rapporteur général, dans la période non budgétaire de l'année parlementaire, fasse une réunion des rapporteurs spéciaux, pour que soit définie, à cette occasion, la thématique de l'année suivante en termes de contrôle ou d'évaluation. Ce serait, en quelque sorte, une action transversale à certaines administrations, que j'illustrerai par un exemple qui me vient en tête et dont on parle de-ci, de-là sans qu'il y ait, à ma connaissance, d'études exhaustives : l'informatisation de l'administration devrait pouvoir avoir des retombées positives en termes d'économies, de moyens, voire de redéploiement de personnel, mais c'est là que les choses deviennent plus délicates. Je crois que c'est le genre d'étude sur laquelle - en tout cas c'est ma seconde suggestion -, lors d'une réunion collective sous l'autorité du Rapporteur général, les rapporteurs spéciaux des différents ministères pourraient décider, pour l'année suivante, de porter leur attention.

Cela suppose de la part de chaque rapporteur plus d'engagement en termes de temps, et nous savons que c'est la denrée la plus rare pour nous, mais la mise en commun des observations sur un tel sujet pourrait, je crois, être un élément de contrôle, d'évaluation et peut-être aussi d'inflexion utile.

M. le Président : La parole est à M. Carrez.

M. Gilles CARREZ : J'ai été, moi aussi, extrêmement intéressé par l'expérience et les propositions de Philippe Auberger.

Je voudrais intervenir sur la partie de son intervention relative à la difficulté que nous rencontrons à agir sur les dépenses. J'ai été rapporteur spécial entre 1995 et 1997 sur le budget de l'Education nationale et je n'ai pu obtenir d'éléments qu'à la Direction du budget.

Il a fallu, par exemple, sur un problème qui est essentiel et qui est de savoir combien d'enseignants ne sont pas chargés de classes, aller jusqu'à la Direction du budget pour obtenir un minimum de renseignements, en ayant tout à fait conscience de courir le risque d'être manipulé ou instrumentalisé par elle dans son rapport difficile avec cette énorme dépensière qu'est l'Education nationale.

En conséquence, la suggestion de notre collègue Fuchs consistant à essayer de mieux nous coordonner entre rapporteurs spéciaux, à échanger nos expériences et, éventuellement, à prévoir quelques axes d'action me paraît très intéressante !

Ce qui est très frustrant - et je prendrai pour exemple mon expérience récente s'agissant du budget du commerce extérieur dont j'ai parlé au Rapporteur général - c'est qu'avec une approche en amont et consensuelle entre les différentes administrations et partenaires, laquelle permet de montrer qu'un budget, préparé dans un certain contexte, doit être revu - ce point faisant l'objet d'un accord général -, on se heurte, lorsqu'il s'agit de faire passer tout simplement un redéploiement de crédits qui fait l'objet, je le rappelle, d'un accord général, aux procédures. En effet, le rapporteur spécial peut seulement proposer des diminutions de crédits, mais il ne peut même pas esquisser l'idée que les diminutions de crédits, qu'il propose, puissent servir à réabonder tel ou tel autre chapitre... Il faudrait vraiment que les pouvoirs des rapporteurs spéciaux puissent être étendus, au minimum, en termes de redéploiement.

Je comprends bien l'objection qui est faite et qui consiste à dire que très rapidement un rapporteur spécial peut se transformer en porte parole du ministère intéressé. Si, dans le cas présent, j'ai appris tout récemment, par exemple, que les réabondements qui sont nécessaires vont très certainement être pris en compte dans le prochain collectif, ce sera à nouveau à l'initiative de l'exécutif ! On fait donc un détour qui paraît inutile et qui vide un peu de sa substance et de son intérêt le travail qu'essaie de faire le rapporteur spécial.

Je crois comme vous, monsieur Fuchs, que les études d'impact, même si elles sont insuffisantes comme Philippe Auberger a eu raison de le souligner, ont un potentiel considérable et je crois qu'au fil du temps, on peut construire, mettre en place, une approche en termes d'études d'impact qui soit vraiment très efficace quant à la prévision des effets que les dispositions proposées peuvent produire.

M. le Président : La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Il est effectivement toujours intéressant d'entendre un exposé sur son expérience et j'ai été intéressé par ce qu'a pu dire Philippe Auberger.

Je pense effectivement, mais ce n'est peut-être pas le plus important, qu'il faudra, un jour ou l'autre, préciser les pouvoirs de coordination du Rapporteur général, parce que nous sommes confrontés parfois à des bizarreries quand le Rapporteur général se fait attraper par le contenu des rapports spéciaux, puisqu'en fait ces derniers portent son nom !

M. Philippe AUBERGER : Je ne l'ai pas dit, mais cela m'est arrivé aussi...

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Il y a donc effectivement un certain nombre de choses à préciser, d'autant plus d'ailleurs que la compétence générale du Rapporteur général sur le collectif et les lois de règlement fait qu'il peut s'intéresser à tout et demander des comptes sur tout, y compris sur l'ensemble des ministères !

Il y a donc certainement un certain nombre de précisions à apporter et je trouve extravagant que l'on puisse opposer - pour reprendre un exemple de Philippe Auberger - le secret fiscal au Rapporteur général, ce que ne manque jamais de faire l'administration quand les choses deviennent trop délicates : cela n'a pas de sens et il faut à tout prix que l'on puisse clarifier un certain nombre de points, mais c'est une question de volonté et d'initiatives de la part de la Commission des finances et de son Rapporteur général.

Puisque nous nous interrogeons sur l'efficacité de la dépense publique, je crois, Monsieur le Président, qu'il faudrait profiter de ce groupe de travail pour faire des propositions hardies également quant à notre manière de travailler, notamment lors de la discussion budgétaire.

M. le Président : Oui, c'est tout à fait nécessaire ! D'ailleurs l'autre jour, lors de la conférence des Présidents, comme ils déploraient de ne pas disposer de suffisamment de temps pour discuter, j'ai dit à mes collègues que nous allions aussi traiter de ce sujet dans notre groupe de travail.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Je suis de plus en plus convaincu - et Philippe Auberger le disait lui-même - que toute la deuxième partie n'a strictement aucun sens ! Nous donnons, de surcroît, l'impression de nous en désintéresser, alors que la principale explication tient au fait que, quoi qu'on dise, cela ne sert à rien, puisque les députés n'ont pratiquement aucune capacité à bouger quoi que ce soit en seconde partie. C'est donc beaucoup de temps perdu, qui pourrait être consacré à bien d'autres choses !

Il est vrai également - et là je rejoins encore Philippe Auberger - que notre façon de traiter la loi de règlement illustre bien aussi notre absence de contrôle des dépenses budgétaires et de l'exécution du budget, puisque, si l'on considère que notre fonction principale est de plus en plus une action de contrôle, on devrait faire de l'examen de la loi de règlement un temps vraiment fort de la vie parlementaire, alors que c'est quelque chose qui est totalement expédié.

Nous devons aussi nous interroger sur quelques modifications, dont certaines relèvent de la pratique et d'autres du règlement intérieur ce qui signifie qu'il nous appartient de les introduire, concernant le rapport de forces avec le Gouvernement ou entre institutions - je reprendrai l'exemple de Philippe Auberger sur la Très Grande Bibliothèque, car il est très éloquent de ce point de vue -, mais il convient aussi que nous nous interrogeons sur les quelques propositions que l'on peut faire par rapport aux dispositions législatives existantes. C'est le cas par rapport aux sanctions, car il est indéniable que lorsque la seule possibilité consiste, pour refuser par exemple une seconde délibération, à ne pas entrer en séance ou à ne pas voter, cela équivaut à utiliser l'arme atomique pour résoudre un problème mineur... Ces questions de deuxième délibération sont effectivement totalement contraires à l'esprit même des pouvoirs du Parlement ! Le pouvoir de l'exécutif sur le Parlement est exorbitant !

A partir des observations et du vécu des uns et des autres, je considère, monsieur le Président, qu'il y a des propositions à faire qui doivent pouvoir recevoir une application immédiate, parce qu'elles relèvent d'une question de volonté à l'intérieur même de notre assemblée et dans nos rapports avec le Gouvernement, et qu'il en existe d'autres qu'il nous faut faire concernant les règles beaucoup trop contraignantes qui ont été fixées à une époque où il était nécessaire de brider l'action des parlementaires.

M. le Président : La parole est à M. Auberge.

M. Philippe AUBERGER : J'ai bien compris qu'il y avait un accord assez général sur le constat que j'ai dressé et sur les différentes propositions, mais j'aimerais d'un mot revenir sur la remarque de M. Baert.

J'ai voulu donner un exemple - et j'ai d'ailleurs été très cursif sur ce problème. Je crois que c'est néanmoins un problème important que de savoir comment l'assemblée et la Commission des finances doivent s'insérer dans la réflexion économique et dans le système d'information économique français, ce qui va même au-delà de la conjoncture et des perspectives de la simple loi de finances.

Si j'ai proposé - mais c'était un tout petit élément - que, dans un premier temps en tout cas, on envisage peut-être un jour de mettre un administrateur de l'INSEE à disposition c'est parce que j'avais, par exemple, un administrateur de l'Assemblée qui venait du Conseil constitutionnel et qui s'occupait des problèmes de constitutionnalité des lois de finances et que je trouvais que c'était là une excellente chose, d'ailleurs pour les deux institutions. C'est un peu dans cet esprit que j'ai fait cette proposition. Il y a toute une masse d'informations auxquelles nous n'avons pas accès, non pas parce qu'elles ne sont pas publiées, mais parce que nous ne connaissons pas les circuits pour les obtenir. En fait, on les obtient par le circuit des administrateurs de l'INSEE à l'INSEE, mais également à la Direction de la prévision ou à la DARES du ministère du travail ou au service de statistiques de l'Education nationale par exemple.

En revanche, je ne suis pas certain effectivement qu'il faille que l'Assemblée se dote de modèles - et je ne l'ai d'ailleurs pas proposé -, mais j'ai simplement dit qu'elle pourrait peut-être avoir des relations privilégiées avec des organismes type OFCE. Je pense en tout cas que l'Assemblée n'est pas suffisamment présente dans ce type de discussions.

J'allais à la réunion plénière de la commission des comptes de la Nation et, là, l'Assemblée n'a pas vraiment la possibilité de faire entendre sa voix, parce qu'elle n'a pas de réflexion autonome et personnalisée à proposer.

Sur le reste, j'ajouterai juste un mot pour dire qu'effectivement il faut - et cela va bien dans le sens des suggestions que j'ai formulées - développer le travail transversal des rapporteurs spéciaux sur différents thèmes, tels que ceux qui ont été énumérés par M. Fuchs et, par voie de conséquence, également le travail transversal des administrateurs de l'Assemblée qui suivent les différents rapporteurs spéciaux.

C'est là quelque chose qui est parfaitement possible !

Il faut également affiner les études d'impact, car je ne sais comment sont celles qui sont transmises au Parlement européen, mais je sais en tout cas que celles qui nous sont transmises sont vraiment indigentes sur beaucoup de points. Il y a donc un gros effort de

méthodologie à obtenir de l'administration, étant entendu que nous-mêmes, notamment les rapporteurs spéciaux, devons nous saisir de ces études d'impact au fur et à mesure qu'elles sont produites, afin de pouvoir réagir sur la méthode, demander davantage d'informations et utiliser les pouvoirs qui sont énormes dans ce domaine.

Pour conclure, je dirai qu'il faut effectivement que nous réfléchissions, de façon approfondie, sur nos possibilités de sanction, en particulier pour l'exécution des lois de finances et des lois de règlement. La seule sanction dont nous disposons à l'heure actuelle est de refuser une loi de règlement, ce qui serait absurde. Un certain nombre de points sont soulignés, notamment par la Cour de comptes, sur lesquels nous devrions avoir des possibilités, soit de sanction, soit de recommandation très forte au regard des différentes administrations, avec la sanction possible de ne pas reconduire les crédits ou de couper significativement ces derniers lors de la future loi de finances.

Cette articulation entre les lois de finances et leur exécution est, à mon avis, insuffisante en l'état actuel des choses !

M. le Président : Merci beaucoup pour ce travail que vous avez fait, qui est considérable et merci de nous avoir permis, par votre exposé, d'approfondir ce sujet.

**Audition de M. Jean ARTHUIS,
Sénateur,
Ancien ministre de l'économie et des finances**

(extrait du procès-verbal de la séance du 19 novembre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIOUS, Président

M. le Président : Monsieur le ministre, chers amis, nous reprenons nos travaux.

Nous essayons de façon informelle, mais en nous attachant à aller au fond des choses, de réfléchir à l'efficacité des dépenses publiques et au contrôle parlementaire. L'interaction entre les deux sujets est intéressante. Se pose un problème lié à l'efficacité de la dépense publique. Vous êtes, monsieur le ministre, expert en la matière. Il est nécessaire d'améliorer cette efficacité, ce que l'administration peine à faire. Le Parlement doit en conséquence jouer son rôle. C'est, en outre, un élément de légitimité supplémentaire du Parlement, auquel échoit cette responsabilité. Cela demande beaucoup de changements.

Notre groupe, qui rassemble toutes les formations de l'Assemblée, travaille depuis quelques semaines, et pour quelques semaines encore, sur cette question.

Nous souhaiterions un exposé fondé sur votre expérience et vos réflexions. Nous vous soumettrons ensuite à la question !

Nous vous remercions infiniment d'avoir pris de votre temps pour répondre à notre invitation.

M. Jean ARTHUIS : Je voudrais tout d'abord saluer votre initiative. Nous sommes au coeur d'une réflexion fondamentale et en situation, je le pense, de nous donner les instruments d'une réforme de l'Etat.

Je voudrais vous proposer quelques constats *a priori*.

Tout d'abord, il y a peu d'actes politiques qui n'aient pas une incidence budgétaire. Force est de reconnaître que les instruments de reddition de comptes sont sommaires et souvent totalement archaïques.

Deuxième constat : on a beaucoup de mal à connaître la réalité de la dépense publique, sinon à travers quelques grandes masses, et la comptabilité publique appréhende pour l'essentiel des flux.

Troisième constat : au sein de la sphère publique, au sein de l'Etat, on est peu disposé à répondre à une question élémentaire : « Combien cela coûte ? ». L'opacité ambiante arrange tout le monde. Sans doute, convient-il d'opérer une vraie rupture.

Quatrième constat : les contrôles de l'efficacité de la dépense publique s'effectuent nécessairement *a posteriori* et le Parlement n'est pas le mieux armé pour mener à bien cette mission. J'ajoute que les sources d'information sont uniques ; c'est en général par le Cabinet des ministres que transite l'information et ceci est sans nul doute un vrai problème.

Enfin, les Etats prennent conscience aujourd'hui qu'ils sont en concurrence au plan européen et au plan international, qu'une telle concurrence pèsera lourdement sur l'évolution de la fiscalité et qu'à défaut de nous ajuster, nous nous exposerons, chaque jour un peu plus, à des risques de délocalisations qui ne seront que la conséquence d'une optimisation fiscale par nombre d'opérateurs économiques. Je crois qu'il faut mettre un terme à l'Etat mensonger et nous donner les moyens de la transparence.

Il y a bien sûr la Cour des comptes. J'apprécie les évolutions et les mutations auxquelles elle procède depuis quelques trimestres. Il y a le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Tout cela est bel et bon, mais on n'en fait pas un usage très substantiel. Enfin, il y a, vous l'avez dit, monsieur le Président, le Parlement. C'est naturellement la fonction du Parlement que de contrôler l'action du Gouvernement et des administrations publiques. Bien sûr, l'acte législatif est fort, mais, pour l'essentiel, c'est le Gouvernement qui légifère. En revanche, en matière de contrôle, le Parlement s'est vu confier un rôle institutionnel absolument irremplaçable. Je crois que l'Etat souffre d'un déficit de transparence, mais aussi d'un déficit de contrôle. Il y eut un grand projet d'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, qui s'est trouvé rapidement confronté au corporatisme des assemblées parlementaires et des commissions permanentes, notamment des finances. Je ne crois pas que l'on puisse dire que cette initiative a produit des fruits à la hauteur des espérances de ses concepteurs !

Je voudrais vous soumettre quatre propositions.

Première proposition : prendre les moyens d'effectuer des évaluations *a priori* et généraliser les études d'impact. Je voudrais rappeler que, dans des circulaires de novembre 1995 et de mars 1996, on avait voulu généraliser les études d'impact pour permettre au Parlement, comme au Gouvernement, de légiférer et de réglementer à bon escient, en éclairant, mieux qu'elles ne le sont actuellement, la portée et les incidences des projets soumis.

En novembre 1996, le Premier ministre avait demandé une évaluation au Conseil d'Etat sur la procédure des études d'impact accompagnant les projets de loi et de décret. On s'est aperçu à l'époque que l'étude d'impact n'avait été effectuée que dans moins d'un cas sur dix : c'est dire que ces principes ne sont pas entrés dans notre culture.

Deuxième proposition : assurer et améliorer l'information financière et budgétaire mise à la disposition du Parlement, comme des acteurs de la Nation et de l'ensemble de nos citoyens. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a bien prévu que tout agent public doit rendre compte de son administration. Or, l'ordonnance du 2 janvier 1959 a encadré le budget dans des conditions telles qu'il est parfaitement illisible. Lorsque le Gouvernement dépose sur le bureau des Assemblées le projet de loi de finances, quelques pages préparées par le ministre lui-même vont inspirer l'opinion publique et tous les commentaires. Mais nous ne sommes pas véritablement en mesure d'exprimer une opinion sur la situation des finances publiques.

J'avais essayé, au printemps 1996, lors d'un débat d'orientation budgétaire, de présenter le budget de l'Etat comme on présente le budget d'une commune ou d'une collectivité territoriale, en distinguant les dépenses et recettes de fonctionnement de celles d'investissement. Je souhaite, pour ma part, que l'on persévère dans cette voie et qu'ensuite on analyse et commente toutes les rubriques. C'est, à mon avis, la seule façon de faire prendre conscience à nos compatriotes de l'urgence et de la nécessité des réformes à engager, faute de quoi se perpétuera l'impression générale que tout va bien ainsi, que l'on

en a vu d'autres et que l'on peut persévérer dans cet aveuglement. Se fait donc jour la nécessité d'une présentation lisible et sincère, dont la Cour des comptes devrait se porter garante. Elle intervient sur les documents *a posteriori*, ce que je comprends ; il serait intéressant qu'elle puisse, sur un projet de budget, exprimer une opinion sur la vraisemblance et la sincérité de sa présentation.

Troisième proposition qui découle de la précédente : il faut mettre en chantier la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Il faut instituer cette exigence de présentation du budget en termes de « fonctionnement-investissement » et, sans doute aussi, s'orienter vers une prohibition du déficit de fonctionnement. On le perçoit au travers des budgets actuels. Pour équilibrer la loi de finances, on continue à financer par emprunt des dépenses de fonctionnement. Pas un seul centime n'est destiné à rembourser les emprunts antérieurs qui viennent à échéance et la dette ne cesse de progresser.

Quatrième proposition : définir une méthode d'audit des services de l'administration publique et pérenniser un véritable bilan patrimonial de l'Etat. Nous n'avons pas de situation patrimoniale. Nous connaissons quelque peine à évaluer les actifs de l'Etat. Quant à la dette publique, je n'oserais garantir la sincérité des comptes qui nous sont présentés. Puisqu'il s'agit de flux, où sont les dettes latentes ? Dans le cadre des pratiques exercées ces vingt dernières années, il est arrivé bien souvent que le Gouvernement engage les finances publiques sans en référer au Parlement. Cela s'est vérifié à plusieurs reprises. Je ne crois pas que l'on puisse persévérer ainsi. On ne sait pas répondre à la question « combien coûte le fonctionnement d'un bureau, le fonctionnement d'un service ? ». Et je nous soupçonne de ne pas vouloir connaître ces dépenses, car nombre de réformes seraient instantanées si on savait répondre à cette question. Lorsque des collaborateurs sont mis à disposition entre deux services de l'Etat, il n'y a pas de refacturation. Je prends l'exemple de l'Institut des hautes études de la défense nationale. J'ai quelques scrupules à le faire, car j'ai beaucoup d'attachement pour cette institution. J'en ai été auditeur en 1990. Et quand je suis revenu au Sénat, et *a fortiori* Rapporteur général du budget, le général, directeur de l'Institut, m'a demandé de venir abonder les besoins de l'Institut. Lorsqu'on lit le bleu budgétaire du Premier ministre, les besoins s'établissent à cinq millions de francs, mais ils ne traduisent pas le coût réel de l'Institut, faute de tenir compte des salaires et des charges sociales de l'encadrement de l'Institut, des charges afférentes aux locaux mis à disposition de l'Institut par l'Ecole militaire... Si l'on prenait le temps d'évaluer le coût de l'Institut, on s'apercevrait qu'il représente peut-être dix fois la somme inscrite dans la loi de finances. C'est là un exemple parmi d'autres, que l'on pourrait multiplier.

Nous ne disposons pas des instruments nécessaires. Je pense à ces annonces que l'on fait lorsque l'on veut s'attaquer au train de vie de l'Etat. C'est d'un effet puissant auprès de l'opinion publique, mais cela ne va jamais très loin. Au reste, ce n'est pas là que sont les principales économies potentielles. Je pense à l'exemple de la suppression du GLAM, voici trois ans. Cela apparaissait comme une économie extraordinaire. Immédiatement, les ministres reçurent les propositions de compagnies privées dont les facturations étaient moins élevées que celles exigées par le ministère de la Défense. Mais, dites-moi quel était l'avantage pour l'Etat, car, si le GLAM coûtait cher aux autres ministères, il apportait beaucoup d'argent à celui de la Défense. On ne consolide pas les dépenses au sein de l'Etat. Chacun se comporte comme s'il était l'Etat à lui seul. Il faut mettre un terme à ces méthodes. Le GLAM ne coûtait pratiquement que le prix du carburant.

Je pense aussi au secteur des entreprises. J'ai cru pendant longtemps que les entreprises publiques étaient contrôlées par l'Etat et que celui-ci avait imposé des redditions de comptes normées, avec des méthodes très homogènes. L'occasion m'a été offerte de

constater que chacun se débrouillait comme il le pouvait et que, bien souvent, les comptes étaient arrêtés sous contrainte, pour sauver les apparences. Nous avons recours à tous les instruments possibles de la cosmétique.

J'ai fait consolider les comptes des entreprises, ainsi que l'avait demandé le Parlement dans une disposition d'un DDOEF de 1994. Ces comptes n'ont jamais été publiés. Et lorsque j'ai fait procéder à cet exercice en tant que ministre de l'économie et des finances, ceux qui ont participé à cette mission m'ont fait observer que nombre d'entreprises publiques ne constatent pas leur dette de retraite. On l'a bien vu quand France Télécom a changé de statut et qu'il a fallu constater une dette de 155 milliards de francs correspondant aux droits à pensions.

Si donc nous voulons avancer et engager des réformes avec réalisme, il faut aussi prendre le temps de définir des méthodes d'évaluation et des règles de présentation des comptes publics. Un certain nombre de grands Etats sont engagés dans cette voie. Lorsque M. Camdessus et le Fonds monétaire international se sont trouvés dans l'embarras du fait de la survenance d'une crise monétaire et financière en Asie, peut-être ont-ils été victimes des aléas qui caractérisent la présentation des comptes des grandes institutions publiques. Il y a nécessité à réformer ces pratiques, à sortir d'une forme d'illusionnisme qui a pu satisfaire beaucoup d'acteurs publics, mais qui risque aujourd'hui d'altérer singulièrement les marges de manoeuvre de l'Etat. Le Parlement trouve ici l'une des voies les plus larges pour asseoir son autorité et reprendre toute sa place dans nos institutions démocratiques. Un champ d'action s'offre à nous, mais il nous importe d'en assumer toute la responsabilité et d'aller vers une plus grande autonomie d'expertise. Il me paraît inconvenant de dépendre à ce point des sources d'informations uniques qui transitent par les cabinets ministériels. Je ne mets nullement en cause leur éthique, ni leur sincérité, mais il me paraît très important que le Parlement puisse disposer d'une véritable autonomie d'expertise.

Voilà, monsieur le Président, messieurs les députés, les quelques observations que je souhaitais faire.

M. le Président : Je vous remercie.

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Monsieur le ministre, vous êtes un homme à l'expérience très utile pour nous, puisque vous avez été Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, puis ministre.

Je voudrais vous poser quelques questions et avoir votre sentiment.

En qualité de Rapporteur général, vous avez certainement eu le sentiment de ne pas avoir toujours les moyens de disposer des éléments de contrôle. Vous avez été ministre : comment avez-vous vécu le contrôle parlementaire ? Quelles sont les initiatives que vous vous êtes efforcé de prendre pour faciliter ce contrôle parlementaire ? Vous avez évoqué la réforme budgétaire et comptable que vous avez souhaité lancer en 1996. C'est une réforme qui pouvait être intéressante. Pouvez-vous revenir sur les fondements de la réforme et les raisons de son échec dès lors qu'il ne lui a pas été donné suite ?

Vous avez également évoqué l'ordonnance de 1959 et la nécessité de la modifier. Nous partageons en grande partie ce sentiment. Quelles sont les principales modifications que

vous suggérez, à la fois dans la présentation budgétaire et comptable, mais également dans la partie relative aux moyens de contrôle du Parlement, sachant que l'ordonnance en a « rajouté » par rapport à la Constitution de 1958, qui a déjà rationalisé le régime parlementaire de façon que le Parlement dispose de peu de moyens face au Gouvernement ?

Vous avez évoqué l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Pensez-vous qu'il s'agisse d'un outil suffisant pour que le Parlement bénéficie d'une plus grande autonomie d'expertise ? Ne pensez-vous pas que nous avons créé un instrument supplémentaire de peu d'efficacité, dès lors qu'il suffirait que les commissions des finances de chacune des assemblées fassent preuve de davantage de volonté pour initier un certain nombre d'études traduisant leur volonté d'autonomie par rapport aux sources d'information qui sont l'exclusivité du Gouvernement ?

M. le Président : Sur ce point, le sentiment de beaucoup d'entre nous est, non pas de se prononcer sur l'intérêt de ces offices, mais de constater les choses. D'une part, il y a un peu double emploi avec les commissions : si celles-ci font leur travail, à quoi sert l'Office ? Et même si l'idée était intéressante au départ, le bicamérisme de l'organisation ne facilite pas les choses. Je ne veux pas anticiper sur nos conclusions, mais beaucoup d'entre nous pensent que c'est sans doute au sein des commissions des finances qu'il faut avancer sans se poser de problèmes.

M. Jean ARTHUIS : « Le Rapporteur général du Sénat avait-il le sentiment de disposer de la force nécessaire pour conduire des actions significatives ? » Franchement, non. Nous avons besoin de renforcer nos moyens. Je disposais au Sénat d'un administrateur qui couvrait tout le secteur du Trésor, à l'époque où ce dernier avait en charge ce que j'ai appelé « l'Etat actionnaire ».

Tout administrateur qui ferait preuve, oserais-je dire, d'indocilité s'exposerait à un tarissement de ses sources d'information et se retrouverait dans des situations critiques. Un facteur de régulation aide à polir les relations. Il faut sortir de ce jeu. C'est l'intérêt de la démocratie.

En tant que ministre, quelle attitude ai-je eue par rapport au contrôle ? J'ai souvent entendu des collaborateurs me dire : « Mais si vous les laissez ouvrir une commission d'enquête, nous serons mobilisés par cela ». Le contrôle n'est pas en France un acte naturel. Nous sommes dans la situation des chefs d'entreprise français il y a quarante ans lorsque commençaient à s'accomplir, souvent sous la responsabilité de cabinets anglo-saxons, les diligences d'audit et de commissariat aux comptes. C'était pratiquement porter atteinte à l'honneur du directeur financier que de lui poser des questions. Il faut, dans la sphère publique, sortir de cet archaïsme ; nous ne vivons plus dans le capitalisme du XIX^{ème} siècle. La démocratie exige la transparence. Et le plus grand service que l'on puisse rendre à un Gouvernement, c'est précisément de conduire des opérations de contrôle. C'est la meilleure garantie qu'il puisse y avoir.

Sur la réforme que j'ai lancée en 1996, je vous dirai que ces actes ne sont pas les plus gratifiants au plan politique. Ils ne sont pas d'emblée couronnés médiatiquement. Ce sont des oeuvres de bénédictins, dont les effets ne s'apprécient que dans la durée. J'avais souhaité 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. Je sais que le politique aime s'affranchir de cette vision, que certains qualifient trop facilement de « comptable ». Mais quelle crédibilité accorder à des faiseurs d'images, qui deviendraient rapidement des

illusionnistes et qui se condamnent à présenter, selon les circonstances, l'information ? J'ai souvenir qu'au mois de février 1993, M. Bérégofoy, qui souhaitait « faire une bonne manière » aux chefs d'entreprise, avait décidé de rendre possible la récupération d'une fraction de la TVA. M. Bérégofoy procéda avec compréhension et simplicité et invita les contribuables à déduire de leur prochaine déclaration d'impôt le crédit de TVA. Conséquence : le déficit budgétaire est altéré de 20 milliards de francs ! Le Gouvernement suivant met un terme à cette procédure, continue le remboursement, mais fait prendre une photographie qu'il « loge » dans les comptes du Trésor. Les sommes en cause ne passeront jamais en accroissement du déficit. Qu'il puisse y avoir une telle flexibilité dans les règles de présentation des comptes publics constitue déjà une interrogation majeure. Il faut arrêter des principes clairs, les appliquer avec constance, pour donner de la gestion publique une image fidèle et sincère.

J'avais voulu aussi que l'Etat se dote d'une gestion patrimoniale et d'une comptabilité analytique. Lorsque tel ministère met à disposition de la Cour des comptes ou de telle autre institution publique des collaborateurs, on opère une facturation interne pour arrêter le coût de chaque service. Cette approche analytique n'est pas entrée dans les moeurs, ce qui me paraît blâmable. Et ce n'est pas priver les politiques de leurs capacités que de les contraindre à fonder leurs décisions, leurs options, sur une appréciation plus juste de la réalité. La dette de l'Etat n'est pas sincère. Des ministres n'ont-ils pas engagé des finances publiques pour gager tel endettement ? Je me souviens d'une époque où l'UNEDIC supportait un endettement d'une quinzaine de milliards de francs. Un ministre de l'époque avait délivré une lettre de caution sans que le Parlement ait eu à se prononcer sur l'opportunité de cet engagement. Il faut sortir de cet illusionnisme et s'astreindre au respect de principes. Les Etats aujourd'hui entrent en concurrence. On ne peut poursuivre dans cette voie, qui risque de conduire à l'implosion des finances publiques.

Il en va de même pour la fonction publique. Il ne faut blesser personne, mais permettre à chacun de se forger une opinion sur la question. Prenons la façon dont on traite les retraites. Je parle sous le contrôle du Rapporteur général. Dans les recettes non fiscales du budget de l'Etat figurent les prélèvements opérés sur les salaires des fonctionnaires, représentant environ 22 ou 23 milliards de francs, que l'on déduit chaque mois des salaires versés aux fonctionnaires. On les déduit au titre de la cotisation du salarié. L'Etat étant l'assureur vieillesse, il reprend cette ressource et l'inscrit en recettes non fiscales, qui viendront alléger d'autant le déficit de l'Etat. Je ne pense pas que ce soit une très bonne manière.

Ces principes, selon moi, devraient transcender les clivages politiques. Nous avons, majorité et opposition, à rendre compte de la gestion publique et il faudrait que nous usions au moins de ce langage et de ces principes communs. Nous donnons trop souvent l'impression de confier aux agents de communication la présentation du bilan et des comptes de résultats. Cela ne peut pas continuer. Je regrette que nous n'ayons pas persévéré dans cette voie, et je voudrais vous faire partager ma conviction sur la nécessité de nous y engager. J'attends que l'on publie les comptes consolidés des entreprises publiques. Est-il normal que la dette des Charbonnages de France, qui ne cesse de s'accumuler et qui, en fin de course, fera l'objet d'un remboursement par l'Etat, n'apparaisse pas, chaque année, pour le « creusement » des pertes dans le déficit public ?

Pourquoi les pistes de réformes que je défendais n'ont-elles pas été poursuivies ? Parce que nous avons changé de Gouvernement et de majorité.

Pour l'ordonnance de 1959, il faut définir un cadre de présentation des comptes de l'Etat distinguant fonctionnement et investissement. C'est d'ailleurs souvent une source de protestation de la part des élus locaux lorsqu'ils prennent conscience qu'ils sont astreints au

respect d'un équilibre formel dont l'Etat s'exonère. Ils ne comprennent pas que l'on puisse présenter avec autant de laxisme le budget de l'Etat.

Donc, principe de présentation en fonctionnement et investissement et, j'espère, obligation de présenter le bilan patrimonial de l'Etat, et corrélativement nécessité de définir quelques grands principes de présentation, de reddition de comptes.

Quant aux moyens de contrôle, nous disposons d'assez bons instruments que nous utilisons avec modération, excessive à mon avis. Tous les commissaires, membres de la Commission des finances, ont des prérogatives d'investigation sur place et sur pièces sans limite. Je pense qu'il faut également susciter des commissions, peut-être pas d'enquête, parce qu'elles ont une connotation sulfureuse, mais des commissions de contrôle, afin de connaître la situation des effectifs dans tel ou tel ministère. Le Parlement devrait faire justice de ces rumeurs, de ces procès, qui polluent le débat politique et qui donnent d'emblée, à tout avis formulé, une connotation partisane, passionnelle.

Sur l'Office parlementaire, je n'arrive pas à croire que c'est un succès. Ce que nous avons fait là est dérisoire. Je n'exclus pas qu'il y ait eu de la part des commissions des finances, de l'Assemblée et du Sénat, une sorte d'incompréhension, alliée à un réflexe un peu corporatiste, au prétexte qu'on les priverait de leurs prérogatives. Un tel organisme, issu des deux assemblées, est très difficile à faire fonctionner. Telle était votre remarque, monsieur le Président. Pour peu que les majorités diffèrent, cela complique le consensus sur le programme de travail. Cette lourdeur dans la définition du programme ne me paraît pas compatible avec l'objectif recherché.

J'avais imaginé un moment que le Commissariat général du plan, qui tarde à se retrouver une vocation, pourrait devenir un office d'évaluation à la disposition du Parlement, des deux assemblées, en partant de l'idée qu'il peut conduire avec objectivité des enquêtes et des évaluations sur la base de méthodes scientifiques, qu'on peut le sortir d'une présomption d'esprit partisan, un peu comme le CBO américain, qui n'hésite pas à mettre en pièces, sur la base de son expertise, le projet de budget que dépose le Président américain. Sans doute un organisme sans complaisance et sans *a priori* serait-il utile pour éclairer cet exercice, préparé avec beaucoup d'habileté par les services du ministère de l'économie et des finances. Il serait bon aussi que nous puissions accéder à des rapports de contrôle. Je pense au GAA américain, qui procède en permanence à des audits et qui met les rapports à la disposition du Parlement.

Dans tous les ministères de notre République, il existe des corps de contrôle, d'inspection ; toutefois, ils procèdent par autocontrôle et concluent souvent par autosatisfaction. Les rapports sont remis au Ministre ; cela ne va pas plus loin et des formes de pudeur les privent de toute leur portée. Il s'agit bien souvent de justifier *a posteriori* ce qui a été entrepris, sans aucun souci d'objectivité. Sortons de cette culture, car elle est coûteuse, ruine l'Etat et n'est plus admise par les citoyens.

Monsieur le Président, vous vous êtes interrogé sur le possible double emploi des offices d'évaluation et des commissions. Le risque est réel. Il faut se poser la question de savoir s'il convient de persévérer dans cette direction. En tout cas, pour l'instant, je constate que cela ne marche pas. Quant à nos assemblées, elles doivent avoir plus d'autonomie dans la critique des documents budgétaires. Une soumission existe et tout le monde se nourrit à la même source. C'est vrai pour le Parlement comme pour ceux qui vont commenter l'actualité. Cela me paraît grave. Il est essentiel que le Parlement acquière son autonomie d'expertise. A cet égard, je lisais dans les décisions du Conseil des ministres du 18 novembre que le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la

décentralisation a présenté un décret relatif à la création d'un Conseil national d'évaluation des politiques publiques. C'est une façon de mesurer le fossé qui s'est creusé entre la pratique et ce qu'il faudrait faire, de mon point de vue, car, encore une fois, c'est le Gouvernement qui se dote de ses propres outils d'évaluation ; d'où auto-évaluation, autosatisfaction, auto-justification. Les risques sont considérables. Le Parlement doit être vigilant.

Monsieur Migaud, vous m'avez interpellé en tant que Rapporteur général du budget. C'est vrai que la Cour des comptes a indiqué à plusieurs reprises que se creusait un trou entre ce que les clients de la Poste déposaient sur leurs comptes et ce que le Trésor recevait. Je m'en suis voulu *a posteriori* de ne pas avoir pu conduire une commission d'enquête sur ce secteur, car il a fallu constater dans la loi de règlement de 1995 que 18,1 milliards de francs s'étaient évaporés et qu'au surplus le Trésor public rémunérait ces comptes, non sur la somme déposée au Trésor public, mais sur la somme déposée par les clients de la Poste, engendrant ainsi une subvention au profit de la Poste tout à fait illégitime. Cela illustre tout ce qu'il faut faire. Sans doute aurez-vous l'occasion, lors de la deuxième lecture de la loi de règlement, de revoir cette question. Nous nous sommes permis de vous la renvoyer depuis le Sénat !

M. le Président : Vous avez procédé à une distinction fonctionnement-investissement. Bien sûr, il faut savoir très précisément ce que l'on range sous chacun des chapitres, notamment la question des amortissements.

Par une telle présentation, savez-vous où nous nous situons par rapport à l'équilibre ?

M. Jean ARTHUIS : Pour le budget 1999, cela reviendrait à 69 milliards de francs de déficit au titre du fonctionnement. C'est dire que l'on emprunterait cette somme en 1999.

M. le Président : En intégrant les amortissements ?

M. Jean ARTHUIS : Si j'ajoute les amortissements, il faut compter 150 à 200 milliards de francs supplémentaires. Nous percevons la marge à comprimer.

Nous entrons dans une période où l'Etat aura de plus en plus de mal à recouvrer ses recettes fiscales, tant la mondialisation suscite de « l'évaporation ». On peut « communautariser » les fichiers fiscaux et ceux de la Sécurité sociale et obtenir ainsi deux ou trois milliards. Mais on est bien loin de l'objectif. Il ne s'agit pas d'inquiéter nos compatriotes, mais de se préparer sereinement à faire face à ces défis. Aujourd'hui, on se réjouit d'une performance qui consiste à ramener à 237 milliards de francs le déficit prévisionnel pour 1999 ; la dette n'augmentera donc que de 237 milliards ! Mais on sait que les 282 milliards d'emprunts antérieurs qui viennent à échéance ne pourront être remboursés qu'en empruntant l'équivalent. C'est merveilleux pour le marché des OAT et des titres du Trésor, mais c'est préoccupant.

M. le Président : La parole est à M. Bonrepaux, Président de la Commission des finances.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances : Monsieur le ministre, vous avez souligné avec réalisme la dépendance, que je considère totale, du Parlement aux informations du ministère et à toutes les demandes de simulation.

En définitive, c'est toujours le ministère qui nous les livre. Je me suis toujours demandé dans quelle mesure les informations étaient fiables et, par exemple, dans quelle mesure les réponses aux questionnaires correspondaient aux véritables attentes des commissaires.

Tous les Présidents des commissions des finances déclarent que la loi confère aux rapporteurs spéciaux des moyens illimités de contrôle sur pièces et sur place. Cela dit, on se rend compte que le rapporteur spécial travaille souvent seul, assisté d'un administrateur, pour contrôler une administration dont il ne connaît pas tous les détours. Comment pourrait-on améliorer le travail du Rapporteur général et de quels moyens devrait-on doter les rapporteurs spéciaux ? Comment envisagez-vous un réel contrôle de la Commission des finances et des rapporteurs spéciaux sur l'ensemble des services ?

On peut se demander si l'Office joue le rôle que l'on attendait de lui. Ne serait-il pas nécessaire que les commissions des finances disposent elles-mêmes des moyens d'expertise ? Comment envisageriez-vous leur mise en place ? En particulier, faut-il que la Commission des finances se dote de moyens de simulations permettant de répondre immédiatement aux préoccupations des députés, notamment celles que peut avoir le Rapporteur général lorsqu'il doit présenter des propositions et que, livré à la dépendance du Gouvernement, il est obligé de le solliciter pour obtenir simulations et évaluations ?

M. Jean ARTHUIS : Le rituel du questionnaire devient dérisoire. La relation entre le Gouvernement et le Parlement est une relation commode, parfaitement normée. On envoie son questionnaire, auquel il est répondu selon le rituel convenu. Puis, la discussion sur le projet de loi de finances commence et on coupe tout cela en petits morceaux. Pour le Gouvernement, la discussion de la loi de finances relève quasiment du pilotage automatique ; c'est un rituel, mais l'on ne peut pas dire qu'il s'y passe grand-chose. Il faudrait accepter de contrôler autrement. Plutôt que d'étudier la dépense publique ministère par ministère, il conviendrait de contrôler la masse salariale et les dépenses qui s'y rattachent, donc d'appréhender le dossier dans sa globalité, et rompre avec les approches pratiquées jusqu'à maintenant. Où sont les collaborateurs ? Que font-ils ? Comment gère-t-on les carrières ? Comment se restructurent les mises à disposition ? Je comprends qu'il faille prévoir de telles conventions, mais, en ce cas, que cela apparaisse comme des subventions.

Comment contrôler en l'absence de normes de présentation ? Vous êtes confrontés à une masse de documents qui ne sont pas lisibles. Que faire ? Vous êtes battus d'avance. C'est en cela que l'ordonnance de 1959 doit être remise en chantier pour prévoir un traitement de l'information compréhensible et lisible par tous. Les contrôles seront ensuite possibles. Pour l'heure, la comptabilité publique est totalement archaïque, avec des modes de présentation qui le sont tout autant. Il faut tout d'abord redéfinir les règles de présentation et les modalités d'enregistrement. Comment effectuer un audit lorsque l'on ne dispose pas d'un état du patrimoine ? J'ai constaté, par exemple, que des sociétés d'assurances très proches du commerce extérieur, pour la partie « garantie par l'Etat », utilisaient des modalités assez frustrées d'appréciation du risque assurantiel. J'avais donné instruction, lorsque j'étais au ministère de l'économie, pour que l'on sorte de cet archaïsme. Lorsque l'on examine les flux, on ne voit pas tout. Où apparaît, par exemple, le déficit potentiel du Crédit Lyonnais ? Nulle part ! Où apparaît l'engagement de l'Etat sur les dettes de la SNCF ? J'ajoute que la SNCF est apparue comme un étonnant modèle d'ingénierie financière, puisque l'on a réussi à faire disparaître une partie des dettes ! Il faut prendre

toute la mesure de ce qui a été fait en matière de finances publiques ! Prenons le cas du refinancement des entreprises publiques en 1991-1992, avec des TSDI que l'on « repackageait » aux Iles Caïmans et que le Parlement a dû légaliser !

Ayons donc des données plus claires, pour être en mesure d'exercer des diligences de contrôle. La collaboration dont nous disposons au sein des commissions des finances doit être renforcée, mais cela ne suffira pas. Il faudra certainement recourir à des experts extérieurs sur des missions ciblées pour les mener à bien. La Cour des comptes pourrait également jouer un plus grand rôle. En tant que ministre, j'ai eu quelques contacts avec Pierre Joxe. Il m'est apparu que l'orientation qu'il prenait était la bonne de ce point de vue. Il faut l'encourager à poursuivre, en veillant à ce que les magistrats de la Cour soient encore plus indépendants de l'action des administrations publiques et du Gouvernement, en limitant les va-et-vient entre la Cour et les instances où l'on conduit la politique. C'est une question de déontologie.

Ayons donc recours à des concours extérieurs et à des outils de simulation. Dans nos assemblées respectives, il convient de renforcer nos moyens. Le Président Poncelet a déclaré, à la tribune du Sénat, qu'il voulait donner de l'autonomie d'expertise au Sénat, ce dont je me réjouis. Il s'agit maintenant de traduire cette détermination dans les actes.

La pratique du contrôle devra être développée. Les administrations sont si peu prêtes à subir le contrôle que cela reste un échange de bonnes manières. Il ne s'agit pas de faire preuve de brutalité, mais d'assumer les prérogatives de contrôle que donnent au Parlement nos lois et nos lois organiques.

M. le Président : La parole est à M. Auberger.

M. Philippe AUBERGER : Je constate que le Sénat vient de faire preuve d'innovation, puisque je crois que c'est la première fois qu'une loi de règlement est renvoyée en deuxième lecture par le Sénat devant l'Assemblée, sur un point très particulier, à l'instant signalé par M. Arthuis. C'est une première !

L'un des points essentiels du contrôle de la dépense publique réside dans la continuité. Ce ne peut être un contrôle ponctuel et annuel. Il faut que l'exercice soit répété plusieurs années de suite pour parvenir à des résultats. Cela n'est possible que si l'on se place dans le cadre d'une programmation pluriannuelle de l'évolution des finances publiques. L'Allemagne, en la matière, a été précurseur ; cela fait trente ans qu'elle pratique cet exercice de programmation avec un certain succès. La France a engagé différentes tentatives demeurées pour l'heure peu probantes. Pourquoi ces échecs ? Dans la perspective d'une modification de l'ordonnance de 1959, quelles dispositions faudrait-il prévoir pour ne pas les renouveler ?

M. le Président : La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : J'ai retenu la suggestion portant sur les corps d'inspection, qui procèdent à de l'autocontrôle. Dans la mesure où résident beaucoup de matières grises dans les corps d'inspection, hélas ! Sous-utilisés par l'Etat, ne serait-il pas envisageable, pour aider les rapporteurs, qu'une partie des corps d'inspection soit mise au service du Parlement ? L'expérience montre qu'un rapporteur doit être héroïque pour travailler au

fond. Je me souviens du rapport sur l'AFPA – qui révélait des marges de productivité – et la difficulté du rapporteur, malgré le soutien, mais limité parce que peu nombreux, des administrateurs. Sans augmenter la dépense, il y a là une marge.

Je me demande si la mission d'audit et d'évaluation de la politique publique ne pourrait pas être liée davantage aux phénomènes médiatiques actuels. Je prends deux exemples : la grève future de l'Opéra, comme celle actuelle du musée d'Orsay. Quand on voit que le succès de l'exposition Van Gogh suggère chez les agents des demandes de primes supplémentaires de 1.500 francs, que se passera-t-il lorsque les expositions n'emporteront aucun succès ? L'attente médiatique d'information est telle, pour éclairer l'opinion publique, que je me demande, sur ce sujet comme sur l'autre – en ce qui concerne la police, la radio a indiqué que c'est la France qui a le plus de postes de sécurité alors que son efficacité est limitée, de même que les horaires –, si nous ne devrions pas coller davantage à l'actualité médiatique, afin d'en faire un levier de l'action ? Telle est la réflexion que je propose.

M. Jean ARTHUIS : Je remercie M. Auberger de souligner cette première sur le renvoi d'une loi de règlement.

La question a été soulevée par Yves Fréville, pour dénoncer, en effet, le fait que l'Etat rémunère des dépôts (de La Poste) dont il ne bénéficie pas, situation tout à fait singulière. Le diable est vraiment dans les détails, mais il faut dénoncer ces pratiques irrégulières. Et c'est parce que les acteurs publics auront conscience que le Parlement remplit cette mission que les comportements changeront tout naturellement. Telle est ma conviction profonde. J'en ai été le témoin dans les entreprises.

Sur la programmation pluriannuelle, il faut s'y préparer. Dans le passé, combien de gouvernements ont été à l'oeuvre pour soumettre au Parlement des lois pluriannuelles, sur la justice, la programmation militaire, la police... Tout le monde fait sa loi pluriannuelle, mais personne ne prend le temps d'additionner ces différentes lois pluriannuelles et on n'ose surtout pas le faire, car si l'on y procédait on arriverait au constat immédiat que l'on n'a aucune chance de pouvoir les mettre en oeuvre. Sortons donc de ces moments ludiques - et assez exaltants - etastreignons-nous à des démarches plus réalistes !

Pour le reste, en effet, les contrôles doivent se réaliser en permanence et pas uniquement au cours de la période budgétaire, présentation historiquement datée.

A Pierre Méhaignerie, je répondrai qu'il conviendrait certainement de s'interroger sur l'utilité des corps d'inspection. Je ne doute pas que l'on y nomme les meilleurs talents et ce, en fonction de leur potentiel professionnel. Je ne suis pas certain que ce potentiel soit mis à contribution comme il le faudrait, d'autant qu'ils y sont nommés en fin de carrière.

Au sujet de corporatismes abusifs qui prennent en otage les usagers ou les visiteurs, je souligne l'inhibition qui existe. Souvenez-vous de l'automne 1995. Il a suffi que notre Gouvernement proclame son intention de tenter d'évaluer les financements des régimes spéciaux de retraite – il ne s'agissait pas de décider, mais d'évaluer et d'y voir clair – pour que se déclenche instantanément des mouvements de protestations. Vous avez là la mesure de notre résistance à la transparence. Et notre devoir, parce que nous sommes en démocratie, consiste précisément à éclairer. Il faut de la transparence, du contrôle et de la responsabilité. C'est en ce sens que le Parlement a une chance historique de remettre l'Etat sur les rails et de l'adapter aux défis du XXIème siècle. Telle est ma conviction profonde. Une autre culture naîtra alors et, probablement, susciterons-nous autour de nous les échos

qui permettront à l'opinion publique de ne plus se laisser endormir par une musique d'ambiance, car nous sommes bien entrés dans une « politique d'ambiance ». Cette accumulation d'inhibitions et de conventions crée des injustices insupportables.

M. le Président : La parole est à M. Suchod.

M. Michel SUCHOD : Monsieur le ministre, j'ai été très intéressé par ce que vous nous avez dit des évaluations *a priori* et des études d'impact. Tout Parlementaire qui a voulu déposer un nouveau texte sait que ce qu'on lui indique peut varier du simple au triple, avant d'établir des comptes précis sur les conséquences d'une mesure. Par conséquent, qui devrait conduire ces études *a priori*, puisqu'elles sont aujourd'hui, quand on les demande, soumises par le ministère des finances, qui, du reste, est juge et partie ? Bien entendu, dans la mesure où il lutte contre toute dépense nouvelle, il présente parfois des évaluations abracadabrantes, contredites, quelques mois plus tard, par d'autres évaluations tout aussi abracadabrantes.

Ma dernière question sera posée sous forme de boutade. Puisque tout ce que vous proposez – bilan patrimonial, refacturation entre services, notamment des mises à disposition, tenue des comptes « dettes », j'imagine sous forme de provisions, – vient de la comptabilité privée, lorsque vous demandez de modifier l'ordonnance de 1959, je me demande si, dans votre esprit, il ne faudrait pas tout simplement considérer que le plan comptable des entreprises doit être mis en oeuvre purement et simplement ? Que reste-t-il des règles de la comptabilité publique une fois procédé aux réformes que vous souhaitez ?

M. le Président : La parole est à M. Baert.

M. Dominique BAERT : Monsieur le ministre, j'ai, moi aussi, en tant que rapporteur spécial des entreprises publiques, demandé les comptes consolidés des entreprises publiques lors de la dernière loi de finances. Ma confiance c'est que je ne les ai pas obtenus davantage !

Vous avez fait allusion à ces comptes consolidés. Au-delà des comptes consolidés de l'ensemble du secteur public, qui seraient très intéressants dans une version patrimoniale, encore faudrait-il obtenir, sur chacune des entreprises, avec une même consolidation sans doute pour chacune d'entre elles, les engagements hors bilan. C'est essentiellement l'élément problématique clef. Puisque vous avez été ministre et chef de l'administration concernée, chargé de l'élaborer, je souhaiterais connaître les raisons que l'on vous a données pour expliquer la non-élaboration, potentielle ou possible, de ces engagements hors bilan et de la consolidation des comptes, jusqu'à présent restés secrets ?

Je rebondis maintenant sur la remarque de Pierre Méhaignerie relative aux inspections. S'agissant de la plus prestigieuse d'entre elles, l'inspection des finances, je suis dubitatif et en tout cas interrogatif : comment peut-on estimer avoir de larges moyens, dès lors que l'on organise systématiquement la sortie du corps au-delà de quatre années – cycle retenu – et que l'on a un corps aussi prestigieux, normalement composé des meilleurs de l'ENA qui passent sans y rester ? N'est-ce pas un moyen de renforcer le dispositif d'inspection, et peut-être de pouvoir y recourir, que de rechercher à ce que ce corps ait un peu plus de densité qu'aujourd'hui ?

M. le Président : La parole est à M. Fuchs.

M. Gérard FUCHS : Mon unique question complète la première de Dominique Baert. Je suis d'accord avec vous sur le fait que seule la connaissance du coût consolidé d'une action d'un service peut permettre son évaluation – notamment dans le temps -. Même en supposant que nous arrivions, au terme de ce groupe de réflexion, à modifier quelque peu les pratiques des commissaires aux finances et des rapporteurs spéciaux, à coordonner leur action, à demander à chacun de se focaliser dans son domaine sur un point précis, il est évident que le partenaire côté « administration » – je ne parle plus des entreprises publiques –, dans 98% des cas, ne sera pas en mesure de répondre à la question posée ; deuxièmement, n'en aura pas forcément envie ! si donc, l'on veut s'engager dans cette direction, cela suppose, soit que les gouvernements, quels qu'ils soient, aient sur eux-mêmes suffisamment d'empire pour demander à leurs administrations de procéder à ce type de calcul ou de présentation ; soit qu'une modification plus fondamentale donne au Parlement le droit de demander ce genre de choses et, par là même, fournisse l'obligation à l'administration et au Gouvernement qui la commande de répondre aux questions ainsi posées.

Puisque vous avez été des deux côtés du miroir, au-delà de la volonté d'une Commission des finances en termes de contrôle sur une action ou un service, en additionnant l'ensemble des coûts – fonctionnement, investissement et tout ce qui a été évoqué par les uns et les autres – que faut-il comme décision de contrainte ou de bonne volonté pour que cela puisse se faire ?

M. Jean ARTHUIS : M. Suchod m'a interrogé sur qui pourrait entreprendre les études *a priori*. Le Parlement, dans la séparation des pouvoirs, doit être autonome. Par conséquent, il doit se donner les moyens de satisfaire à cette attente – c'est une question d'organisation et de volonté. Je suis persuadé que du budget des assemblées il est possible d'extraire les moyens nécessaires pour y faire face.

Sur l'évolution de la comptabilité publique, je pense qu'elle est restée figée dans une époque totalement dépassée ! Je prends le cas des collectivités territoriales qui ont une comptabilité tenue par le Trésor public, alors qu'elles tiennent elles-mêmes leur comptabilité. Cette dualité était bien un moyen de contrôle. Elle est devenue, puisque les sources informatiques sont les mêmes, duplication inutile. Cette procédure, on le voit bien, date d'un autre âge ! S'agissant de l'Etat, il faut s'approcher des règles en vigueur dans les entreprises. La mondialisation nous fait prendre conscience de la vulnérabilité des Etats. Imaginez que l'on ne se donne pas les instruments pour y voir clair dans les entreprises ! Elles ne survivaient pas à leur aveuglement. On a un temps considéré que ce n'était pas grave pour les Etats, car ils sont forcément éternels quelle que soit leur situation. La mondialisation introduit un double choc : les risques d'évaporation de recettes et une obligation d'être compétitifs. Un devoir est fait aux gestionnaires publics de se donner les moyens d'y voir clair ; au surplus, c'est de l'argent public et il s'agit de rendre compte à nos compatriotes de l'usage que nous faisons des fonds publics. C'est la démocratie qui est en jeu, une vraie démocratie participative. Il faudra aller, en effet, vers les règles en vigueur dans les entreprises et ne pas craindre ce mariage étonnant d'un secteur public d'entreprises, soumises au droit de la comptabilité des entreprises, qui vient télescoper le budget de l'Etat, resté étranger à l'exigence de transparence. C'est vrai que l'Etat n'a pas de bilan et qu'il tient ses comptes en flux de trésorerie. Le compte-rendu peut s'accommoder de pratiques cosmétiques et illusives.

Monsieur Baert, sur les comptes consolidés, les engagements hors bilan font partie des comptes consolidés. De la même façon, j'aimerais que l'Etat présente ses engagements hors bilan, ne serait-ce que pour faire apparaître les dettes potentielles de retraite, par exemple.

L'Inspection des finances est un très grand corps. L'essentiel du parcours d'inspection s'accomplit pendant les quatre premières années ; ensuite, l'expérience acquise porte ses fruits en empruntant des voies diverses. Il arrive même que l'on trouve des responsables de ce corps dans des conseils d'administration, ce qui ne rend pas facile la compatibilité entre la fonction de contrôle et la fonction d'administration. On n'échappera pas à l'édiction de principes déontologiques rendant incompatibles telle et telle fonction.

J'avoue avoir du mal à me faire une opinion sur l'articulation entre ces différents corps de contrôle. Le Parlement pourrait y réfléchir et conduire une enquête pour présenter des propositions. Il y a globalement un problème du contrôle. Nous sommes en démocratie et le contrôle est en suspension.

Monsieur Fuchs, ce que vous évoquez, finalement, traduit l'art d'être parlementaire ! On est élu, on exulte, on est membre de la Commission des finances – on y voit une consécration extraordinaire –, mais on nous apprend que les enjeux, on les découvre chemin faisant, à la condition de beaucoup s'appliquer. Sans doute y a-t-il à susciter une culture nouvelle dans l'art de gouverner, de légiférer et de contrôler. Tout va très vite et, en politique, le temps dépasse rarement la prochaine échéance électorale, ce qui complique grandement l'exercice et bouleverse l'ordre des priorités et de la hiérarchie. Il faut beaucoup de volonté politique. J'ai la conviction que telle est l'attente d'une grande majorité de nos compatriotes qui souhaitent qu'on les considère comme citoyens responsables parce que, eux aussi, ont besoin d'y voir clair.

Je crois qu'il faut beaucoup de détermination, beaucoup de volonté politique, et c'est la mission du Parlement que d'exercer cette pression sur le Gouvernement. Le Gouvernement mérite la confiance du Parlement dès lors qu'il est respectueux de cette exigence.

M. le Président : Je me fais l'interprète de tous mes collègues en vous remerciant. Votre audition a été particulièrement intéressante et a répondu à nos attentes.

**Audition de M. René BARBERYE,
Président du directoire du Centre national des
caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP),
Ancien directeur de la comptabilité publique**

(extrait du procès-verbal de la séance du 19 novembre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIOUS, Président

M. le Président : J'accueille avec beaucoup de plaisir M. Barberye, qui a une expérience extrêmement diverse dans le secteur économique, financier et budgétaire. Comme chacun le sait, il est actuellement Président du directoire du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance. Dans une « vie antérieure », il fut administrateur de la Caisse des dépôts et directeur de la comptabilité publique ; il connaît donc bien notre sujet.

Selon vous, M. Barberye, quelles seraient les mesures à prendre pour que les dépenses publiques soient plus efficaces en liaison avec un meilleur contrôle du Parlement et, parallèlement, comment moderniser et améliorer le fonctionnement de l'administration ?

M. René BARBERYE : Monsieur le Président, Messieurs les députés, je suis très honoré de contribuer à votre réflexion sur le thème « Le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique ».

A la suite de M. Fabius, j'indique que j'ai quitté la direction de la comptabilité publique il y a maintenant presque sept ans et que mes souvenirs commencent à s'estomper ; je ne suis, en outre, pas forcément au fait des évolutions et des progrès réalisés dans la production des documents et dans l'information à la fois des pouvoirs publics et du Parlement.

J'articulerai mon exposé autour de deux idées.

Si des améliorations peuvent être encore apportées en matière d'information du Parlement et de son contrôle sur l'exécution de la dépense publique, la situation est tout de même assez bonne. En revanche, le contrôle sur l'efficacité de la dépense publique me semble encore perfectible.

Au cours des dernières années, des progrès extrêmement importants ont été réalisés en matière de production de documents de qualité. Le Parlement bénéficie d'un suivi quasiment en temps réel de l'exécution du budget. Lorsque j'étais directeur, j'avais lancé la centralisation quotidienne des opérations, rendue possible grâce aux progrès techniques réalisés en matière informatique. Il existe des productions mensuelles de très grande qualité et le Parlement a maintenant un suivi presque en temps réel de l'exécution du budget. Le SROT (situation résumée des opérations du Trésor), qui livre un tableau de bord exhaustif de l'exécution du budget de l'Etat, a encore amélioré sa présentation. Depuis 1995, les situations mensuelles budgétaires sont également de bonne qualité, de même qu'existe une situation mensuelle des dépenses budgétaires. En ce qui concerne les centralisations de fin d'année, des progrès très sensibles ont été permis quant aux délais. Au moment où le Parlement examine le budget de l'année (n + 1), vous êtes en mesure d'avoir les résultats de l'année (n-1), ce qui n'était pas le cas auparavant. C'est dire l'accélération

des productions qui s'est produite. De ce point de vue, l'administration se trouve dans la situation des entreprises. Il n'y a pas fondamentalement de différences.

Quels sont les moyens permettant d'améliorer les résultats ? Ils forment deux grandes catégories.

Tout d'abord, l'introduction de concepts nouveaux en comptabilité de l'Etat et un enrichissement du cadre comptable afin de le rapprocher de la comptabilité privée s'imposent. La seconde catégorie porte sur des mesures relatives aux procédures pour améliorer le fonctionnement des applications et accélérer l'enregistrement des opérations. Je citerai, sans la détailler, la possibilité de produire des comptes sur la base des droits constatés, afin, en ce domaine également, de se rapprocher de la comptabilité privée. C'est aussi une meilleure connaissance du patrimoine, sujet ô combien complexe, tant il est vrai que les problèmes d'évaluation ne sont guère aisés à régler. C'est encore la rationalisation de l'architecture financière et comptable. Cela a toujours été une faiblesse. Cela passe enfin par une présentation plus attrayante et des commentaires plus qualitatifs sur l'exécution de la dépense publique.

Les progrès accomplis ces dernières années sont significatifs et il ne me semble pas, hormis les exemples cités, que beaucoup reste à faire.

Le sujet que vous abordez sur l'efficacité de la dépense publique est autrement redoutable et délicat. Je l'aborderai avec modestie, car je n'ai jamais eu à mettre en oeuvre au cours de mon expérience administrative antérieure de grandes politiques définies par l'Etat, du type « politique de la ville ». J'ai eu à gérer une administration de 60.000 personnes, avec donc les problèmes de gestion, d'organisation, qui étaient les nôtres. C'est un peu sur cette base que je livrerai quelques commentaires.

Le problème de l'efficacité de la dépense publique peut se résumer relativement simplement, à savoir : l'action entreprise atteint-elle les objectifs fixés et n'y a-t-il pas moyen de les atteindre plus efficacement et à moindre coût ? Au risque de paraître impertinent et iconoclaste, pour contrôler les réalisations au niveau des objectifs, encore faut-il que des objectifs soient fixés. Or, je ne crois pas que ce soit une pratique habituelle dans l'administration. J'espère ne pas choquer ceux d'entre vous qui ont occupé des fonctions ministérielles, mais il est évident que les ministres sont trop absorbés par la conduite des problèmes politiques globaux pour dégager le temps nécessaire à la gestion des différentes directions du ministère. Dans la réalité, il n'exige pas généralement des directions des objectifs affichés et ensuite validés par eux-mêmes. Le ministre donne des directives sur des objectifs globaux ou fixe des objectifs lorsqu'est lancée une politique nouvelle, mais il n'y a ni objectifs ni directives prenant en compte l'ensemble des missions d'une direction. Au cours de la période pendant laquelle j'ai été directeur de la comptabilité publique, les ministres me disaient d'améliorer le recouvrement de l'impôt, mais jamais aucun ne m'a donné d'objectifs précis et chiffrés. Les objectifs existaient, mais ils étaient ceux que nous nous étions fixés à nous-mêmes.

Je pense également que la structure des ministères ne facilite pas forcément la fixation et le suivi des objectifs. Dans les ministères classiques, on trouve généralement des directions verticales, qui définissent les politiques sous l'autorité du ministre, donnent des directives, et une direction horizontale gérant les budgets et les personnels. Enfin, à la base, au niveau régional ou départemental, il existe des services communs qui reçoivent des directives à la fois des directions horizontales et des directions verticales. Pour prendre un exemple, une direction départementale du travail et de l'emploi reçoit des directives de la délégation à l'emploi, de la direction des relations du travail, de la direction du personnel et

des moyens. Chaque direction livre ses orientations et personne ne fait la synthèse de ces différents objectifs et surtout personne ne les priorise. Au surplus, il n'y a pas véritablement d'allocation des moyens en fonction des priorités fixées. Il en résulte que, généralement, ce sont les services extérieurs qui procèdent aux arbitrages en fonction des intérêts ou de la capacité des différents responsables de service. Un autre élément renforce cette situation : les responsables des services extérieurs sont généralement appréciés dans des conditions qui relèvent davantage de l'artisanat que d'une gestion cohérente et organisée des cadres. Je suis très frappé pour ce que je puis en savoir, en dehors de certains ministères, sur la façon dont les cadres supérieurs départementaux sont appréciés et gérés.

La direction de la comptabilité publique, mais aussi la DGI et la direction des Douanes, bénéficiaient d'un système qui, de ce point de vue, était relativement efficace. Nous avions une délégation budgétaire, c'est-à-dire que nous donnions les directives au Trésorier payeur général en matière de recouvrement de l'impôt, des dépenses publiques et de toutes missions relevant de la comptabilité publique. Dans la mesure où nous gérons directement le personnel, et aussi l'informatique et les crédits de fonctionnement, nous pouvions leur fixer des objectifs et, en fonction de ceux-ci, leur déléguer les moyens nécessaires. Si nous jugions nécessaire de porter l'effort dans un Département, nous le demandions au Trésorier Payeur général, mais nous disposions des moyens de lui accorder des micros ordinateurs ou du personnel supplémentaire. Une telle gestion se rapprochait de la gestion d'entreprise. C'est là un système que je crois efficace. Il est parfois reproché de créer des citadelles au sein du ministère des Finances. Il s'agit de citadelles toutes relatives ! Monsieur le Président, vous avez eu cette expérience en tant que ministre du budget. Je crois que les directions appliquent les directives lorsque le ministre leur en donne.

Ce que je viens de décrire met en exergue les lacunes du contrôle des ministres sur l'efficacité de la dépense publique. Au niveau du contrôle parlementaire, le problème relève, me semble-t-il, du même ordre.

J'évoquerai quelques pistes pour améliorer la situation, plutôt sous l'angle de la gestion de services, le seul que je connaisse vraiment.

Il faudrait essayer de développer une culture d'objectifs. A ce titre, des mesures ont déjà été prises. Lorsque j'étais à la Comptabilité publique, M. Valmont, directeur du personnel et des services du ministère de l'équipement, avait entrepris une action extrêmement intéressante en matière de contrats d'objectifs avec des directions de l'équipement. Nous avons quant à nous monté un projet de service – nous fûmes l'une des premières administrations à l'engager – et essayer de contractualiser les moyens en fonction des objectifs. A ce titre, nous avons engagé des débats un peu moins classiques avec la direction du budget, lesquels, du reste, avaient été positifs. J'avais indiqué aux fonctionnaires du budget que les services extérieurs manquaient de crédits de téléphone. Le volume de crédits de téléphone d'une perception était ridicule, avec pour résultat l'incapacité pour les agents d'appeler un contribuable qui ne payait pas ses impôts. J'avais donc demandé au budget des crédits de téléphone, m'engageant à améliorer le taux de recouvrement. L'objectif fut atteint, ce qui n'avait rien d'exceptionnel, puisque, par exemple, le Cetelem, en matière de recouvrement des prêts, ne fonctionne qu'avec le téléphone et la méthode se révèle extrêmement efficace.

Il faut donc demander aux administrations de se fixer des objectifs annuels, voire pluriannuels, et, si possible, chiffrés, afin d'être en mesure d'exercer un réel contrôle. Par ailleurs, il serait intéressant, me semble-t-il, de leur demander systématiquement des comptes rendus annuels d'activité, permettant de rapprocher les résultats obtenus des

objectifs atteints. Quand je repense *a posteriori* à ma situation antérieure, je n'aurais nullement été choqué que le rapporteur du budget me convoque pour un rapport annuel ou tous les deux ans sur la situation du recouvrement. Je me souviens d'une époque où nous avions beaucoup de problèmes sur le mode de recouvrement de la redevance télévision. Avec l'accord du ministre du budget, nous avons suggéré d'organiser une réunion d'information avec les députés et sénateurs les plus concernés par le problème. Cette réunion s'est révélée très positive, car tout le monde a mieux compris en quels termes se posait la problématique de la redevance.

Je suis moins certain sur la façon de procéder. Il me semble qu'il faudrait organiser les ministères de telle sorte qu'ils soient véritablement gérés. Dans certains pays, je pense au Canada, chaque ministre est flanqué d'un secrétaire d'Etat en charge de la gestion proprement dite du ministère. Autre formule, évoquée à plusieurs reprises au ministère des finances : la présence d'un secrétaire général, mais cela suppose qu'il ait une réelle autorité sur les directeurs et une délégation du ministre pour procéder à des arbitrages.

La troisième piste consiste à développer l'évaluation des politiques publiques en posant la question de savoir qui peut participer ou contribuer à cette évaluation. Il y a les corps de contrôle des différents ministères. Certains fonctionnent d'ailleurs bien et procèdent à des rapports astucieux. La Cour des comptes remplit pour sa part déjà ce rôle. Toutefois, je ne suis pas certain que la formation et l'expérience de leurs membres les prédisposent à ce type d'exercice.

On peut aussi imaginer faire appel à des cabinets d'audits extérieurs. Cependant, leurs prestations sont onéreuses, sans forcément offrir en contrepartie une expérience administrative. Mais un mixage des deux permettrait peut-être de progresser sur la question.

Autre piste : il conviendrait de procéder périodiquement à une revue des missions des administrations et des moyens alloués. On constate une sorte d'enkystage et de superposition des missions sans vérifier si ces missions restent adéquates. Ne faudrait-il pas les remettre en cause ? On assiste à une extension continue des dépenses de l'Etat. A la fin de ma période d'études universitaires, j'ai fait mon service militaire dans le bureau de la promotion sociale dans les armées. C'était le début de la mise en place des officiers conseils. Ce bureau faisait des choses intéressantes et, dans la mesure où ce service se mettait en place, nous étions plutôt à l'aise s'agissant des crédits. Mon colonel me disait : « Il ne faut surtout pas perdre des crédits, sinon nous en aurons moins l'année prochaine ». Et comme nous n'arrivions pas à dépenser la totalité de ceux alloués au service, vers le mois d'octobre-novembre, nous réfléchissions à la manière de les consommer rapidement. Pour ce faire, le colonel commandait des affiches à l'imprimerie nationale vantant la promotion sociale dans les armées. Et c'est ainsi que nous commandions des palanquées d'affiches. Un jour, le colonel d'un régiment avait supplié le commandant revenant d'un contrôle : « Arrêtez d'envoyer des affiches ! Il y en a des pièces pleines ». C'est la caricature de ce qui peut parfois se passer. D'où la nécessité d'une remise à plat régulière des missions comme des moyens des administrations.

Il serait ensuite utile de sonder les administrés pour leur demander leur appréciation sur les dispositifs mis en oeuvre et sur l'efficacité des politiques déployées en leur faveur. C'est parfois décapant, y compris pour une entreprise. Il nous est arrivé d'avoir des surprises. Nous pensions être très bons sur une activité ; nous nous sommes aperçus que nous n'étions pas si bons que cela. Lancer des sondages auprès des administrés serait une très bonne chose.

Au cours de mon expérience précédente, des bataillons de personnes géraient des dizaines de milliers de réclamations sur des problèmes de recouvrement, qu'il fallait envoyer aux trésoriers payeurs généraux qui, eux-mêmes, les transmettaient aux comptables. L'information remontait ensuite, il convenait alors d'établir des réponses. D'où un travail considérable. J'ai demandé alors de recenser les principales causes de réclamations. On s'est aperçu que 70% des réclamations provenaient de problèmes de changement d'adresse liés à la mensualisation de l'impôt. Les problèmes identifiés, nous avons été en mesure de prendre les dispositions nécessaires. Nous avons ainsi réduit de manière drastique le nombre des réclamations – d'où amélioration du service public – et dégagé des moyens.

Enfin, dernière piste, il faudrait promouvoir une gestion des carrières des responsables administratifs plus exigeante. La gestion des cadres, y compris des cadres intermédiaires, est trop marquée par l'avancement à l'ancienneté, qui tient souvent à la pression syndicale. En effet, les syndicats souhaitent que l'ancienneté soit prise en compte pour éviter l'arbitraire, mais, pour gérer des entités relativement importantes, telle une trésorerie principale de vingt ou vingt-cinq personnes, il ne suffit pas d'être techniquement au point, il faut aussi avoir des qualités de manager, élément insuffisamment pris en compte au niveau de la sélection.

Voilà quelques pistes de réflexion.

La gestion publique peut progresser. Cela étant, je ne suis pas de ceux qui se rallient à l'opprobre jeté parfois sur la gestion de la fonction publique. J'ai rencontré, notamment dans les services du Trésor, des personnes dévouées, de qualité, faisant très bien leur travail et beaucoup moins payées, à niveau comparable de qualification, que les gens du secteur privé.

De même, si l'administration peut s'inspirer de la gestion des entreprises privées, je ne crois pas que l'on puisse gérer une administration comme une entreprise privée, car les besoins et les perspectives sont autres. Avant-hier, lors d'une réunion, le nouveau Président de la BERD, à Londres, me confiait les déboires économiques et financiers de la Russie et me disait : « Finalement, l'Occident et les institutions financières internationales ont une part de responsabilité dans ce qui s'est produit, car on a trop dit que tout ce qui relevait du privé était bien et tout ce qui relevait du public était mauvais ». Au bout du compte, les banques ont été privatisées, pillées par des individus sans scrupules et sont aujourd'hui plus ou moins toutes en état de cessation de paiement. En contrepartie, l'Etat est devenu incapable d'exercer les fonctions régaliennes qui sont les normalement les siennes : la police, l'armée le recouvrement de l'impôt et la fiscalité. Il faut trouver un juste équilibre et si l'administration peut s'inspirer de certaines méthodes de gestion privées, toutes ne sont pas assimilables.

M. le Président : Merci, Monsieur Barberye, de cet exposé très complet.

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : M. Barberye nous ayant déjà dit beaucoup et suggéré plusieurs pistes, je me limiterai à la présentation du budget. Vous avez déclaré que la présentation comptable et le fonctionnement de l'administration ne pouvaient être complètement calqués sur l'entreprise privée. Quelles sont vos suggestions pour améliorer la lisibilité du budget ? D'aucuns évoquent la

possibilité de présenter le budget de l'Etat de la même manière que le budget des collectivités locales avec l'investissement et le fonctionnement. Compte tenu de votre expérience d'ancien directeur de la comptabilité publique, auriez-vous des propositions précises sur la présentation du budget pour en améliorer sa lisibilité ?

Sur le contrôle par l'administration de son propre fonctionnement, que l'on peut appeler « l'autocontrôle », pensez-vous que des améliorations pourraient être apportées ? Y a-t-il, selon vous, des propositions pour modifier le fonctionnement des corps d'inspection dans chacun des ministères et pensez-vous que les rapports de ces inspecteurs doivent davantage être rendus publics ?

M. le Président : La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MEHAIGNERIE : Vos propos, Monsieur le Président, sur la qualité des hommes dans l'administration, nous les partageons très largement. Mais pensez-vous que les structures qui les portent permettent vraiment de récompenser les efforts et de sanctionner les gaspillages et les laisser-aller ?

M. René BARBERYE : Sur une présentation du budget de l'Etat sous la forme « Investissement-Fonctionnement », je n'ai pas réfléchi à la façon d'améliorer les choses. J'ai évoqué la prise en compte du patrimoine, problème qui s'était posé lors de la réforme de la comptabilité des collectivités locales ; le problème était plus simple que pour l'Etat, on peut néanmoins progresser de ce point de vue. Cela doit être possible dès lors qu'on le décide.

En ce qui concerne les corps de contrôle, je me référerai à mon passé. Deux corps de contrôle interviennent, l'inspection des finances et la Cour des comptes. Au niveau des corps de contrôle, sans doute trop de personnes passent-elles leur carrière à la Cour des comptes sans être allées à l'extérieur. Ce n'est vrai que partiellement, parce qu'une partie des fonctionnaires de la Cour des comptes a une expérience externe. Mais les personnes de l'extérieur ayant une expérience autre sont en nombre insuffisant. Les rapports étaient souvent un peu formels. Je pense préférable de disposer d'une expérience de gestion pour apprécier les qualités de gestion d'un service. Le mixage est plus important à l'Inspection des finances. Il y avait souvent des jeunes sous la responsabilité d'un inspecteur général qui, en règle générale, avait eu une expérience extérieure. Pour les corps des autres ministères, les inspections générales sont souvent assez mélangées, formées à la fois de personnes ayant commencé leur vie administrative dans les inspections générales et d'autres venues postérieurement. Les expériences sont plus mixées. Il n'en reste pas moins que l'intervention des corps de contrôle est insuffisante pour créer une véritable culture d'objectifs dans les administrations. Il faudrait systématiquement les obliger à définir leurs objectifs chiffrés et à rendre compte de la façon dont ils ont progressé.

J'en viens à la question de M. Méhaignerie sur la sanction. Je pense que ce que vous évoquiez a plutôt trait aux entreprises publiques qu'à l'administration. Je n'ai pas d'expérience de personnes qui se soient comportées de manière épouvantable. Cela étant, sans envisager des malversations ou des incapacités de gestion, je crois qu'à certains niveaux, compte tenu de l'avancement dans l'administration – je disais que l'ancienneté comptait pour une part importante – des responsables ne sont pas au niveau. Il s'agit davantage de cela.

M. le Président : Monsieur Barberye, merci beaucoup.

**Audition de M. Pierre JOXE,
Premier président de la Cour des comptes**

(extrait du procès-verbal de la séance du 24 novembre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes.

Monsieur Joxe, je vous remercie d'avoir accepté l'invitation de notre groupe de travail qui, je vous le rappelle, a pour but de réfléchir sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique. Nous pensons que le Parlement possède les compétences pour réaliser ce type de contrôle et qu'il s'agit d'un élément de sa légitimité qui devrait être renforcé.

Le rôle que pourrait jouer la Cour des comptes a souvent été évoqué au cours de nos auditions, mais, en réalité, nous souhaitons, en vous invitant, connaître votre analyse de ces problèmes et les propositions que vous pourriez formuler pour améliorer le contrôle parlementaire. Vous avez une certaine connaissance du droit international - nous avons souvent cité l'exemple britannique - et peut-être pourrez-vous nous faire part d'un certain nombre d'expériences qui vous semblent intéressantes.

Monsieur le Président, je vous laisse sans plus tarder la parole, puis nous vous poserons quelques questions.

M. Pierre JOXE : Monsieur le Président, messieurs les députés, comme vous pouvez le constater, je ne suis pas venu seul. Je suis accompagné, d'une part, du Président de la première chambre de la Cour des comptes, M. François Logerot, qui suit le contrôle global du budget de l'Etat, étant entendu que chacune des autres chambres contrôle une partie de ce budget - la deuxième chambre contrôlant la défense, la troisième l'éducation, etc... Et, d'autre part, de M. Bernard Cieutat, conseiller-maître, coordinateur du rapport qui vous est dorénavant soumis en préparation à vos travaux budgétaires. Il s'agit donc là des deux magistrats de la Cour qui connaissent le mieux ces problèmes.

Messieurs les députés, je ferai deux propositions, puis je serai à votre disposition pour répondre à vos questions.

Vous avez parlé de l'exemple britannique, mais aucune réforme fondamentale n'est nécessaire pour réaffirmer la prééminence de l'Assemblée nationale en matière budgétaire et financière. En revanche, second point, une réforme de l'ordonnance de 1959 relative à la loi de finances est indispensable pour faire évoluer les choses.

De par mes multiples fonctions - je suis à la Cour des comptes depuis cinq ans, j'ai été à plusieurs reprises ministre et député, de la majorité comme de l'opposition, j'ai siégé à la Commission des finances de l'Assemblée pendant mon tout premier mandat -, je connais l'étendue des pouvoirs théoriques, souvent virtuels, du Parlement en général, des Commissions des finances en particulier, et de ses rapporteurs spéciaux.

Ces derniers disposent d'un pouvoir d'investigation sur pièces et sur place aussi étendu que celui d'un magistrat de la Cour des comptes. Cependant, il n'est que très rarement utilisé. Pour ma part, je m'en suis servi une fois. Etant rapporteur spécial du crédit du FORMA (fonds de régulation du marché agricole), en 1974, je me suis rendu sur place ; j'ai été très mal reçu, mais j'ai tout de même appris beaucoup de choses. Et il arrive, de temps en temps, à certains d'entre vous, rapporteurs spéciaux, d'utiliser ce pouvoir.

Pourquoi ce pouvoir n'est-il que très rarement utilisé ? Parce qu'il n'est pas dans l'esprit de la loi et du parlementarisme qu'un député, fût-il rapporteur spécial, se transforme en enquêteur. Cependant, il convient de ne pas oublier que des enquêteurs sont à votre disposition : la Constitution stipule que « la Cour des comptes assiste le Gouvernement et le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ». Par ailleurs, depuis la récente réforme constitutionnelle, l'article nouveau précise que « la Cour des comptes assiste le Gouvernement et le Parlement dans le contrôle de la mise en oeuvre des lois de financement de la Sécurité sociale », celles-ci n'étant pas exactement des lois de finances sociales.

La Cour des comptes est donc à votre disposition, et même si elle est indépendante dans sa constitution et dans la fixation de son programme comme en Allemagne et en Grande-Bretagne, il ne lui est jamais arrivé, lorsqu'une Commission des finances le lui demande - M. Méhaignerie nous avait sollicités lorsqu'il était Président de cette Commission -, de refuser d'enquêter sur un point particulier.

Il est vrai, cependant, que les résultats ont été jusqu'à présent très décevants. Pourquoi ? Parce que même si les travaux sont menés par la Cour, ils ne sont pas suffisamment exploités. Nous pourrions donc envisager - avec une coordination et un suivi plus intenses - une préparation de nos programmes qui soit mieux harmonisée avec les préoccupations exprimées par la Commission des finances. Je sais que votre groupe n'est pas uniquement constitué de membres de la Commission des finances, et je crois savoir que depuis peu les rapporteurs pour avis sont fréquemment invités aux réunions de la Commission des finances lorsqu'elle examine les budgets les concernant.

Dans la situation actuelle, le nombre des commissions est fixé par la Constitution, vous ne pouvez donc en créer de nouvelles sans une réforme constitutionnelle. Cela serait pourtant utile. Dans tous les parlements des démocraties d'Europe, une commission - parfois plusieurs - se consacre, soit exclusivement, comme en Grande-Bretagne, soit principalement, comme en Allemagne, en Suède ou au Danemark, à l'audition régulière, une fois par semaine, de tel ou tel représentant de l'institution supérieure de contrôle, sur un sujet ponctuel - la réforme du service national -, très vaste - le coût de la perception des recettes fiscales -, ou synthétique - les dépenses de personnel -.

Si vous ne pouvez pas, sans modification institutionnelle lourde, créer une telle commission, vous pouvez la créer à l'intérieur de votre système institutionnel actuel. Le *Committee of public accounts*, en Grande-Bretagne, se réunit une fois par semaine. Nous avons assisté, avec le Président Bonrepaux, à l'une de ses séances. Ce jour-là, les quinze députés de cette commission auditionnaient l'équivalent de notre délégué général à l'armement. S'appuyant sur le rapport du *National audit office* - dont deux représentants étaient présents - ils ont « bombardé » l'amiral de questions diverses pendant trois heures.

Nous venons de publier un rapport public particulier concernant le dispositif de lutte contre la toxicomanie. Dans ce rapport, certains de nos collègues expliquent, de façon extrêmement précise, pourquoi ce dispositif pourrait être grandement amélioré. Une nouvelle personne en est actuellement chargée. Si votre Commission des finances voulait

s'intéresser au coût de cette mesure et à ses conditions d'application, cela serait d'un puissant intérêt et cette question ne pourrait plus se retrouver enterrée dans des rapports administratifs.

Je prends maintenant l'exemple d'un rapport de 1997 relatif à la gestion budgétaire et à la programmation au ministère de la défense. Sortant du ministère de la défense, j'étais tout à fait convaincu que l'on pouvait améliorer les conditions de gestion des crédits de ce ministère. J'avais donc lancé, à mon retour à la Cour des comptes, un travail approfondi à ce sujet qui avait débouché sur un rapport. Celui-ci a été utilisé par de nombreux députés au cours des débats budgétaires de l'automne 1997. Vous pouvez convoquer le DGA et rejouer la séance à laquelle nous avons assisté à Londres il y a trois mois ! Convoquez le DGA, je vous délèguerai le Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes et un magistrat qui a travaillé sur le dossier, et pendant trois heures décortiquez certains points qui peuvent être notamment d'un intérêt méthodologique - comment est constitué le budget de la défense, combien coûte un programme, combien coûte le char Leclerc en fonction de plusieurs hypothèses, selon le nombre de ventes à l'exportation ou de commandes pour l'armée française.

Il convient de chercher à réaliser des économies sur le coût des programmes, en cas de revue de programmes axée sur les grandes orientations stratégiques - acheter plus ou moins de matériels de défense - ou sur nos engagements à des coopérations européennes, en particulier avec les Britanniques, les Allemands et les Italiens ; comment organiser les industries d'armement, en fonction de la baisse du budget d'équipement de la défense. Vous obtiendrez facilement le concours de ceux qui ont passé plus d'un an à travailler sur ce sujet.

Autre exemple, la décentralisation en matière d'aide sociale. Il existe un rapport de la Cour des comptes à ce sujet qui peut vous intéresser, puisque vous y trouverez des réflexions relatives à la recherche d'économies portant sur des milliards de francs. Il en va de même du rapport sur la politique en faveur des personnes handicapées adultes ou sur le RMI. Tous ces documents sont disponibles, et pourtant ils ne sont utilisés que de façon fragmentaire - ils sont cités par des rapporteurs ou des orateurs lors du débat budgétaire.

Un débat collectif - je pense à une commission d'une quinzaine de députés - contradictoire avec le responsable administratif et public, - c'est le cas au *Committee of public accounts*, dont les séances sont largement ouvertes - engendrerait forcément des discussions d'un puissant intérêt sur des thèmes aussi simples que ceux que je viens de citer. Cela n'a jamais lieu en France alors qu'à Londres, Bonn, cela se produit chaque semaine, voire plusieurs fois par semaine. Il est regrettable que des travaux aussi approfondis et qui ont pour vocation, entre autres, d'assister le Parlement dans le contrôle d'exécution de la loi de finances n'aient lieu que très exceptionnellement, une ou deux fois par an, à l'occasion de la préparation de l'équilibre général.

Etant donné que nous allons être confrontés à de plus en plus de contraintes d'origine européenne sur la configuration générale de nos lois de finances, des débats plus larges pourraient s'ouvrir sur la sincérité des comptes et des budgets - ce qui est également de la compétence de la Cour. Dans le projet de loi de finances pour 1999, 12 milliards de francs de crédits ont été réintégrés - sommes qui étaient destinées à des rémunérations de fonctionnaires et qui, jusqu'à présent, étaient hors budget. C'est le résultat direct d'un travail opiniâtre, patient, discret de la Cour des comptes pour que les projets d'autorisation de dépenses soient conformes à ce qui va être dépensé. Les années précédentes, ces 12 milliards de francs n'étaient pas ignorés, il ne s'agissait pas de dépenses imprévues, mais ils ne figuraient pas dans le projet de loi de finances.

J'ouvre une parenthèse pour préciser que la fonction publique est un sujet sur lequel nous travaillons, et dès l'année prochaine nous serons en mesure de vous apporter de plus amples informations.

Je suis frappé par l'absence totale de débat en France, en cours d'exécution du budget ou d'une politique, entre l'organe de contrôle constitutionnel, le Parlement et ses commissions, et l'organe constitutionnel d'assistance et de contrôle, la Cour des comptes dont la mission est d'assister le Parlement.

J'en viens maintenant au second volet de mon intervention, la réforme de notre droit budgétaire. Plusieurs propositions de loi ont été déposées ces dernières années et il semble que la Direction du budget se soit mise au travail sur ce sujet. Je vous indique que nous sommes à votre disposition pour travailler sur les projets de réforme lorsqu'ils seront portés à notre connaissance ou sur ceux qui peuvent être en gestation.

La réforme de l'ordonnance de 1959 pourrait chercher à atteindre trois objectifs : un objectif purement politique, le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement, un objectif pratique et un objectif juridique.

Premièrement, un objectif politique : renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement. Notre rôle comme auxiliaire du Parlement s'est renforcé récemment avec le débat d'orientation budgétaire pour lequel nous fournissons un rapport préliminaire. Cela va encore s'améliorer, puisque la diminution de la période complémentaire, et des efforts supplémentaires que nous pourrions fournir, si vous le souhaitez, nous permettraient de déposer un rapport sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente, au moment du débat d'orientation.

Ensuite, je vous propose de consulter la Cour sur un plan technique à l'occasion des projets de loi de finances. Comme vous le savez, le Conseil constitutionnel est régulièrement saisi sur les projets de loi de finances pour des raisons diverses. Le Conseil d'Etat, quant à lui, est consulté sur ces projets comme sur tous les autres projets de loi. Dans de nombreux pays d'Europe, la Cour des comptes est consultée, soit de façon générale, soit sur certains points des projets de loi de finances, au motif qu'elle aura à donner son avis au moment de l'exécution - son avis au moment du dépôt du projet de loi n'est donc pas sans intérêt, puisque l'on passe constamment d'une loi qui s'exécute à une loi qui se prépare -.

Par ailleurs, peut-être arriverons-nous, dans deux ou trois ans, à faire précéder le débat sur le projet de loi de finances par l'examen du projet de loi de règlement du dernier budget exécuté. Cela est moins révolutionnaire que l'on pourrait le croire ! M. Cieutat a découvert un texte du 15 mai 1818 précisant que « *le règlement définitif des budgets antérieurs fera à l'avenir l'objet d'une loi particulière qui sera proposée aux chambres avant la présentation de la loi de finances annuelle* ». Nous constatons là qu'au début du 19^{ème} siècle, alors que le régime n'était pas encore parlementaire et que tout se faisait à la plume d'oie, des visionnaires avaient déjà envisagé l'examen du projet de loi de règlement avant le projet de loi de finances annuelle ! A l'époque, cela devait être difficile à réaliser.

Sachez que dès le printemps prochain, nous serons en mesure de vous informer à ce sujet encore plus tôt que l'année dernière.

Deuxièmement, l'objectif pratique : la réforme de l'ordonnance de 1959.

Il existe un défaut de lisibilité, les projets de budget étant émiettés entre ministères, titre par titre, et les mesures - mesures acquises, mesures nouvelles - étant d'une importance et d'un intérêt très inégaux. Les agrégats qui ont été créés récemment aboutissent à des regroupements plus fonctionnels. En vérité, la présentation des bleus les rend extrêmement difficiles ; cela découragerait n'importe quelle bonne volonté.

En Allemagne et aux Etats-Unis, les présentations sont simples, par grandes catégories de moyens et par programmes d'intervention. De ce fait, n'importe quel parlementaire s'intéressant à une question peut trouver un document budgétaire qui lui indiquera le type de dépense nécessaire pour une mesure définie, dans une période considérée - avec, en outre, des projections pluriannuelles qui sont dramatiquement absentes de nos documents budgétaires.

Il existe également un manque de visibilité du fait du caractère annuel des descriptions d'actions ou de dotations envisagées par l'Etat. Les rapports de la Cour ont démontré depuis longtemps que la notion même d'autorisations de programmes avait été vidée de son sens. Une approche pluriannuelle est essentielle pour le Parlement, afin qu'il puisse mesurer pleinement les conséquences budgétaires sur une période moyenne des actions proposées, et estimer valablement l'évolution des masses budgétaires et des soldes.

Il s'agirait, non pas de revenir sur le principe de l'annualité qui se justifie - encore que la biennalité, qui existe dans certaines organisations internationales, se révèle efficace -, mais de fournir au Parlement des documents qui éclairent les prévisions budgétaires annuelles, non seulement par ce qui s'est passé, mais également par ce qui doit se passer sur plusieurs années. Ces documents sont d'autant plus nécessaires que le pacte européen de stabilité et de croissance exige désormais des projections sur quelques années. En conséquence, cette nécessité n'a pas seulement un intérêt fonctionnel, mais également politique. Faute de quoi, le Parlement risque de délibérer sur des masses financières sans avoir de perspective à moyen terme.

Autre point que je souhaitais évoquer : l'effet pervers de la distinction entre les services votés et les mesures nouvelles. Tout le monde en parle. 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, et les résultats très décevants des tentatives réalisées à plusieurs reprises de révision des services votés me ramènent à ma première proposition. Lorsqu'on parlera des services votés, non pas seulement au moment de la discussion budgétaire, mais tout au long de l'année, alors reviendront en mémoire de ceux qui y auront participé des choses beaucoup plus concrètes, rarement évoquées, de façon vivante, lors des débats budgétaires. Naturellement, dans ce domaine, nous pouvons vous être utiles.

Troisièmement, l'objectif juridique. Je ne m'attarderai pas sur cet objectif, mais citerai néanmoins quelques exemples. Les prélèvements sur recettes ne sont pas prévus par l'ordonnance de 1959. Or, vous votez chaque année un prélèvement sur recettes pour l'Europe - il s'élève cette année à 90 milliards de francs. Il s'agit d'une dépense qui ne diminuera pas dans l'avenir. Ce prélèvement sur recettes ne mérite-t-il pas d'être qualifié juridiquement ?

Je ne m'attarderai pas sur la distinction entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, ni sur d'autres aspects qui pourraient être évoqués, car je voudrais avoir le temps de répondre à vos questions.

Il est clair que certaines mesures demandent des réformes juridiques assez complexes ; la réforme de l'ordonnance de 1959 exige une procédure très lourde, ce qui suppose un processus législatif soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. D'autres mesures, d'application immédiate, peuvent éclairer le Parlement point par point. Et je vous assure que si vous commencez à les mettre en oeuvre, c'est nous qui demanderons grâce ! Si un groupe de députés - et pourquoi pas une commission *ad hoc* ouverte aux rapporteurs spéciaux et pour avis du ministère considéré - est constitué pour auditionner périodiquement les personnes concernées, c'est tout un aspect vivant de l'administration publique qui permettra, tout au long de l'année, d'examiner de façon plus concrète et pragmatique les problèmes qui sont ensuite ramassés dans le débat budgétaire. Pour ce qui nous concerne, nous aurons le sentiment de mieux jouer notre rôle en contribuant à l'un des aspects fondamentaux de la démocratie, c'est-à-dire au débat public contradictoire, transparent, sur les finances de l'Etat - soit 2.000 milliards de francs - et les finances sociales - plus de 2.000 milliards de francs.

Lorsqu'on se trouve dans un pays où 45 % du PIB sont prélevés sous forme de prélèvements obligatoires, on ne peut pas se contenter de procédures budgétaires qui datent de l'époque où l'on ne prélevait que 15 % du PIB. L'esprit des discussions budgétaires a évolué quand le parlementarisme a progressé, puis régressé au lendemain de la Vème République. On a tellement voulu encadrer et éviter les débordements du système antérieur que l'on a vidé le débat budgétaire de son contenu de gestion. Ce n'est pas uniquement par l'amélioration de la discussion budgétaire annuelle que l'on va progresser, mais par un système de démocratie continue - comme dit le professeur Rousseau de Montpellier. Selon ce professeur, la démocratie ne peut pas se contenter d'avoir des grands moments d'examen solennel, elle doit également avoir des moments d'examen pragmatique de remise en cause. En matière budgétaire, nous serons bientôt le seul pays d'Europe à ne pas disposer d'une procédure et d'un instrument de ce genre. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons d'y participer.

M. le Président : Monsieur le Premier président, je vous remercie, votre exposé correspond tout à fait à ce que nous attendions de vous.

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Monsieur le Premier président, vous avez déjà répondu à beaucoup de questions que je souhaitais vous poser, mais je reviendrai sur deux ou trois sujets que vous avez abordés.

Vous nous avez rappelé que, compte tenu des pouvoirs qui sont déjà les nôtres, certaines initiatives pouvaient être prises immédiatement, alors que d'autres nécessitaient des réformes juridiques.

En ce qui concerne les initiatives à mettre en place le plus rapidement possible compte tenu du constat unanime sur le peu de contrôle exercé par le Parlement, vous avez évoqué les pouvoirs des rapporteurs spéciaux. La Cour des comptes serait-elle prête à assister les rapporteurs spéciaux lorsqu'ils exercent leur fonction de contrôle sur pièces et sur place ? Accepterait-elle de se prêter à un travail préalable - à une audition d'un ministre - sur un ministère donné ?

La Cour des comptes rédige des référés à l'attention des ministres lorsqu'elle évalue une politique. Pouvons-nous envisager qu'elle porte ces référés à la connaissance du Parlement, notamment aux Commissions des finances ?

Serait-il inconcevable que la Cour des comptes, autorité indépendante, définisse son programme en coordination avec la Commission des finances qui, elle-même, aurait un programme de contrôle concernant un certain nombre de ministères sur une année ?

Par ailleurs, la Cour des comptes dispose-t-elle d'une capacité d'évaluation pour mesurer l'efficacité de la dépense publique ?

S'agissant des modifications susceptibles d'être apportées à l'ordonnance de 1959, de nombreuses personnalités que nous avons auditionnées s'interrogent sur la présentation du budget, notamment sur ce que l'on pourrait retirer de la présentation des budgets des collectivités locales ou des entreprises privées - à travers la distinction fonctionnement, investissements. Avez-vous, à ce sujet, un avis à nous donner ?

Enfin, en ce qui concerne les services votés, quel serait le bon moyen, à la fois pour apprécier les mesures sur lesquelles il serait difficile de revenir, et pour réaliser des économies ?

M. Pierre JOXE : Je suis tout à fait favorable à ce que la Cour des comptes vous apporte son aide, mais avant tout agissez ! Voilà le rapport sur la toxicomanie, par exemple, où il est dit que l'on ne connaît pas le montant des dépenses. Convoquez-nous, convoquez la nouvelle déléguée à la toxicomanie, organisez une audition, et je vous assure que les choses changeront. C'est un problème très grave, beaucoup d'argent est dépensé, mais on ne sait pas combien... Faites-le !

Si vous voulez disposer de plus de précisions sur le budget de l'équipement de la défense - qui est d'environ 80 milliards de francs -, convoquez le DGA ! Faites comme en Grande-Bretagne, organisez des auditions. Vous me demandez si nous sommes prêts à vous aider, à vous fournir des rapports. Mais bien sûr ! Les voilà, ils sont là, mais agissez !

S'agissant du contrôle sur pièces et sur place, je pense sincèrement que vous n'êtes pas prêts - je l'ai fait et je n'ai pas tenu le coup. Ce n'est pas votre rôle. Sauf pour un rapporteur des crédits de la défense qui aurait, auparavant, préparé son déplacement en passant trois heures avec le DGA et les rapporteurs de la Cour ; une fois sur place, il saurait quoi chercher.

En revanche, il n'est pas possible de vous fournir nos documents de travail. Si nous disons aux magistrats de la Cour que leurs documents de travail peuvent à tout moment être transmis à un ministre ou à un député, ils vont les écrire à l'encre sympathique et les mettre dans leurs ordinateurs codés. On ne peut pas travailler, prendre des notes, émettre des hypothèses en sachant que ces documents peuvent être lus par la suite. Nous rencontrons ce problème avec la justice - et les documents d'instruction. Cependant, nous pouvons parfaitement vous communiquer les documents une fois qu'ils sont élaborés et soumis à la contradiction.

Peut-être serait-il souhaitable de préciser le droit sur ce point, mais en réalité il serait très facile de vous les communiquer. Cependant, j'observe qu'ils ne sont pas très exploités. Les rapports sur les entreprises publiques - la loi prévoit leur communication - ne donnent lieu à aucune suite. Lorsque la Cour des comptes a établi son rapport sur la politique immobilière des banques nationalisées, elle a soulevé tous les problèmes du Crédit Lyonnais et cela a

débouché sur une enquête. D'ailleurs, la seule condamnation qui ait été prononcée à la suite de cette affaire a eu lieu à la Cour des comptes, par la Cour de discipline budgétaire qui a infligé une amende de un million de francs. Si les rapports de la Cour des comptes étaient davantage pris en considération, cette affaire aurait sans doute pu être interrompue un an plus tôt.

M. le Président : Il est vrai que l'Assemblée n'utilise pas toujours les pouvoirs qui sont les siens. Admettons que l'on veuille procéder à des examens précis, le premier élément est d'analyser vos rapports et d'auditionner les personnes intéressées. Mais nous pouvons également décider du sujet à examiner et de la personne à auditionner. Dans ce cas, la Cour des comptes est-elle décidée à nous aider et comment ?

M. Pierre JOXE : Bien sûr que l'on peut vous aider. Je ne m'y suis jamais opposé. Cependant, j'observe que cela n'est pas suivi d'effet, et je le regrette.

Comment ai-je appris ces pratiques de contrôle parlementaire ? Non pas en tant que ministre ou député, mais en fréquentant mes collègues britanniques et de l'Europe du nord. D'ailleurs, ces derniers sont toujours étonnés lorsque je leur dis que je suis entendu par la Commission des finances trois fois par an. Eux, ils sont auditionnés trente fois par an - voire plus !

Je suis donc tout à fait favorable à une coordination des programmes, mais vous nous montrerez réellement votre volonté lorsque vous nous aurez interrogés un grand nombre de fois sur un sujet précis. Je pense à l'armement, mais aujourd'hui le plus gros budget est celui de l'éducation nationale, et si vous manifestez un intérêt suivi pour un certain type de questions, nous vous suivrons et nous nous adapterons. D'ailleurs, nous l'avons toujours fait.

Pensez à la vertu de ces procédures publiques et contradictoires : une fois que l'on a commencé, on ne peut plus s'arrêter. C'est la raison pour laquelle je souhaite que vous commenciez.

S'agissant de l'évaluation, nous en faisons couramment, mais nous ne faisons pas que cela. Nous avons également un rôle de contrôle comptable : les budgets qui vous sont soumis décrivent-ils l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat ? Non, bien que cette année il y ait un mieux. Nous réalisons, en outre, un contrôle de régularité - respect des règles des marchés publics.

Cependant, il est vrai que nous procédons de plus en plus à des évaluations. Mais nous sommes confrontés à un problème de ressources humaines. Deux cent cinquante personnes travaillent aux fonctions de contrôle - plus un nombre insuffisant d'assistants. Si vos orientations sont fixées, nous nous y adapterons, sauf, bien entendu, si elles doivent réquisitionner 60 % de nos capacités. Non seulement, nous le ferons, mais nous serons contents de le faire. Les jeunes magistrats et les rapporteurs seraient heureux de savoir que leur travail sert à quelque chose.

Il est évident que des séances comme celles que j'envisage conduiraient inévitablement à des réformes. En effet, vous pouvez enterrer un rapport administratif ou de la Cour des comptes, mais il est plus difficile d'enterrer un problème qui a été débattu devant des journalistes et une quinzaine de députés, avec un haut fonctionnaire qui a été questionné pendant trois heures. Et au cours de cette séance parfois rude, nous devons lui poser les

questions suivantes : pourquoi telle observation n'a pas été suivie d'effet ; pourquoi telle réforme n'est pas entreprise ; pourquoi telle irrégularité persiste ; pourquoi tel gaspillage ? C'est le rôle qu'avait historiquement le débat parlementaire, en 1830.

Quels sont les sujets qui nous intéressent le plus ? Ceux qui nécessitent les plus gros budgets ; ceux où l'on constate le plus de gaspillage - c'est-à-dire ceux où il y a le moins de contrôle tel que le budget de l'armement ; ceux qui sont des enjeux de société, comme la lutte contre la toxicomanie pour laquelle nous ne disposons pas de politique cohérente interministérielle. Qui est *leader* en matière de lutte contre la toxicomanie ? Est-ce une question de police, de justice, de santé publique ou d'éducation ? Dans tous les pays scandinaves, le ministre de la santé est le *leader*, alors que dans les pays d'Europe du sud, c'est le ministre de la police. En France, il s'agit d'un délégué interministériel, certes de rang honorable, mais somme toute modeste.

M. le Président : La parole est à M. Jégou.

M. Jean-Jacques JEGOU : Monsieur le Premier président, j'ai été l'un de ces rapporteurs spéciaux, je m'occupais de la formation professionnelle. Il est vrai que le contrôle sur pièces et sur place est épuisant. On est quelquefois mal reçu - voire plus que mal reçu - et ce n'est pas vraiment le meilleur moyen d'obtenir le meilleur résultat. Néanmoins, j'ai bien senti dans vos réponses que vous nous « renvoyez la balle ».

Pourquoi n'avons-nous pas toujours utilisé ce pouvoir ? Non pas par manque de volonté des parlementaires. Entre 1993 et 1997, les commissaires de la Commission des finances étaient particulièrement mal vus des autres commissions. Pourquoi ? Parce que, comme le dit souvent Pierre Méhaignerie, « la dépense publique est plutôt sympathique », et il est difficile d'être populaire en demandant de réduire cette dépense. Quoi qu'il en soit, il existe des parlementaires qui souhaitent contrôler les dépenses, et ce dans l'intérêt du pays.

On ne peut pas continuer à procéder, aujourd'hui, avec 45 % de prélèvement du PIB, de la même façon que lorsqu'on en prélevait 10 ou 15 %. Il est urgent de changer nos méthodes.

A votre avis, devons-nous améliorer l'organisation de notre travail - tout le monde s'accorde à dire que la réforme parlementaire n'est pas satisfaisante ? Par ailleurs, vous nous incitez à vous solliciter. Certes, mais il y a des limites. J'ai pu le constater dans le cadre de mes investigations concernant la formation professionnelle, dont le budget doit être actuellement de 130 milliards de francs.

Un certain nombre de députés, de la majorité comme de l'opposition, sont prêts à s'investir, mais nous devons nous organiser, et notamment avec vous. Quelles sont réellement les moyens que la Cour des comptes peut mettre à notre disposition ?

M. Pierre JOXE : J'éprouve un grand regret concernant la formation professionnelle : depuis que je suis à la Cour des comptes - depuis cinq ans -, je n'arrive pas à déclencher un travail approfondi sur la formation professionnelle. J'ai réorganisé les chambres, et un Président de chambre a maintenant la charge de ce problème.

Vous dites que le budget de la formation professionnelle est de 120 ou 130 milliards de francs. En réalité, on n'en sait rien. Car avec ce qu'il y a dans le budget de l'Etat, dans les compagnies consulaires et les collectivités locales, on ne peut pas définir clairement ce

montant. En revanche, ce que l'on sait, c'est que les gaspillages sont considérables et les fraudes énormes ! Il est donc anormal que l'on ne connaisse ni le montant, ni le détail, ni à qui ou à quoi les fonds sont attribués. Car les abus sont considérables.

S'il est vrai qu'un certain nombre de parlementaires s'intéressent à la formation professionnelle, la cinquième chambre de la Cour des comptes va s'en occuper de plus près. Il s'agit d'un domaine qui pose des problèmes de compétence entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes - mais on peut s'en arranger.

Si je vous cite souvent l'exemple de la défense, c'est parce que j'ai été amené, lorsque j'étais ministre de la défense, à faire des économies de plusieurs milliards de francs. J'ai découvert que chaque fois que l'on me demandait d'économiser un milliard de francs, cela provoquait de telles crises que je cherchais, de mon côté, en interne, à économiser 200 ou 300 millions de francs. J'y parvenais, car chaque fois qu'on me demandait d'économiser 1 milliard de francs, c'était généralement pour le budget de l'éducation nationale, ça provoquait des crises internes. En revanche, j'ai économisé 500 millions de francs sur quatre ans, en coordonnant les systèmes d'information, les systèmes de transmission des armées.

Je suis encore étonné qu'il n'y ait jamais eu de « *hearing* » sur ce rapport de la Cour des comptes. Je ne comprends pas que sur un budget qui représente environ 80 milliards de francs, il n'y ait aucun intérêt suivi et acharné. Cet intérêt existe de façon constante aux Etats-Unis, en Allemagne, en Grande-Bretagne. En France, on s'y intéresse uniquement pendant le débat budgétaire - cinq heures par an !

C'est la raison pour laquelle je vous demande d'agir. Sinon, nous nous contenterons d'élaborer notre programme et de publier nos rapports, même si ces derniers mettent parfois du temps à être suivis d'effet. La conjoncture politique évolue, les ministres changent, et l'administration fait le dos rond. Une réforme peut être réalisée en cinq, huit ou dix ans, car il faut des circonstances exceptionnelles - que l'abus soit trop criant -, des éléments de publicité pour que tout cela bouge. Et là, le débat parlementaire peut jouer un rôle irremplaçable. Si trente hauts-fonctionnaires sont convoqués chaque année devant ce type de commission, cent trente craindront de l'être et le seront un jour ! C'est un effet d'accélération extrêmement puissant.

M. le Président : La parole est à M. Auberger.

M. Philippe AUBERGER : Monsieur le Premier président, je vous poserai deux questions sur des sujets importants et pour lesquels un effort de réflexion et de méthode est nécessaire avant d'envisager des auditions et un travail de contrôle plus approfondi.

Premier secteur : la dette publique et les garanties. Il est vrai que nous n'avons pas une connaissance précise de l'état des stocks dans ce domaine - par exemple, de l'état des risques « Pays » de la Coface -. Par ailleurs, nous ne disposons pas d'éléments 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 - à elle seule, la dette est de 240 milliards de francs par an. Des investigations et une modification des méthodes de travail et de l'ordonnance de 1959 nous permettraient de progresser dans ce domaine.

Second secteur : les entreprises publiques. On peut être frappé de constater qu'avec le compte des dotations en capital, on dépense en moyenne 30 ou 35 milliards de francs par

an. En outre, on vote pour une masse globale qui peut être abondée - et elle va l'être, dans la loi rectificative, de 15 milliards de francs. On n'a, à l'heure actuelle, qu'une très vague idée de ce qui va se passer pour l'année 1998 et de ce que l'on va en faire en 1999. Ce sont des grandes masses de secteur - énergie, transport, financier -, avec aucune décomposition. En fait, on apprend par la loi de règlement et par le rapport qui est réalisé sur l'exécution du budget que, finalement, telle entreprise publique a perçu telle dotation. Le Parlement est complètement court-circuité.

N'y a-t-il pas un effort à fournir sur le plan de la nomenclature, de la présentation des comptes, des autorisations parlementaires, pour que l'on puisse y voir plus clair et qu'il y ait un travail plus suivi permettant de mieux maîtriser le secteur des entreprises publiques ?

M. Pierre JOXE : Monsieur le député, vous avez tout à fait raison en ce qui concerne la dette publique. D'ailleurs, lorsqu'il était ministre des finances, et même avant lorsqu'il était Rapporteur général de la Commission des finances au Sénat, M. Arthuis était très intéressé et motivé par le problème des comptes de l'Etat. Comme je le rappelais dans mon intervention préliminaire, vous serez, de toute façon, amenés à vous y intéresser du fait des critères européens.

S'agissant des entreprises publiques, il est vrai que la dotation annuelle est globale et forfaitaire. Cependant, il y en a de moins en moins. Mais celles qui restent devraient rester très longtemps - bien que l'on n'en soit pas sûr. Mais vous avez raison, il serait intéressant que le Parlement, de temps en temps, examine leur situation, secteur par secteur. La Cour des comptes vous fournit des rapports sur les entreprises publiques, or nous avons l'impression qu'ils n'intéressent personne. Ce n'est pas très motivant, il n'y a jamais de débat !

Si la Commission de la production, par exemple, voulait bien s'intéresser au secteur de l'énergie ou des technologies de pointe, ce pourrait être un élément de dialogue. Mais cela suppose un investissement et un débat public. Dans tous les pays d'Europe, je le répète, des commissions de ce type existent et sont publiques. Si j'insiste sur ce point, c'est parce que tout ce qui est dit dans ces commissions a toujours des conséquences.

Pourquoi le Parlement n'utilise-t-il pas ses pouvoirs ? Nos institutions font, il est vrai, que l'opposition ne peut pas et que la majorité n'ose pas contrôler. Nous sommes les seuls en Europe à agir ainsi. Le *Committee of public accounts*, à Londres, est présidé formellement par un député de l'opposition - secondé, il est vrai, par un député de la majorité qui n'est généralement pas le premier venu.

Le contrôle, lorsqu'il est sérieux, approfondi et fondé sur des observations et des évaluations, peut, bien sûr, être utilisé à des fins politiciennes ; mais il sert avant tout la démocratie et la bonne gestion, et profite au ministre contrôlé : cela l'aide dans ses négociations avec d'autres ministres ou intervenants.

Le contrôle public, contradictoire, critique, sert non seulement à la démocratie, mais également aux gestionnaires. Dans une gestion publique, on a tout intérêt à ce que le maximum de choses soit rendu public ; les difficultés rendues publiques sont alors d'intérêt général et ne sont plus les problèmes du seul gestionnaire.

M. le Président : La parole est à M. Baert.

M. Dominique BAERT : Monsieur le Premier président, je vous poserai deux questions.

Tout d'abord, croyez-vous à la possibilité et à l'utilité d'une présentation, à l'instar de ce qui se passe dans les collectivités locales, du budget de l'Etat avec une section d'investissements et une section de fonctionnement ?

Ensuite, vous avez évoqué la faiblesse de l'information en ce qui concerne les entreprises publiques, et la bonne volonté de la Cour pour la transmettre aux parlementaires chargés de ces questions. Je suis pour ma part rapporteur spécial en charge des entreprises publiques, et j'ignore tout, ou à peu près tout, de leurs engagements hors bilan. Disposez-vous d'informations sur ce point ?

M. le Président : Je voudrais rebondir sur le premier point évoqué par M. Baert. Il conviendrait que le budget de l'Etat, comme c'est le cas pour les collectivités locales, soit présenté en fonctionnement à l'équilibre, la question d'une masse d'investissements pouvant être financés le cas échéant par l'emprunt étant différente.

M. Pierre JOXE : De la structure actuelle du budget de l'Etat, on peut extraire tout cela, mises à part les nombreuses dépenses d'intervention - qui sont les souplesses des ministres - qui sont ambiguës.

M. François LOGEROT : Monsieur le Président, je n'ai pas beaucoup réfléchi à cette question. Cependant, les termes sont différents de ceux des collectivités territoriales qui ont en charge une très grosse partie des investissements civils - la part de l'Etat n'étant plus que de 100 milliards de francs (en 1997).

Quant aux investissements militaires, 75 à 80 milliards de francs, on les considère pour la plupart, en termes de comptabilité nationale, comme non susceptibles d'amortissement, et dépensés le jour même où ils sont livrés et payés. Les problèmes ne se posent donc pas tout à fait de la même manière.

Par ailleurs, la charge de la dette représente déjà une très grosse charge en intérêts - je ne parle pas de la charge en capital - et une part importante du déficit budgétaire, 240 milliards de francs sur 270 en 1997.

M. Pierre JOXE : On peut le sortir, mais où classer les investissements militaires ? Il s'agit d'une somme énorme. La classerons-nous dans les consommations, - puisqu'elle est réputée consommable ? En résumé, cela est possible, mais de nombreuses notes seront nécessaires pour expliquer pourquoi nous avons classé telle somme dans la catégorie « investissement » et telle autre dans la catégorie « fonctionnement » - en ce qui concerne le hors-bilan.

A la demande de la Commission des finances du Sénat à l'époque où M. Arthuis était Rapporteur général, nous avons réalisé une telle étude. Nous avons ainsi contribué à faire émerger la problématique des charges de retraite de certaines entreprises publiques, telles que La Poste et France Télécom.

Nous vous préparons un rapport relatif au hors bilan de l'Etat. Nos travaux concernant la fonction publique avancent et vont se poursuivre l'année prochaine sur les perspectives des

retraites. La problématique du hors-bilan nous renvoie à une vision plus globale des comptes publics dans une perspective à la fois de l'autorisation du contrôle et de la pluriannualité. De nombreuses décisions sont prises dans des conditions telles que le débat budgétaire en est faussé. Prenons l'exemple de la régulation budgétaire : cela s'est amélioré, mais pendant des années, le vote du budget n'était que symbolique, puisque très peu de temps après les ministres apprenaient que 10, 15 ou 20 % des crédits étaient gelés.

Une procédure budgétaire va sans doute s'instaurer progressivement - comme cela existe dans certaines organisations internationales -, et sera relative à la partie du budget qui est votée pour plusieurs années et qui concerne 75 % du budget du ministère. Les administrations doivent savoir qu'une certaine orientation ne sera pas discutée - je ne parle pas des services votés -, et qu'une partie est votée à titre indicatif pendant que l'autre est votée à titre hypothétique.

Lorsqu'on a en charge une administration importante, il serait plus simple de nous dire - plutôt que d'attendre une lettre après la discussion budgétaire nous apprenant qu'en vérité ce ne sont pas les bons crédits - que 75 % sont sûrs et que le reste dépendra de tel ou tel critère. Mais qu'on nous le dise pendant la discussion !

L'administration n'est pas une entreprise et l'on ne peut pas espérer, si l'on travaille bien, avoir du *cash*. On n'est pas dans cette dynamique, puisque l'on est soumis à des autorisations. Lorsqu'on programme des travaux et que l'on apprend ensuite que l'on n'aura pas l'argent nécessaire - l'exercice budgétaire est en fait fictif -, c'est démoralisant ou alors, les personnes expérimentées fabriquent de fausses prévisions budgétaires.

Dans une période où les taux de croissance sont extrêmement faibles de 2 % - lorsque j'étais jeune fonctionnaire, ils étaient de 5, 6 ou 7 % - il convient d'avoir une vision complètement différente des gestions. La pluriannualité est sans doute nécessaire, ainsi que le contrôle du bon emploi des fonds publics. Les principales variables ne sont pas liées à l'affectation de ressources supplémentaires, mais à l'exigence d'une meilleure efficacité, d'un meilleur rendement. Et c'est sans doute l'un des champs d'action les plus fertiles du contrôle parlementaire.

M. le Président : Monsieur le Premier président, avez-vous réfléchi à des modalités qui viseraient à intéresser les ministères aux économies réalisées ?

M. Pierre JOXE : Il existe déjà des procédures de ce type à petite échelle.

M. Bernard CIEUTAT : La Cour a simplement établi des bilans en ce qui concerne, par exemple, l'expérience des centres de responsabilité créés à la suite de circulaires de 1989 relatives au renouveau du service public. Effectivement, la Cour a pu mesurer les conditions de l'efficacité de procédures telles que la globalisation des crédits ou les facilités accordées en matière de report. La Cour a donc analysé ce point, mais pas de manière systématique.

M. Pierre JOXE : Cela n'existe pour le moment qu'à petite échelle. Pour ma part, j'avais mené des expériences pour les crédits des préfectures. J'avais signalé aux préfets que les sommes qui leur étaient attribuées étaient définitives, qu'ils n'auraient pas un sou de plus et qu'ils en faisaient ce qu'ils voulaient. Et bien au lieu de renouveler leurs voitures tous les

ans, ils ne les ont renouvelées que tous les trois ans. Au lieu de payer onze abonnements aux journaux, ils n'en payaient plus que trois, etc. Auparavant, les crédits étaient séparés. Le fait de les globaliser donne un sentiment de responsabilité, même s'il s'accompagne d'inconvénients.

Il s'agit là du problème de la déconcentration et de la responsabilité. Cette procédure existe, mais à petite échelle. Dans l'armée, en revanche, elle est très répandue. Les chefs de corps disposent de crédits globaux qu'ils utilisent très librement.

Ce type de procédure est contraire à la tradition française. Dans les pays anglo-saxons, certaines personnes ont des responsabilités considérables, y compris en matière de personnel. Je ne m'étendrai pas sur la question du personnel, car la Cour mène actuellement un travail de longue haleine - dont vous aurez la primeur -, à savoir la description de la fonction publique française.

M. le Président : Monsieur le Premier président, je vous remercie infiniment pour cette audition extrêmement intéressante. Nous notons avec intérêt la disponibilité de la Cour à notre égard, tout en respectant, bien entendu, son indépendance et ses prérogatives. Nous allons faire en sorte que vos travaux et rapports, qui sont effectués dans l'intérêt général, puissent déboucher sur des mesures concrètes.

Je vous remercie.

**Audition de 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)**

(extrait du procès-verbal de la séance du 10 décembre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIOUS, Président

M. le Président : Mes chers collègues, nous reprenons nos travaux, ce matin, en accueillant M. Jean Picq que je remercie de sa présence parmi nous. Nous avons souhaité le recevoir à plusieurs titres : d'abord parce qu'il est l'auteur d'un rapport tout à fait remarquable sur l'Etat ce qui lui donne une vision générale des problèmes et du fonctionnement des pouvoirs publics, ensuite parce qu'il bénéficie d'une grande expérience en raison des nombreuses fonctions qu'il a exercées ou qu'il exerce, notamment celle de magistrat à la Cour des comptes.

Nous allons donc, monsieur le Conseiller, vous demander de faire un petit topo sur votre façon d'appréhender les problèmes notamment l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire et surtout, soit directement, soit au fil des questions et des réponses, de nous soumettre quelques propositions concrètes pour améliorer notre système dont le moins que nous puissions dire est qu'il n'est pas très efficace.

M. Jean PICQ : Monsieur le Président, je vous remercie de votre invitation. Je tiens avant tout à préciser que je ne m'exprime pas en tant que magistrat des comptes - je crois d'ailleurs que vous avez auditionné le Premier président il y a peu - mais à titre personnel en raison même des travaux que j'ai eu la chance d'animer sur l'Etat et qui ont conduit à la publication du rapport qui porte d'ailleurs abusivement mon nom puisqu'il résulte d'un travail collectif.

Il est vrai qu'en me rendant à votre invitation, je me suis dit qu'il y avait dans le thème de votre groupe de travail un levier tout à fait évident de réformes de l'Etat.

Si vous le permettez, je partirai d'une interrogation qui m'est venue au regard des chiffres pour vous faire, ensuite, part de trois réflexions fondamentales que m'inspire ma réflexion personnelle sur la vie de l'Etat car je crois que nous souffrons en cette fin de siècle d'une absence de réflexion fondamentale et que la ruée sur les instruments, si nécessaire soit-elle, est vaine si elle n'est pas éclairée par une réflexion sur les enjeux. Cela explique, même si ce n'est pas exactement ce que vous attendez de moi, pourquoi je compte en quelques instants éclairer les propositions que je vais par la suite vous soumettre en précisant que je ne suis, ni un spécialiste du contrôle parlementaire, ni un spécialiste de la dépense publique, en vous demandant de bien vouloir admettre que ce travail est un travail personnel et par conséquent, fragile et soumis à la contestation.

Je débiterai mon propos par une interrogation car, de fait, nous observons, d'une part que depuis vingt ans, tous gouvernements confondus, la dépense publique n'a cessé de croître par rapport au produit intérieur brut (PIB) - en 1995, nous sommes encore 9 points au-dessus des Britanniques, 5 points au-dessus des Allemands - et d'autre part, - je me suis penché hier soir sur les statistiques d'Eurostat - que dans l'effort de décélération des

dépenses publiques engagé par tous les pays de l'Union européenne, nous avons, sur les cinq dernières années, réduit de 2,5 points de PIB notre dépense là où neuf pays sur quinze sont parvenus à la réduire de 3,5 points voire de 5 points pour six d'entre eux.

De cette double série de constatations je tire la question suivante : est-ce que, dans le mouvement d'abord d'accompagnement, ensuite de décélération de la dépense, la faiblesse ou l'insuffisance du contrôle parlementaire ne constitue pas un élément d'explication de notre retard français ?

1. Trois réflexions un peu générales me viennent de mon expérience et de ma réflexion sur l'Etat.

Premièrement, je crois que nous n'avons pas tiré suffisamment les conséquences dans cette seconde moitié du siècle, de l'extraordinaire montée en puissance de l'appareil bureaucratique. Quand Marcel Gauchet parle de « métamorphose des pouvoirs » et dit : « la montée de l'administration comme pouvoir est l'impensé d'un régime démocratique », je crois qu'il a tout à fait raison.

Nous avons été nombreux dans l'Etat à avoir été élevés dans la religion de l'administration, pur instrument d'exécution d'un Gouvernement lui-même pur commis de la volonté générale. Je crois que l'administration est le serviteur autonome du Gouvernement, mais qu'elle est devenue, de fait, par son énorme capacité d'expertise, un pouvoir. Mais ce pouvoir doit être commandé, ce qui pose la question de l'organisation ministérielle et du temps donné aux ministres pour commander alors que la médiatisation et le cumul des mandats peuvent parfois accélérer encore la difficulté pour eux de tout cerner et où, par ailleurs, le temps laissé pour la compréhension du système, et *a fortiori* sa réforme, est souvent très court du fait des alternances politiques.

En conséquence, il me semble que dans une réflexion nouvelle sur la séparation des pouvoirs - même si je ne considère pas l'administration comme un pouvoir tout à fait comme les autres - s'interroger sur la manière dont le Parlement peut aider les ministres à contrôler l'administration comme pouvoir, est une exigence de ce temps !

Nous continuons en effet à vivre dans une conception de l'administration qui hésite à divulguer ses informations et qui se sent à l'abri, les ministres endossant parfois seuls la responsabilité des erreurs ou des inerties. Il y a là, à mon sens, un problème démocratique majeur. Je crois pouvoir dire que dans le système de formation des hauts fonctionnaires, nous n'avons pas été élevés dans un grand respect du Parlement : le système privilégie le service du ministre sans apprendre à répondre aux questions des parlementaires. La question se pose donc en termes de culture de la fonction publique, en tout cas de la haute fonction publique, et je mets fortement l'accent sur cet aspect des choses quand j'évoque cette « impensé » des régimes démocratiques actuels, car j'estime que nous sommes, de ce point de vue, très en retard par rapport aux régimes parlementaires voisins.

En deuxième lieu, j'ai constaté, et cette réflexion m'est venue elle aussi de déceptions ou de désillusions (relatives car il faut avoir confiance en l'avenir et en son pays), la difficulté que nous avons eue à mettre en oeuvre des réformes dans l'Etat. Le rapport qui porte mon nom reste encore à mettre en oeuvre ce qui, bien que me donnant l'occasion de venir devant vous, n'est pas très satisfaisant. Ceci me conforte dans l'idée qu'une grande réforme de l'Etat - aujourd'hui, elle peut se résumer au mieux à quelques ministres qui s'intéressent au commandement de leur administration et au pire à un seul ministre chargé de la réforme administrative - est une oeuvre d'une grande ampleur qui ne peut pas se faire sans l'implication pleine et entière du Parlement !

Pour le pilotage de la réforme, rien n'interdirait que l'article 34 de la Constitution prévoie que le Parlement donne son accord sur les problèmes d'organisation générale de l'Etat (si l'on s'engageait dans une voie de décentralisation ou de déconcentration plus grande). Au demeurant, pour la définition du périmètre de l'Etat, toutes les décisions se trouvent dans les mains du Parlement, qu'il s'agisse de nouveaux transferts de compétences aux collectivités locales, de transferts de souveraineté à l'Union européenne ou de la création d'autorités de régulation...

Je considère donc que c'est une grave erreur conceptuelle que de croire que l'Etat se reformera sans le Parlement. Nos hauts fonctionnaires ont été formés dans les années 60 à l'époque de l'Etat tout-puissant, jacobin, centralisé et du Parlement qui votait sans trop discuter. Lorsque je menais ce travail sur l'Etat, j'ai pris progressivement conscience de cette exigence d'impliquer le Parlement et ce n'est qu'en bout de course, lors de l'ultime récapitulation, que j'ai mesuré, chapitre par chapitre, qu'au fond rien de sérieux ne se ferait sans une implication très forte du Parlement.

Enfin, je crois que nous vivons dans un système public qui privilégie une logique budgétaire de dépense au détriment d'une logique comptable de résultats et le temps court au détriment du temps long !

Toute la discussion au sein même de l'exécutif, puis au Parlement, est orientée sur la dépense nouvelle et je ne répéterai pas ici ce que vous savez mieux que moi sur la non-discussion, de ce que l'on appelle l'inéluctable et les services votés. La conjonction, d'une part, du fait qu'en dehors de la défense, il n'y ait guère de programmations pluriannuelles avec discussion des objectifs, chiffrage des coûts à terminaison et mesure régulière des écarts et, d'autre part, du fait que lorsque les comptes publics existent, ils ne donnent pas une image fidèle, faute de provisions, d'amortissements, d'évaluation correcte des actifs, crée finalement une situation un peu particulière qui est au coeur de votre sujet, à savoir l'incitation à un comportement dépensier. L'objectif pour un bon ministre ou un bon chef de service est de voir augmenter son budget, alors que le propre de la responsabilité est de rendre des comptes et de s'interroger sur le coût de son action. La civilisation a inventé la comptabilité comme étant, avec le droit, le langage qui permet la discussion commune. Il est donc singulier que dans notre système français, la comptabilité publique soit l'affaire de quelques initiés et de quelques comptables et non pas le support de la confrontation, le lieu de l'explication et le moyen de la transparence.

2. C'est à l'aune des ces trois remarques que je crois assez fondamentales, que je voudrais maintenant essayer de développer, des propositions concrètes que votre Président a souhaité me voir formuler.

Je les articulerai autour de trois idées qui découlent de ce que je viens de dire : premièrement, se doter d'instruments plus adaptés puisque la logique budgétaire de la dépense est un instrument insuffisant ; deuxièmement, faire en sorte que l'administration puisse rendre des comptes et que toutes les composantes de l'Etat soient dans une situation de reddition des comptes à l'instar de n'importe quel responsable d'association, chef d'entreprise ou élu local ; troisièmement, s'interroger sur la manière dont le calendrier parlementaire pourrait être revu en fonction de cette exigence.

J'ai d'abord parlé de modifier substantiellement les instruments d'appréciation de la dépense publique en privilégiant les comptes et les résultats par rapport au budget et à la dépense. Au fond, les objectifs de cette modification seraient de mieux connaître les charges, de voir plus loin, de distinguer ce qui est inéluctable de ce qui ne l'est pas, et d'être

en situation de repérer les sources d'inquiétudes, d'explosions de la dépense avec les conséquences qui peuvent en découler sur le plan politique et social et, enfin, les marges de manoeuvre.

Si on se fixe cet objectif très ambitieux, de quels instruments pourrait-on disposer ?

Je crois avant tout qu'il faudrait que les documents budgétaires que l'on pourrait appeler « les comptes prévisionnels », au sens de l'entreprise, soient plus lisibles et plus complets et, ainsi que l'on a déjà dû vous le dire, qu'ils intègrent notamment en droits constatés et non pas en trésorerie, les engagements de l'Etat - charges de retraites, effets du glissement vieillesse technicité - GVT -...

Au-delà des documents prévisionnels annuels, il faudrait que nous puissions obtenir des documents comptables pluriannuels simplifiés sur cinq ans dont l'objectif, contrairement aux lois de programmation que redoute toujours l'administration du budget au motif qu'elles risquent de ne laisser aucune marge de manoeuvre au Gouvernement, serait de donner une visibilité à cinq ans des principaux postes de dépenses.

On pourrait imaginer également que ces documents puissent clairement établir la distinction, pour le Parlement, entre les charges inéluctables à législation constante que les Américains appellent les *discretionary expenses* et les autres charges. Il serait, en effet, assez vertueux, de pouvoir montrer au Parlement, alors que l'on entend souvent parler du train de vie de l'Etat, que beaucoup dépend de la législation et donc de lui-même, si tant est que l'on repère les points où la législation est modifiable...

Au nombre de ces instruments, j'ajouterai encore deux autres choses : d'abord une espèce de cadrage général qui nous permettrait, compte tenu d'ailleurs des exigences qui découleront du pacte de stabilité au sein de l'Union européenne et des perspectives de recettes, de dégager les profils maxima de dépenses possibles, ensuite une ventilation par fonctions collectives majeures, et, ou, par grands engagements de l'Etat : les personnels, la dette, les dépenses d'intervention...

Au fond, mais nous pourrions bien sûr y revenir parce que tout cela mériterait des commentaires plus précis, l'objectif serait que le Parlement soit mis en situation d'identifier l'effet à cinq ans des mesures décidées (allocation pour les étudiants, RMI, emplois-jeunes, lancement d'un programme militaire ou de constructions scolaires), de connaître en permanence les engagements des contrats en cours et d'identifier, ainsi que je le disais, les changements de législation nécessaires pour réduire la dépense et ne pas foncer dans une situation trop difficile.

C'est donc une première voie d'exploration qui consiste à s'interroger sur les instruments financiers et comptables qui, par leur contexture, permettrait au Parlement de mieux exercer ses responsabilités.

Il en est une seconde qui est plus délicate dans la mesure où elle ne dépend pas du seul Parlement et où elle suppose une grande conversion culturelle dans notre pays. Je la résumerai en disant qu'il conviendrait de mettre toutes les composantes de l'Etat en situation de rendre des comptes.

Ainsi que je le soulignais précédemment, le système actuel, y compris dans les établissements publics qui produisent pourtant des comptes, privilégie exclusivement la logique budgétaire : on demande des postes, on demande des subventions de fonctionnement ou d'équipement, mais on ne s'intéresse jamais au coût de ce que l'on

engage, et de ce que l'on fait alors même que les comptes, aussi imparfaits soient-ils, permettraient aux responsables, aux tuteurs ministériels et aux parlementaires de disposer d'un outil d'analyse et d'évaluation fort utile.

Une réforme de l'organisation de l'Etat telle que celle que je suggérais dans mon rapport - c'est un travail difficile qui s'appuie sur un programme décennal de réformes comme ont pu en engager les Britanniques dans les années 80 - supposerait de bien différencier les fonctions de régulation, les fonctions de production des normes qui sont des fonctions centrales au demeurant peu coûteuses, des fonctions de prestations de services qui peuvent être déléguées à des établissements publics ou à des agences. Cette grande transformation, qui ne suffirait bien entendu pas à tout régler, s'opérerait sur la base de trois changements majeurs.

Ces agences, ces établissements publics (peu importe les mots mais puisqu'on a la chance d'avoir cette formule « d'établissement public », je trouverais dommage de ne pas en tirer profit) publieraient annuellement des comptes qui permettraient, dans beaucoup de cas, de passer d'une comptabilité de caisse à une comptabilité de droits constatés ce qui obligerait à dresser un état du patrimoine dévolu, à préciser les règles de valorisation des amortissements et de provision, à évaluer les engagements hors bilan.

Je suis convaincu que la présentation d'un bilan juste inciterait à valoriser le patrimoine (et non pas à faire des économies sur les dépenses d'entretien), et que la publication de comptes permettrait aux citoyens ou à leurs représentants d'avoir une juste image de l'utilisation des ressources attribuées.

La contrepartie de cette exigence, serait une liberté de gestion accordée à des responsables, nommés pour cinq ans dans le cadre d'un contrat et des objectifs de qualité et de résultats et, une dotation globale laissant des marges de manoeuvre en termes de finances et de personnel, qui, n'existent pas aujourd'hui puisque nous sommes dans un système extraordinaire où nous « pensons » de manière centralisée.

L'une des clés de la réforme de l'Etat, c'est d'accepter une culture de la décentralisation, fonctionnelle ou managériale : une culture où le fonctionnaire parisien ne se sentirait plus obligé de gérer de manière fléchée les crédits des établissements placés sous sa tutelle.

Naturellement, cette liberté de gestion a son pendant : une gestion par objectifs avec des indicateurs. Je suis frappé de constater qu'à chaque fois que l'on entre dans ce questionnement, la simple recherche d'indicateurs est vertueuse parce qu'elle oblige ceux qui s'y livrent à se demander pourquoi ils agissent et comment leur action pourra être jugée. La chose ne va pas de soi.

La troisième proposition, dans laquelle je m'avance prudemment devant des parlementaires, étant conscient qu'il est toujours facile de dire de l'extérieur à ceux de l'intérieur ce qu'ils ont à faire, consisterait à procéder à une réorganisation du travail parlementaire en tirant profit des deux premières pistes, c'est-à-dire des instruments différents d'appréciation de la dépense, d'une part, et, d'autre part, d'une organisation de l'Etat qui le mettrait davantage en situation d'avoir à rendre des comptes. Le Parlement pourrait ainsi mieux articuler le contrôle de la dépense, à laquelle vous ne pouvez pas échapper durant la seconde partie de l'année, à l'évaluation des résultats. Au fond, l'idée que je vous soumets reviendrait à dire en s'appuyant sur une première réflexion : « il faut contrôler l'administration ! ».

L'une des missions essentielles du Parlement, à côté du vote de la loi et du contrôle du Gouvernement est, en effet, de contrôler l'efficacité de la dépense publique parce qu'il en va de l'intérêt national bien compris. Le Parlement devrait mobiliser ses forces pour organiser, avec des temps obligatoires d'examen qui réduiraient *de facto* le temps de la discussion législative, le contrôle de la dépense publique. Légiférer moins et contrôler mieux pourrait ainsi devenir le nouvel impératif catégorique de notre Parlement.

Dans cette perspective, la vie parlementaire pourrait se décomposer en deux temps : un premier semestre qui serait consacré à l'examen des comptes publics et l'évaluation des politiques publiques et qui se bouclerait d'ailleurs par le compte public consolidé qu'est la loi de règlement et un second semestre qui serait un temps de cadrage et d'examen de la dépense annuelle. Mais, un examen éclairé par le débat antérieur et infiniment plus vigoureux, dans la mesure où les parlementaires disposeraient, grâce au travail du premier semestre, d'éléments de discussions extrêmement approfondis.

Comment articuler les choses ? On pourrait imaginer, pour l'aspect évaluation des politiques publiques et des résultats qu'en début de législature, le Gouvernement issu des urnes, présente au Parlement les documents prévisionnels quinquennaux que j'évoquais antérieurement autour d'une dizaine de fonctions collectives majeures et des grandes catégories de dépenses, qui pourrait dans le même temps décider d'un programme pluriannuel de discussions de ces fonctions collectives. Il y aurait ainsi, chaque année, au premier semestre un débat public d'évaluation sur deux ou trois fonctions collectives ou sur de grands programmes civils et militaires. Il est étonnant de constater que ces derniers relèvent du secret d'Etat et qu'il est impossible de connaître le coût, à terminaison, des programmes militaires qui mobilisent pourtant des sommes considérables.

Ce débat public serait nourri de trois types de travaux. Les commissions permanentes ou spécialisées pourraient, sur la politique publique en cause, multiplier les réflexions et les auditions ; un programme d'auditions articulées permettrait de demander aux fonctionnaires, que ce soit le patron du CNRS, le directeur d'une grande université parisienne ou le responsable de la délégation générale pour l'armement - et je crois que cela constituerait pour eux le meilleur moyen de se sentir responsables - de s'expliquer non pas sur leur stratégie mais sur leurs comptes des cinq dernières années, les ministres responsables se gardant, si je puis dire, le privilège et la responsabilité de la discussion de cadrage sur ce qu'aura été la politique publique engagée.

Ce premier semestre se bouclerait par le vote de la loi de règlement qui devrait intervenir avant le vote du budget annuel.

Pouvait alors commencer une seconde phase à l'automne - que j'avais suggéré dans le rapport il y a quatre ans - à savoir, en septembre un débat de cadrage et d'orientation sur l'évolution des finances publiques pour lequel il serait judicieux que le Parlement ait une vision consolidée des comptes publics, c'est-à-dire, non seulement des comptes de l'Etat, mais des comptes des collectivités et des comptes sociaux. (A ce propos, je crois savoir qu'il existe en Belgique un Conseil supérieur des finances publiques qui se trouve en mesure de procéder à cette consolidation, même si elle n'est pas définitive et certifiable, ce qui permet aux parlementaires d'avoir une vision plus précise de l'évolution générale des finances publiques). Ce débat de cadrage concernerait la politique fiscale puisqu'elle donne la ligne des recettes et détermine l'évolution des prélèvements obligatoires et de l'endettement de l'Etat et sans doute aussi, puisque l'on sait que c'est bien là que réside une bonne partie des perspectives de réduction de la dépense qui n'est pas la plus facile, l'évolution de la fonction publique par catégories.

Une fois, ce cadrage, à la fois anticipé par l'évaluation et éclairé par elle, fixé en débat public, ce serait ensuite aux commissions parlementaires et permanentes que reviendrait la charge d'examiner, budget par budget, le détail des propositions faites par le Gouvernement.

Voilà, Monsieur le Président, Messieurs les députés, ce que je voulais dire en ayant malheureusement constaté qu'emporté par ma passion, j'ai dépassé le temps qui m'était imparti.

M. le Président : C'est tout à fait légitime car vous avez dit énormément de choses et je vois que vous appliquez immédiatement la recommandation que vous proposez puisque vous évaluez, vous-même, à peine votre exposé fini, le temps que vous lui avez consacré. Quant à nous, nous pouvons en évaluer le résultat qui est, je dois le dire, excellent !

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Monsieur le Président, Monsieur le conseiller, je me bornerai à poser quelques questions en complément de votre rapport et de l'exposé que vous venez de présenter sur la nécessité pour les gouvernements de s'adapter à la conjoncture.

Le Gouvernement use de plus en plus fréquemment de la procédure d'annulation budgétaire et vous proposez dans votre rapport le retour au fonds d'action conjoncturelle qui avait été mis en place au début des années 1970 : pourriez-vous nous préciser pourquoi ce fonds d'action conjoncturelle n'a pas été maintenu et s'il est de nature à permettre au Parlement de mieux maîtriser ses annulations de dépenses ou le contrôle de la dépense publique ?

Par ailleurs, vous avez expliqué que le ministre était beaucoup plus souvent le représentant de son administration qu'un responsable politique et qu'en fait, en devenant ministre on oubliait beaucoup - si je veux schématiser - sa responsabilité politique : quelles conséquences en tirez-vous par rapport à l'organisation ministérielle, que pensez-vous - c'est une question qui est un peu liée - du contrôle interne existant au niveau des différents ministères et pensez-vous qu'il pourrait être porté à la connaissance des parlementaires ?

M. le Président : Je rebondis sur ces propos avant de donner la parole au Président de la Commission des finances : l'une des suggestions que nous avons entendue au cours de nos auditions et qui a retenu l'attention de plusieurs d'entre nous consistait à envisager la présence, soit de secrétaires d'Etat juniors, soit de secrétaires généraux d'administration, qui auraient pour tâche de s'occuper de la gestion du ministère pour permettre - et c'est là où la proposition se situe dans la ligne de la question de M. Migaud - aux ministres de s'occuper davantage de la stratégie, car on s'aperçoit que, très souvent, il n'y a pas de gestion propre du ministère.

Evidemment, l'expérience que vous avez eue en particulier au ministère de la défense est un peu spéciale, mais cette idée vous paraîtrait-elle si on l'élargissait à l'ensemble des ministères, comme c'est d'ailleurs le cas dans d'autres pays, constituer une bonne piste ?

M. Jean PICQ : Je m'en voudrais beaucoup, Monsieur le Rapporteur général, d'avoir pu laisser croire que j'ai cette vision du ministre : au contraire, je crois pour en avoir servi quelques-uns, que c'est la noblesse de ce métier que d'être le « patron » de l'administration.

Il est vrai cependant que la situation a évolué. On a toujours tendance à charger les hommes ce qui est normal, en oubliant finalement le temps qui passe. Je crois que l'une des explications majeures de la situation que nous connaissons en cette période marquée par le cumul des mandats tient au fait que la décentralisation a donné des perspectives d'emplois extraordinaires à des hommes qui mesuraient bien à quel point, à Paris, la situation - soit au Parlement, soit à la tête de ministères - était moins réjouissante du point de vue de l'exercice de missions publiques. Par conséquent, il est un peu facile de considérer que la seule justification du cumul soit la garantie de l'avenir pour que le jour où l'on perd sa fonction, on en retrouve une autre. Je crois que l'une des explications du cumul - même si je suis tout à fait convaincu, personnellement, qu'il est vertueux, sage et sans doute populaire auprès des citoyens que le ministre soit à temps plein dans ses responsabilités ministérielles - vient de ce que l'on a les coudées infiniment plus franches lorsque l'on est patron d'une région, d'un département ou d'une grande ville que lorsque l'on est pour quelques mois ou pour quelques années, en charge d'un département ministériel.

Si on ajoute, à cette situation, le poids extraordinaire qu'ont pris, dans la vie des ministres, par rapport à ce qu'elle pouvait être durant les années où, avec votre Président, nous étions sur les bancs de l'école, la présence médiatique et l'internationalisation des affaires, il faut dire qu'il s'agit d'un métier si contraignant aujourd'hui qu'il faut imaginer de l'aider dans ce qu'il a de plus dur, à savoir le contrôle, qui prend énormément de temps.

Pour ce qui est du contrôle interne, je dirai que c'est un vaste sujet et je ne pourrai pas ici développer tout ce que l'on peut en dire : je crois qu'il y a des corps d'inspection qui fonctionnent et de nombreux autres qui ne fonctionnent pas parce que l'on y met des hommes qui y attendent gentiment la fin de leur carrière...

Le contrôle de la juridiction financière est, je le crois, indiscutablement utile mais effectué *a posteriori*. C'est pourquoi je ne peux que répéter ce que je disais dans mon exposé - je crois qu'il n'y a pas d'alternative - au contrôle parlementaire. Le contrôle interne est effectué en général par des équipes à effectifs réduits, composées de gens souvent âgés et qui ne sont pas toujours en situation de porter le fer là où, de surcroît, ils ont en permanence à leurs côtés des hommes avec qui ils ont travaillé dans des fonctions antérieures. Je ne crois pas, et en encore une fois en disant cela je ne veux surtout pas attenter à la dignité des corps, qu'ils soient en situation, qu'il s'agisse du Contrôle général des Armées ou de l'Inspection des affaires sociales, de donner toujours même s'ils exercent au mieux leur métier, les éléments de contrôle dont les ministres ont besoin. S'il est utile qu'ils existent, ils ne sont, en tout cas, pas suffisants !

Nous avons suggéré dans le rapport que le Premier ministre arrête chaque année un programme de contrôle de l'Etat qui serait rendu public de sorte que le Parlement puisse obtenir, dans des conditions déterminées avec les ministres puisqu'il peut y avoir des rapports qui pour telle ou telle raison justifient une certaine protection, communication des rapports d'inspection et des rapports internes.

Je ne crois pas, personnellement, qu'on puisse attendre beaucoup de cette perspective. J'estime, en revanche, monsieur le Président que, comme toujours, le problème de l'Etat en France - permettez-moi de le dire - tient au fait que nous sommes totalement convaincus, pour avoir été élevés les uns et les autres dans cette religion, que l'Etat est parfait et que

nous sommes les meilleurs là où, malheureusement, les exemples étrangers nous démontrent que tel n'est plus le cas !

En conséquence, lorsque nous constatons que la Grande-Bretagne et l'Allemagne, qui sont des grands pays démocratiques avec des régimes parlementaires puissants, ont recours aux *junior ministers* ou aux secrétaires généraux il n'est pas interdit de penser que cela pourrait être une solution d'avenir pour nous. Il est vrai que quelques mauvais souvenirs ont la vie dure et que, très naturellement et très spontanément, les ministres arrivant s'inquiètent du poids et de la puissance acquise par le Secrétaire général qui, dans l'administration importante qui est la sienne, a pour lui la durée et l'autorité que lui confère sa fonction : c'est, en effet, pour un homme politique qui ne voudrait pas exercer ses responsabilités ou qui aurait du mal à asseoir son autorité, une difficulté que je ne sais pas contourner...

Je crois cependant que cette proposition est intéressante. Elle présente, à mes yeux, un double intérêt : d'une part, elle obligerait à figer la structure gouvernementale autour d'une quinzaine de grandes administrations permanentes dans une loi organique qui fixerait les grandes administrations publiques, d'autre part elle attribuerait - cela existe au ministère des affaires étrangères mais cela peut exister au ministère de la défense ou au ministère des finances ou de la justice - un rôle important à un secrétaire général. Il est vrai que l'on peut discuter sur le point de savoir si, dans une vision démocratique, il n'est pas utile pour le ministre, très pris par ailleurs, de disposer, avec un secrétaire d'Etat sans cabinet et sans compétences autres que l'animation de l'administration, d'une espèce de regard politique permanent sur le secrétaire général... Je ne suis pas sûr que ce soit la bonne solution et je préférerais, personnellement, selon la formule à l'anglaise, que le *junior minister* soit plus celui qui aide le ministre dans ses fonctions vis-à-vis du Parlement et à l'extérieur et qu'on parte du principe qu'un haut fonctionnaire est là pour obéir, pour servir et par conséquent, que s'il se met en situation auprès du nouveau ministre de ne pas faire ce que l'on attend de lui, les postes étant à discrétion du Gouvernement, il sera muté.

Pour ce qui est du Fonds d'action conjoncturelle - FAC -, je crois que mon successeur à cette table pourra vous dire mieux que moi les raisons pour lesquelles il a été créé et abandonné. Ce que nous avons voulu indiquer c'est que rien n'était plus contraire à la dignité même du vote parlementaire que ces procédures d'annulation qui se font en cours d'année sans discussion. Par conséquent, si l'on a une visibilité insuffisante sur l'évolution des finances publiques je crois qu'il est sage alors de disposer de marges de manoeuvre et le FAC est pour moi une marge de manoeuvre conjoncturelle susceptible d'être débloquée après information du Parlement.

Pourquoi a-t-il été abandonné ? Parce qu'il est apparu qu'il ne constituait pas un instrument suffisant et que la bonne régulation mise en place donnait alors à l'époque à la Rue de Rivoli et aujourd'hui à Bercy, un instrument d'action infiniment plus efficace.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances : Monsieur le conseiller, tout à l'heure, vous avez indiqué que l'Etat ne peut pas se réformer sans le Parlement : pensez-vous que ce dernier, dans sa forme et dans son fonctionnement actuels, peut contribuer à cette réforme et, dans le cas contraire, quelles modifications ou améliorations envisageriez-vous ? Parallèlement, quel doit être, selon vous, le rôle de la Cour des comptes et comment peut-elle conjuguer son action à celle du Parlement pour qu'il puisse jouer son rôle ?

M. le Président : La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Monsieur le Président, ma question s'adresse autant à vous-même qu'à M. Picq qui nous recommande, à juste titre, de légiférer moins et de contrôler mieux ! Notre problème est de passer aux travaux pratiques dont nous avons aujourd'hui un exemple type avec l'examen de la loi sur le délit de grande vitesse.

Monsieur le Président, votre autorité est grande : voilà le type de textes qui s'ajoute à une multitude d'outils qui existent déjà alors que nous avons tous les moyens pour appliquer les sanctions. Les magistrats sont fatigués de voir s'accumuler les textes qui compliquent le fonctionnement de la justice et nous allons nous trouver les uns et les autres dans la situation, d'ici à quelques mois de devoir dire : « pourquoi la justice est-elle aussi sévère qu'il faille mettre plusieurs milliers de personnes en prison ? ». En conséquence, arrêtons de faire des lois, des règlements et des empilements de textes qui compliquent le fonctionnement de l'Etat. Quand commencerons-nous à mettre en application ce qui a été très bien dit par M. Picq ? Nous sommes tous fatigués de constater que rien ne change...

M. le Président : J'espère que nos travaux vont contribuer à faire bouger les choses mais votre observation est tout à fait pertinente !

J'ai reçu l'autre jour et je vous le ferai distribuer parce qu'il constitue un argument extraordinaire, un papier de M. Braibant que j'ai d'ailleurs transmis à certains collègues du groupe RPR que je recevais à déjeuner où il écrit globalement que l'inflation amène la dévaluation et que l'inflation de la loi amène la dévaluation de la loi. Il a quelques formules cinglantes dont je vous livre la suivante : « on peut dire, à propos des lois, ce qu'André Siegfried disait il y a quelques décennies à propos des Chinois, on ne sait pas combien ils sont mais ils sont nombreux » ou encore « si on interroge les parlementaires pour savoir à quelques milliers près, combien de lois sont en vigueur, la question restera sans réponse ». Je ne me livrerai pas ici à l'exercice mais il ne fait pas de doute que l'affirmation est tout à fait pertinente.

M. Jean PICQ : Monsieur le Président, permettez-moi de remonter un instant dans le sens des questions.

Je ne me permettrais pas de voir ce qui peut se faire du côté du Parlement ou de l'ordre du jour parlementaire mais je m'étais posé cette question dans la mission que j'animais et j'avais obéi à un réflexe de plombier en me disant : « puisqu'il y a inflation législative - c'était une vision très instrumentale et comme telle insuffisante qui avait d'ailleurs suscité beaucoup d'émotion - on va suggérer deux mesures dissuasives : d'une part qu'il ne puisse y avoir qu'un seul conseil des ministres par mois qui adopte des projets de loi et d'autre part, à l'instar d'une formule qui, je crois, existe en Suisse, que l'on publie avant l'examen au Parlement le projet de loi au *Journal Officiel* pour recueillir, à son sujet, l'avis et les observations des citoyens ».

Je mesure bien le caractère provocant de ces deux propositions : dans le premier cas parce que l'on pourrait dire que le plombier empêche l'homme politique de mettre en oeuvre un programme et dans le second cas parce que, d'une certaine manière, on donne la préférence aux citoyens sur leurs représentants légitimement désignés pour voter les lois.

Néanmoins, il est un moment, me semble-t-il où, à force de constater, de rapport en rapport, qu'il y a inflation législative, que trop de droit tue le droit ou que, ainsi que vous le disiez

l'inflation dévalue, il faut accepter de prendre des mesures de contrainte. Or, quand j'évoquais tout à l'heure cette idée que je crois bonne, de donner comme priorité au Parlement - puisque le grand public n'ignore pas que, pour l'essentiel, la production législative vient de l'administration et du Gouvernement - de contrôler la dépense publique et l'administration, je vous délivre un message avec la passion qui m'habite parce je crois que nous arrivons à un stade où, s'il n'y a pas cette novation, cette « métamorphose des pouvoirs » pour parler comme Marcel Gauchet, nous continuerons à vivre dans un système qui n'est pas du tout satisfaisant !

Si on intègre dans le nouveau calendrier parlementaire à côté de la session budgétaire la session de l'évaluation, le temps laissé pour l'examen des grands projets de loi pourra être moindre ! Je ne prétends pas que c'est la solution à la question difficile que pose le Président Méhaignerie, mais nous disposons là d'un levier justifiable à l'égard de l'opinion par l'idée que ce serait rendre service à tout le monde que d'obliger l'administration à être soumise à la contrainte de résultats.

Monsieur le Président de la Commission des finances, j'avoue - je ne dis pas cela parce que je suis ici - qu'en bons fonctionnaires français habitués à vivre au sein de l'exécutif, nous n'avions pas envisagé, au moment où commençaient les travaux sur la réforme de l'Etat, d'écouter les parlementaires, après avoir auditionné les ministres et les anciens ministres. Nous l'avons fait en phase finale, dans une espèce de sursaut démocratique et cela a été l'un des moments les plus intéressants de cette commission quand nous avons reçu trois sénateurs et trois députés...

En relisant ce rapport je me suis aperçu qu'en effet - et c'est la réponse à la question que vous me posez - rien de sérieux ne peut se faire dans l'Etat quant à sa réforme, c'est-à-dire quant à sa nouvelle situation, sans le Parlement. S'il s'agit de supprimer une direction, d'informatiser un service ou de changer un document budgétaire, cela relève, en effet de la main du ministre ou du secrétaire général que l'on nommerait. Tout autre chose est d'inventer l'Etat dont nous avons besoin pour faire face à cette situation insolite qui est la nôtre, où il y a à la fois un mouvement de décentralisation puissant pour gérer au plus près et l'émergence d'un espace européen qui est de plus en plus divers et qui va de la monnaie à la sécurité en passant, demain, par l'université et la culture. L'Etat ne peut plus être centralisé mais uniquement décentralisé et membre de l'Union européenne. C'est pour moi le sujet le plus important aujourd'hui !

L'Etat jacobin centralisé était une solution extrêmement commode : selon moi, il est mort et c'est aujourd'hui cette situation que nous devons vivre ! Inventer le système qui permettra au Parlement national, seul forum politique aujourd'hui disponible pour délibérer de cette articulation, de ce qu'on transfère à des collectivités locales décentralisées, de ce qu'on transfère sur l'espace européen. Il doit aussi s'intéresser à la fragmentation, sphère par sphère, des pouvoirs : la sphère médiatique ou la sphère des communications hier et peut-être demain celle du médicament. On voit proliférer des autorités de régulation. L'Etat devient donc en quelque sorte un architecte et de moins en moins un gestionnaire, il devient un stratège, un arbitre et de moins en moins un prestataire de services puisqu'il délègue à d'autres cette fonction, sur le territoire, dans des autorités de régulation ou à Bruxelles.

La tâche du politique n'est pas simple mais si on y ajoute cette idée que, dans un pays comme le nôtre, on attend de lui qu'il donne la direction, elle devient alors considérable et ne peut plus relever des seuls ministres mais du Parlement national.

Si l'on veut ajuster les compétences, revoir le territoire, imaginer une nouvelle carte, c'est l'affaire du Parlement ! Si l'on veut aller plus loin dans la création d'autorités de régulation,

c'est l'affaire du Parlement ! Si l'on veut aller plus loin dans la communautarisation de domaines, c'est l'affaire du Parlement , au moins pour ce qui a trait à leur ratification et si l'on veut - et ce sera mon dernier élément de réponse à la question que vous posez - permettre à un Gouvernement qui engagerait cette transformation de l'Etat que j'évoquais tout à l'heure en indiquant qu'il convenait de bien distinguer les fonctions de régulation des fonctions d'opérations et de prestations de services, avec des agences ou des établissements publics, c'est un programme décennal qu'il faut engager et pour lequel le Parlement pourrait être un levier d'autant plus efficace qu'il serait en situation, ainsi que je le suggérais dans le cadre de l'organisation du travail parlementaire, de demander aux établissements publics des explications sur leurs comptes.

Concernant la Cour des comptes, j'ai dit d'entrée de jeu et je ne voudrais pas déroger à cette règle, que je m'exprimais à titre personnel !

Je préciserai simplement que je pense qu'elle peut beaucoup aider le Parlement.

On pourrait choisir une formule anglo-saxonne, mais pour le coup je trouverais dommage de ne pas respecter la tradition nationale qui veut, depuis Philippe le Bel, que nous trouvions sage qu'un juge des comptes, conscience financière de la démocratie, vérifie le bon emploi des fonds publics. Or le temps de la Cour des comptes n'est pas le temps du Parlement : il s'agit d'un temps long car il faut du temps pour comprendre et contrôler là où le Parlement doit vite statuer. Je crois préférable et plus conforme à la tradition française de maintenir une Cour des comptes indépendante, mais qui n'a pas de cesse d'espérer, et de vouloir que le Parlement tire le plus grand profit de ses travaux.

Je crois que si l'on s'engageait dans une programmation pluriannuelle d'évaluation de politiques publiques, en début de législature, la Cour des comptes pourrait bâtir sa propre stratégie de contrôle pluriannuel en tenant compte de ce que le Parlement aura fixé : si je sais qu'en 2001, on va discuter de la politique de la recherche, je crois qu'il viendrait à l'esprit des chefs de la Cour de faire en sorte qu'à la même époque convergent vers le Parlement des rapports publics particuliers ou des rapports touchant aux grands établissements de recherche !

M. le Président : Merci infiniment ! Je suis persuadé que votre audition sera extrêmement utile à tous nos collègues ainsi qu'à notre groupe de travail.

**Intervention de M. Augustin BONREPAUX,
Député,
Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan
de l'Assemblée nationale**

(extrait du procès-verbal de la séance du 10 décembre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIOUS, Président

M. le Président : Mes chers collègues, je vous propose maintenant de suivre un exposé ou une communication du Président Bonrepaux - je ne sais pas sous quelle forme il souhaite intervenir - sur l'Office parlementaire. Puisque c'est un sujet que nous avons abordé à plusieurs reprises, c'est une bonne chose que nous ayons la possibilité d'en traiter. Pour ce faire, monsieur le Président, je vous cède la parole.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances : Mes chers collègues, je vais faire un exposé rapide après quoi, je présenterai bien sûr une communication plus importante à M. le Rapporteur général.

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques a été créé par la loi du 14 juin 1996. Vous savez qu'il fait suite à la mission d'information présidée par Laurent Dominati et qu'il résulte de navettes entre les deux assemblées. Il est donc le fruit d'un compromis entre les ambitions des promoteurs de l'Office et le respect, d'une part, de la logique du système institutionnel français et, d'autre part, des compétences des organes constitutionnels existants. D'ailleurs, Jean-Pierre Delalande, qui était le rapporteur de la commission spéciale, avait conclu ses travaux en estimant que : « *à défaut de répondre à tous les espoirs exprimés par l'Assemblée, le texte adopté présentait néanmoins le mérite de permettre la mise en place d'un organisme viable, tout en préservant une souplesse suffisante* », même si nous allons voir qu'il n'offre pas toute la souplesse souhaitée.

Bien sûr, cet office s'est trouvé un peu pénalisé par le fait qu'immédiatement après sa création, il y a eu dissolution. Ses travaux n'ont donc pu réellement débiter que vers la fin 1997 et n'être livrés, en ce qui concerne les premiers, qu'en 1998. Ces derniers comprenaient un premier rapport confié à M. Philippe Marini sur la politique maritime et littorale de la France, le 6 mars 1998, et un second rapport, confié à M. Jean Cluzel, sur l'efficacité des aides publiques en faveur du cinéma français, publié le 7 octobre.

Trois saisines sont actuellement en cours : la première, confiée à M. Edmond Hervé porte sur la CNRACL, la deuxième, confiée à M. Gérard Bapt, porte sur le rôle des flux financiers entre les collectivités publiques et les entreprises en matière d'emploi - il s'agit donc d'une appréciation sur l'efficacité des aides en faveur de l'emploi - et la troisième, confiée à M. Serge Vinçon, est relative à l'évaluation de dispositifs publics de promotion des investissements étrangers en France. Ces deux dernières études ont été confiées à des organismes extérieurs.

Après une année de fonctionnement effectif, il est déjà possible de relever un certain nombre de difficultés résultant du compromis qui avait présidé à la création de l'Office.

Le premier reproche que l'on peut lui adresser est sa lourdeur excessive dans les procédures, le délai entre la décision de saisine de l'Office, la date de désignation du rapporteur, le choix de l'organisme d'étude, puis sa transmission à l'auteur étant beaucoup trop important. J'en donnerai un exemple : la Commission des finances de l'Assemblée a décidé dans le courant du mois de mars de demander une évaluation sur l'efficacité des aides à l'emploi, mais l'étude, qui a débuté le premier septembre, ne sera rendue qu'au mois de mars. Il ne s'agit donc pas d'un organisme très souple, susceptible de guider les commissions dans leurs interventions concernant le budget de l'emploi, par exemple.

A cette lourdeur, vient s'ajouter la composition bicamérale de l'Office qui contraint à tenir compte des agendas des deux assemblées, ce qui ralentit encore les choses.

Le deuxième défaut de l'organisation actuelle tient à l'instabilité qui résulte de l'alternance annuelle de la présidence. En raison des récentes élections sénatoriales, durant un mois, il a été impossible de réunir l'Office. Celui-ci s'est réuni pour remettre en place ses structures, sans pour autant avancer beaucoup dans ses travaux.

Enfin, la troisième critique, qui est la dernière, mais sans doute la plus gênante, liée, elle aussi, à la composition bicamérale de l'Office, réside dans la possible contradiction entre la majorité désignée par le suffrage universel direct et celle de l'Office : c'est cette contradiction qui a, jusqu'ici, interdit à l'Office de voter sur un seul des rapports qui lui ont été soumis et dont, après consultation, il a été décidé de les transmettre aux auteurs des saisines, afin qu'ils puissent les utiliser à leur gré.

Certes, après une seule année de fonctionnement, il est malaisé de porter un jugement définitif ou de dresser un constat d'échec. Cependant, il est tout de même possible de livrer quelques constats et surtout de présenter quelques propositions.

En matière de constats, outre la lourdeur, il est permis de se demander si cette analyse *a posteriori* ne fait pas double emploi avec le travail que doit, par ailleurs, accomplir la Cour des comptes, qui se donne un certain recul.

Dans ces conditions, quelles sont les propositions envisageables ?

Je ne pense pas que l'Office puisse jouer le rôle de conseiller pour examiner, dans la plus grande souplesse et dans la plus grande diligence, les rapports sur lesquels les commissions doivent délibérer. Il me semble donc que la première proposition qui vient à l'esprit est de privilégier l'utilisation des organes institutionnels qui existent - les commissions permanentes, les commissions d'enquête et missions d'information -, qui ont la faculté de commander des études d'évaluation à des organes extérieurs.

Au cours des années récentes, à l'Assemblée nationale, deux commissions d'enquête ont commandé de telles études, tout comme la Commission des finances qui y a eu recours à plusieurs reprises, notamment en 1988, lorsqu'elle avait demandé des projections tendancielles à moyen terme de l'économie française de 1987 à 1991, d'une part, à l'OFCE - Observatoire français des conjonctures économiques -, et, d'autre part, à l'IPECODE - Institut de prévisions économiques et financières pour le développement des entreprises -, ou lorsque, en 1989, elle avait commandé à l'OFCE et au CPII - Centre d'études prospectives et d'informations internationales - une étude sur l'avenir des déséquilibres macro-économiques en Europe, ou quand, en 1990, elle avait commandé à l'IFRI - Institut français des relations internationales - et au MIT (Massachusetts Institute of Technology) une étude sur la France et l'Union économique et monétaire européenne.

J'ajoute que, plus récemment, en 1997, la commission a commandé aux cabinets BIPE et Bernard Bruhnes une évaluation du dispositif de la loi Robien.

Le choix de confier l'évaluation aux commissions et aux missions d'information présenterait le mérite de privilégier la souplesse et l'adaptation de la réponse aux questions posées par un organe, dont la mission reste avant tout politique, pour éclairer les choix qui doivent être faits au moment où ils doivent être faits.

Naturellement, en ce qui concerne l'Office, on peut se demander s'il ne serait pas possible de le conserver en le dotant d'un peu plus de stabilité et en calquant son rôle sur celui de l'Office des choix technologiques. Quoiqu'il en soit, s'il devait être maintenu dans sa forme actuelle, il devrait poursuivre son travail sur la base d'analyses faites avec un peu plus de recul et améliorer son fonctionnement, ce qui supposerait au moins deux modifications dans son organisation.

La première consisterait à substituer à l'alternance annuelle des présidences, une désignation triennale sur le modèle en vigueur pour l'Office des choix scientifiques et technologiques, ce qui permettrait de conforter son identité.

La seconde pourrait viser à en assurer la stabilité de sa composition, en confiant aux groupes le soin de la désignation de la totalité des membres de l'Office, à l'exception des Présidents et des Rapporteurs généraux des Commissions des finances. En effet, aujourd'hui, lorsqu'un membre d'une commission en change, s'il est membre de l'Office au titre de la première, il disparaît, ce qui empêche la stabilité qui est souhaitable dans un tel organisme !

A ces conditions, l'Office pourrait procéder à des évaluations *a posteriori* sur les politiques publiques, encore que l'on puisse, à ce moment-là, s'interroger sur le point de savoir s'il n'empiéterait pas sur le travail qu'accomplit actuellement la Cour des comptes.

Telles sont, Monsieur le Président, les observations que je peux formuler après cette année durant laquelle j'ai vu fonctionner l'Office d'évaluation des politiques publiques.

M. le Président : Je vous remercie beaucoup, monsieur le Président. Nous avons, devant nous, un petit quart d'heure pour discuter du sujet et je pense que votre exposé ouvre de manière excellente le petit échange que nous pouvons avoir.

N'étant pas spécialiste de la question, mais y ayant, comme vous tous, réfléchi compte tenu de nos précédentes discussions, je me bornerai à quelques observations.

Comme le texte concernant cette structure implique à la fois l'Assemblée nationale et le Sénat, je commencerai par dire qu'il ne s'agit pas, pour nous, de prendre telle ou telle décision immédiate, mais d'agir avec tact et mesure et de regarder le plus pratiquement possible ce qui peut être efficace.

La liste de critiques que vous avez dressée - même si vous avez souligné, à fort juste titre, que l'Office étant une création récente, on ne peut pas porter de jugements définitifs - donne tout de même l'impression que les premières études qui ont été réalisées, et qui étaient certainement bienvenues, n'ont pas vraiment « accroché » sur quelque chose de très précis.

Je peux vous livrer mon témoignage de modeste Président de cette Assemblée en disant que, concernant le rapport sur la politique maritime dont j'ai entendu parler à l'occasion du débat sur sa sortie, certains l'ont jugé critique et que je n'ai pas l'impression, sauf erreur de ma part mais vous me corrigerez si je me trompe, qu'il ait embrayé sur une quelconque définition politique. A qui la faute ? Peut-être à nous-mêmes ou au Gouvernement, je l'ignore... Il en a été de même avec l'étude sur le cinéma : il s'agissait très certainement d'un rapport utile et la personnalité qui l'a commandé - puisque, si j'ai bien compris, il a été commandé à un organisme extérieur - est spécialiste du sujet, mais, pour ma part, je ne vois pas très bien comment il a pu embrayer sur une politique concrète.

Par ailleurs, au fil de nos discussions et de nos auditions, nous avons souvent évoqué le modèle britannique et, même s'il est impossible de copier les choses à l'identique, les situations étant différentes, on voit s'esquisser - vous me reprendrez si je me trompe - un schéma dans lequel la Commission des finances jouerait son rôle et où elle procéderait - la Commission des finances ou un démembrement de celle-ci -, avec l'aide de la Cour des comptes ou d'un autre organisme, à l'examen systématique d'une série de fonctions collectives, de directions et de politiques. Si les Commissions des finances assument cette tâche, il est difficile que l'Office s'en charge, ce qui ne veut absolument pas dire qu'il faille le supprimer d'un trait de plume, mais que nous ne pouvons pas consacrer notre énergie à trop de choses...

Si ce schéma, que je viens d'esquisser maladroitement, est retenu, cela revient à dire que nous n'allons effectivement peut-être pas mettre tout notre poids sur l'Office.

Enfin, nous sommes habitués au travail Sénat-Assemblée nationale. Pour l'Office des choix technologiques, la formule marche bien, mais parce que nous nous situons dans le très long terme et qu'il jouit de la stabilité que vous avez décrite, mais, dans le cas qui nous intéresse, la situation n'est pas exactement la même. Il existe une autre différence qui nous avait peut-être échappé au moment de la création et qui est importante : l'Office des choix scientifiques et technologiques ne se trouve pas, lui, en contradiction avec une commission permanente. Quoi que l'on pense, cet Office, si les Commissions des finances font leur travail, n'a plus tellement de raisons d'être, d'autant que, sauf erreur de ma part, les Présidents sont les mêmes alternativement.

Ce sont là des idées que je lance tout en précisant qu'il n'est pas besoin, non plus, de se gendарmer, contre telle ou telle institution, mais qu'il faut savoir, par rapport à notre future proposition ce sur quoi nous entendons mettre l'accent !

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Puisque nous sommes entre nous, je vais me permettre d'être plus brutal encore : je n'ai pas encore compris l'intérêt de ce que j'ai, un jour, qualifié de « *machin* ».

Très franchement, hormis les institutionnels, les deux Présidents, les deux Rapporteurs généraux - et encore ce n'est pas toujours le cas - et la personne qui est candidate pour établir un rapport, il n'y a pas d'autres présents ! On mobilise une partie de l'administration du Sénat et de l'Assemblée nationale, et beaucoup de notre temps, pour un office dont je n'ai pas encore compris l'utilité. C'est pour moi l'exemple type de la fausse bonne idée et je vois de moins en moins l'intérêt de passer par une structure supplémentaire pour faire ce que chacune des commissions doit pouvoir faire elle-même, à partir du moment où elle fait bien son travail, ainsi que vous l'avez dit.

Personnellement, puisque je tiens ce raisonnement, j'ai plutôt une proposition abrupte, même si elle demande peut-être à être quelque peu enrobée : la suppression de cet office ! Nous avons parlé tout à l'heure d'inflation législative, d'empilement de textes et de structures et je crois que là, vraiment, on a créé un truc inutile.

C'est une structure qu'on ne peut pas comparer avec l'Office des choix technologiques, d'abord parce que ce dernier est à cheval sur plusieurs commissions, ensuite parce qu'il présente au moins le mérite de confier à quelqu'un, qui n'est pas déjà président, une présidence et qui a donc à cœur de faire fonctionner cet organe, enfin parce que son organisation est beaucoup plus transversale que celle de l'Office qui nous intéresse et qui se trouve, lui, complètement dans le champ de ce que doit être le travail de chacune des Commissions des finances à partir du moment, où effectivement, nous avons la volonté d'exercer notre pouvoir de contrôle. Rien ne nous empêche, au niveau de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, de commander un rapport à l'extérieur.

M. le Président : Tout cela a le mérite d'être clair ! La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Je ne suis pas loin de souscrire aux propos qui viennent d'être tenus !

Il faut voir quelle était l'origine de cet Office et je serais tenté de dire qu'il résultait de l'addition de trois réflexes : un réflexe de copier ce qui se fait dans certains pays, aux Etats-Unis ou ailleurs, ce qui conduit à remplacer l'objectif par la structure, sans atteindre l'objectif ; le réflexe de réaction des autres commissions - mon collègue M. Jean-Jacques Jégou s'en souvient sûrement - par rapport à la puissance de la Commission des finances ; une volonté du Président Séguin, dont je ne sais d'ailleurs pas à quoi l'attribuer, de pousser fortement ce texte.

Pour ma part, je serais tenté d'arriver aux mêmes conclusions que celles qui viennent d'être exprimées, à condition que l'on donne aux commissions les moyens de contrôler. Je reviens ainsi à l'une de vos suggestions : il faudrait que la Cour des comptes et les corps d'inspection, qui sont souvent sous-utilisés, puissent être mis à la disposition des commissions, pour qu'elles accomplissent correctement leur travail, ce qui, en effet, permettrait de supprimer une structure ...

M. le Président : Je pense qu'au fur et à mesure du déroulement de nos auditions et de nos discussions, on voit se dessiner une convergence.

Evidemment, il convient de préserver « l'indépendance » de la Cour et de ces corps de contrôle, mais il est évident, et on nous l'a dit à plusieurs reprises, que les fonctionnaires de ces institutions seraient beaucoup plus satisfaits de voir leur travail servir à quelque chose, ce qui, actuellement, n'est pas le cas ! En conséquence, il y a une harmonisation des programmes à faire.

Le Président Méhaignerie a rappelé - et il a eu raison de le faire - les conditions dans lesquelles cette institution avait été créée ; nous souhaitons tout de même que notre travail fasse l'objet d'une large convergence et donc nous devons nous assurer qu'il ne donne pas lieu à trop de « prurits » politiques, puisqu'au fond le choix consistera ou consisterait, soit à

dire que l'Office n'a pas une grande utilité, soit à le constater *de facto* et à en tirer les conséquences sans qu'il y ait de novations juridiques.

M. le Président : La parole est à M. Jégou.

M. Jean-Jacques JÉGOU : Je partage les propos que vient de tenir le Président Méhaignerie, ainsi qu'un certain nombre de réflexions et, singulièrement, celles de notre Rapporteur général.

S'il est peut-être plus facile de dire « *ce machin ne sert à rien* », il est plus difficile de proposer des solutions, car j'ai, depuis maintenant treize ans que je suis membre de la Commission des finances, toujours ressenti une frustration : ayant à notre disposition tous les attributs, mais n'en faisant pas usage, je suis certain qu'il est possible de mieux faire. Puisque cette commission existe et que nous avançons dans nos travaux, je crois qu'il faudrait, à un moment donné, envisager une mesure qui ne nécessiterait pas de modifications législatives, mais un changement des mentalités, ce qui est peut-être plus compliqué encore, et parvenir à convaincre nos collègues, quelle que soit leur appartenance, d'avoir un cahier des charges qui soit très précis.

Il paraît possible, dans un lieu tel que le nôtre, même si on y laisse libre cours à la volonté des hommes, de leur préciser que, s'ils s'engagent à produire un certain rapport, ils seront soumis, sinon à une obligation de résultats, du moins à un impératif de qualité de travail. Il conviendrait aussi que le rapporteur spécial ne soit pas isolé. Pour ma part, je crois beaucoup à une notion qui a largement cours dans les entreprises, à savoir la notion d'équipe et de l'intérêt commun, mais qui reste ignorée des parlementaires, qui, y compris lorsqu'ils sont chevronnés, font preuve d'un certain individualisme : chacun fait ce qu'il pense avoir le temps ou le goût ou de volonté de faire, tant il est vrai que beaucoup de projets se sont perdus dans la nuit des temps...

Faire émerger ce changement des esprits sera peut-être le plus difficile pour effectuer ce contrôle pour lequel nous avons reçu mission au sein de la Commission des finances.

M. le Président : Quelques idées avaient été esquissées au cours d'une discussion précédente par M. Migaud, pour que le travail s'effectue davantage dans un esprit d'équipe entre le Rapporteur général et les rapporteurs spéciaux. Au cours d'une autre séance, nous avons également envisagé la possibilité que les rapporteurs pour avis et les rapporteurs spéciaux appartiennent l'un à la majorité, l'autre à l'opposition : tout cela doit converger !

Pour ma part, j'avais soulevé, un jour, une question qui, je l'admets, n'était pas très pertinente, puisqu'elle relève surtout de la nature des hommes et des femmes : la Commission des finances est un peu perçue par les autres commissions comme étant le saint des saints et, si je trouve une bonne chose que sa mission soit tout à fait spécifique, j'aimerais savoir si vous estimez, compte tenu de ce que va être la nouvelle charge de travail qui va vous incomber, que vous avez, pour l'assumer, les moyens en personnel - j'imagine que non - et, question plus délicate, si vous disposez de suffisamment de députés.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Nous sommes capables, à mon avis, d'avoir une douzaine ou une quinzaine de députés qui

pourraient assumer cette charge. En revanche, il nous faudrait un renfort en moyens humains sur le plan de nos effectifs.

M. le Président : Il faut bien voir que si, au sein de la commission de finances, vous fixez un calendrier pour évaluer, sur la base d'auditions et de rapports qui émaneront vraisemblablement de la Cour des comptes et d'un certain nombre de cabinets, l'enseignement supérieur, la formation professionnelle, tel programme d'armement et autres questions, cela va venir s'ajouter au travail que vous avez déjà. Or, bien que l'on dise que tout cela se complète, ce n'est pas la même chose d'avoir une vision macro-économique et d'étudier le fonctionnement des différentes directions : cela suppose des réunions toutes les semaines ou tous les quinze jours, ce qui représente une charge de travail assez considérable...

La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Dans la perspective qu'évoquait le Rapporteur général, il conviendrait d'associer à ce travail quelques députés des autres commissions, qui peuvent parfaitement s'allier au rapporteur spécial ou au rapporteur au fond de la Commission des finances : il y a là un potentiel dès lors que de jeunes députés ou certains députés en ont envie. Ce sont des perspectives un peu médiatiques de mise en valeur, qui ne sont pas négligeables pour un parlementaire.

J'étudiais, il y a un instant, la réaction des femmes qui se sont dites être humiliées parce qu'un journal les avait décrites comme des « femmes potiches », alors qu'elles travaillent dans les commissions : je trouve que la mise en valeur du travail des commissions est probablement insuffisante et que ce serait une occasion de remédier à la situation et de montrer aux députés qu'ils ont un rôle à jouer.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Je trouve d'ailleurs qu'il faudrait que tout le travail de contrôle et d'audit soit public !

M. le Président : La parole est à M. Suchod.

M. Michel SUCHOD : Pour aller dans le sens du Président Méhaignerie, je pense, comme l'a dit Didier Migaud, que nous pouvons trouver une quinzaine de députés de la Commission des finances qui suivent ces travaux de manière relativement assidue. Mais, dossier par dossier, nous nous sentirions très renforcés si nous pouvions faire venir des autres commissions trois ou quatre députés spécialistes du sujet traité ou qui s'y intéressent particulièrement pour des raisons diverses, y compris, le cas échéant, pour l'implication de leur circonscription. J'imagine, par exemple, que tel député, dont la circonscription englobe plusieurs universités, suivrait très volontiers le travail d'évaluation de l'enseignement supérieur et tel autre, dont la circonscription abrite un établissement militaire important, tel programme militaire etc... Bref, je suis persuadé que nous devrions trouver de quoi meubler ces travaux en matériel humain et en députés.

M. le Président : Oui, et nous allons mettre au point l'articulation. Par rapport à ces missions de contrôle, effectivement le pilote reste le Rapporteur de la Commission des

finances, mais, s'il y a aussi une sorte de *task force* qui comprend les rapporteurs pour avis ou des spécialistes venus de telle ou telle commission, elles prendront alors du sens.

La parole est à M. Jégou.

M. Jean-Jacques JÉGOU : Je trouve, dans les propositions de notre collègue Suchod et précédemment du Président Méhaignerie, une vertu assez intéressante et qui nous fait défaut - je ne vise pas la Commission des finances - : nous nous apercevons que, même lorsque nous avons des collègues du même groupe qui sont des spécialistes en certaines matières, ils manquent de connaissances financières. La proposition qui vient d'être faite serait l'occasion, non pas de les amener à un niveau supérieur, mais à une réflexion qui pourrait passer par une discussion avec leurs collègues des finances, ce qui permettrait de développer peut-être la vertu globale du contrôle de la dépense publique.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances : Je confirme qu'il y a, à la Commission des finances, un groupe de députés de toutes sensibilités qui sont en mesure de s'investir. Je suis aussi d'accord sur le fait qu'il faut associer des représentants des autres commissions selon le sujet traité et je pense que, dès que le Rapporteur général aura rédigé son rapport et soumis des propositions, la Commission des finances pourra se mettre au travail et tenir une réunion par semaine ou tous les quinze jours sur des sujets préalablement définis d'un commun accord.

M. le Président : Je vous remercie.

**Audition de M. Daniel BOUTON,
Président de la Société générale,
Ancien directeur du budget**

(extrait du procès-verbal de la séance du 10 décembre 1998)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : Merci, monsieur le Président, d'être parmi nous. Nous ne vous avons pas fait venir en qualité de Président de la Société générale, mais nous avons souhaité vous recevoir en raison de l'expérience et des réflexions qui sont les vôtres et dont nous supposons qu'elles doivent nous intéresser. Vos années dans l'administration et dans l'entreprise ainsi que votre passage à la Direction du Budget ont fait de vous un observateur et un acteur dont les appréciations peuvent nous être fort utiles.

Je vous résumerai en quelques mots l'esprit dans lequel nous travaillons et que vous connaissez d'ailleurs : il y a une question de fond dans la société française qui est celle de la dépense publique et de son efficacité. Cette question ne peut, à notre avis, pas être séparée de celle du contrôle parlementaire dans la mesure où, d'une part nous pensons que les choses ne bougeront pas toutes seules, qu'elles peuvent difficilement bouger dans ce domaine sur impulsion de l'Etat mais qu'elles peuvent plus facilement avancer sous le regard du Parlement, et d'autre part et symétriquement, nous considérons que le Parlement - et singulièrement l'Assemblée nationale - trouverait ou retrouverait de sa force et de sa légitimité en procédant à un meilleur contrôle de la dépense.

Telle est l'idée de base qui doit déboucher sur toute une série d'analyses et de propositions - et il serait heureux que nous ayons de votre part des propositions concrètes - qui vont d'un nouveau rôle de la Cour des comptes à la modification de l'ordonnance de 1959 - qui est je le sais l'un de vos hobbies mais je dirais qu'après tout, les goûts les plus saugrenus existent - de façon à ce que, vers le mois de janvier, nous soyons, dans ce groupe de travail, en situation de dire : nous avons discuté, nous avons auditionné, nous avons entendu, et, non seulement nous pensons qu'il faut faire telle et telle chose mais, pour notre part, nous commençons à faire telle et telle chose.

Nous attendons donc de vous que vous nous fassiez un petit exposé à la suite de quoi, nous vous poserons quelques questions.

M. Daniel BOUTON : Avant de passer à cet exposé, je voudrais souligner, monsieur le Président, monsieur le Rapporteur général, monsieur le ministre, messieurs les députés un petit paradoxe : j'ai travaillé durant dix-huit ans dans le secteur des finances publiques françaises et c'est, après huit ans de travail en secteur privé, la première fois que j'ai l'occasion d'échanger directement avec des parlementaires sur ce type de problèmes !

Je vais faire, si vous le voulez bien, dans mon topo introductif, cinq observations liminaires et je vais vous soumettre dix-neuf suggestions regroupées en quatre grands chapitres.

Je commence donc par les cinq observations liminaires.

- Premièrement, sans rien vous apprendre, je dois commencer par dire que je considère que la situation consolidée des finances publiques françaises, sociales et loi de finances, est mauvaise et cela malgré la qualification obtenue aux critères de l'euro. J'en ai un exemple que je tire de la coïncidence entre cette audition et mon départ de la Direction du budget, au début de 1991. D'abord, il est vraisemblable que 1998 aura été une année de haut de cycle: nous n'avons pas réussi, en année de haut de cycle, à atteindre une situation des finances publiques où la charge consolidée de la dette commence à se réduire. Cela signifie que la situation consolidée est plus grave qu'elle n'était en 1990.

Ensuite, la réduction du déficit des années 1990 a été, pour l'essentiel faite avec des mesures non reconductibles ou avec l'augmentation des prélèvements obligatoires.

Enfin, quand j'étudie cette dernière décennie, depuis 1990, en particulier à partir de la signature du traité de Maastricht, je constate qu'aucune réforme structurelle importante en matière de finances publiques n'a été entreprise, ce qui est d'ailleurs à peu près la situation allemande ou belge, alors que l'Italie ou l'Espagne ont beaucoup évolué.

- Deuxièmement, je crois que la compétitivité des économies et donc le niveau d'emploi, va se jouer principalement dans les années qui viennent sur la compétitivité des systèmes publics - je crois qu'il faut commencer à employer la formule « compétitivité des systèmes publics ». Dans une économie où la voie de l'illusion inflationniste est fermée, cela signifie que nous serons compétitifs si nos entreprises sont compétitives, parce que nous baignons depuis vingt ou trente ans dans la compétition et que nous le resterons, mais aussi si nous avons un système politique susceptible de prendre à peu près au moment opportun de bonnes décisions et si nos services publics s'avèrent efficaces sur le rendement, la qualité et le coût du service.

- Troisièmement, je pose un peu comme postulat que la gestion publique est, dans nos pays occidentaux, par essence, incomparable à la gestion privée et que, par conséquent, l'illusion consistant à pouvoir transposer dans la sphère publique des méthodes de gestion privée n'est pas une solution. Pourquoi ? D'abord parce que le principe d'immortalité n'existe pas dans le secteur privé ce qui constitue une différence fondamentale avec la sphère publique. Ensuite parce que nous sommes en France dans une situation assez particulière où les corps de la fonction publique, que ce soit la fonction publique traditionnelle ou les corps des organismes de gestion des systèmes de sécurité sociale, se sont approprié chacun un morceau de légitimité du service public. Il en résulte que les systèmes publics français sont pilotés assez largement dans l'intérêt des fonctionnaires qui y travaillent et prétendent détenir une légitimité quasiment supérieure à celle de leur hiérarchie - ils en sont persuadés - à celle de leur ministre - ils en sont presque sûrs - et à celle du Gouvernement - ils le croient probablement !

- Quatrièmement, et je rejoins là vos propos, un bon contrôle de la dépense publique ne peut procéder que de l'opinion publique ce qui n'est possible qu'à travers le Parlement alors que toute la logique des quarante dernières années a été, au contraire, d'exclure une opinion publique au demeurant peu intéressée par ce sujet, et un Parlement écarté par l'ordonnance de 1959. Je résume le régime issu de l'ordonnance de 1959 en trois points quelque peu provocants :

- * le Parlement n'a presque aucune influence sur les dépenses ; il n'est doté que d'un sucre d'orge qui est la réserve parlementaire ;
- * il a une certaine influence ou une influence certaine sur la fiscalité ;
- * en contrepartie de cette balance de pouvoirs, il accepte depuis quarante ans de n'exercer qu'un contrôle extrêmement faible sur les dépenses publiques.

- Cinqùèmement, la résistance aux changements sera formidable ! Elle sera formidable d'abord, bien entendu de la part de ma maison d'origine et de son ministère qui défendra bec et ongles l'équilibre établi dans l'ordonnance de 1959 pour la raison très logique qu'à la suite des errements de la IVème République, l'ordonnance de 1959 repose fondamentalement sur l'appropriation complète de la procédure d'élaboration des lois de finances et du contrôle des dépenses à l'intérieur des administrations.

Elle sera formidable également de la part de la Cour des comptes qui revendique et revendiquera le monopole des contrôles et de l'assistance au Parlement alors que je pense au contraire que c'est de la pluralité des contrôles que naîtra l'excellence.

Cette résistance viendra également des Commissions des finances de chacune des deux assemblées qui défendront leur situation dans le dialogue que le ministère des finances et la Direction du budget a su établir avec chacune d'entre elles.

Une fois exposées ces cinq observations liminaires, je vais regrouper mes propositions en quatre chapitres portant sur la présentation des lois de finances, sur leur vote, sur la gestion des administrations et enfin sur les procédures de contrôle.

I. Sur la gestion des administrations, je pense qu'il faut stabiliser l'organisation des administrations en donnant un sens à la durée.

1. Pour ce faire, et ce sera ma première proposition, il faut détacher, comme c'est le cas aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, l'organisation du Gouvernement, le décret d'attribution ministériel et les intitulés des dites fonctions ministérielles de l'organisation administrative : il ne peut y avoir de bonne gestion que dans la durée.

2. Cela signifie que toute modification de l'organisation administrative devrait être opérée au terme d'un processus lent et rationalisé d'études avec livres blancs, débats comme savent très bien le faire nos amis britanniques et non pas dans la précipitation du ministre nouvellement arrivé qui veut faire « coller » l'organisation administrative à l'intitulé de ses fonctions.

3. Il faut assurer également une durée dans la gestion au niveau des hommes. Par conséquent, il convient de limiter la sphère du politique dans la gestion des hommes et des emplois à la stricte définition réglementaire actuelle des emplois à discrétion. Je propose, à cet effet, que les ministres donnent une délégation de pouvoir et non pas de signature aux directeurs qui restent nommés, bien entendu, en conseil des ministres, pour la nomination de tous leurs collaborateurs, sous-directeurs etc...

4. Uniquement pour mémoire, puisque c'est un point qui fait l'objet de réflexions incessantes par ailleurs, je mentionne qu'il me paraît indispensable, à un moment ou à un autre, de supprimer un niveau de collectivité locale et de créer une organisation administrative adaptée aux grandes agglomérations.

II. Concernant la présentation des lois de finances, je pense qu'il faut remettre le Parlement au cœur de la dépense publique d'où il a été exclu depuis 1959 et je formulerai pour y parvenir six propositions.

1. Il faudra établir - et je crois que des travaux ont été lancés dans ce sens - une comptabilité bilantielle soumise au Parlement en même temps que la loi de règlement. L'Etat est la plus importante entité économique de la nation, or il ne tient aucune

comptabilité réelle de ses engagements et le budget de l'Etat continue à être une comptabilité de « lessiveuse » ; cela est particulièrement vrai en matière de fonction publique sur laquelle des engagements à très long terme peuvent être pris en-dehors de toute notion d'engagement bilantiel.

2. Il s'agira, selon moi, de modifier profondément l'organisation de la présentation en matière de retraites. Les retraites du secteur public sont le sujet le plus grave des dix, vingt ou trente prochaines années : j'estime qu'il faut les isoler dans une comptabilité spéciale des engagements de retraite et qu'il faut faire voter explicitement le taux de cotisation de l'Etat qui est actuellement implicite et dont je rappelle qu'il va atteindre, après l'accord fonction publique passé l'année dernière, 51% en l'an 2001. De la même manière, il convient de solenniser le vote du taux de cotisation des salariés. Il faut également, je pense, dissocier le point fonction publique du point retraite comme cela est fait dans les régimes ARRCO, AGIRC et autres de façon à obtenir une vraie politique des retraites.

3. Je propose, en outre, de supprimer la quasi-totalité des mécanismes permettant au Gouvernement de gérer les crédits en-dehors du contrôle parlementaire et, par conséquent, de ramener la dimension de crédits évaluatifs aux seuls crédits de la dette publique.

4. Comme mes souvenirs ont huit ans, je dois commettre quelques erreurs techniques en la matière mais je propose en particulier de supprimer la notion de chapitres réservoirs en matière de fonction publique - de mémoire, je crois qu'il s'agissait à l'époque du 31-94 des charges communes - de façon à ce que tous les engagements de l'Etat en matière de politique salariale soient explicitement soumis à une autorisation parlementaire. La valeur actuelle d'un accord salarial relatif à la fonction publique tel que le dernier est probablement de plusieurs centaines de milliards de francs. La mécanique du 31-94 permet de supprimer toute intervention du Parlement en la matière.

5. Je pense qu'il faut revenir aussi à la sincérité complète de la loi de finances en prohibant les procédures de régulation des crédits, sauf en cas de circonstances exceptionnelles - on voit bien qu'en cas de guerre ou de catastrophe naturelle, il faut disposer de telles procédures. Or, depuis 1975 ou 1976, nos lois de finances sont organisées de telle sorte que la loi qui est votée n'a aucune vocation à être appliquée en ce sens que la Direction du budget a déjà, sur instruction du Premier ministre, préparé le premier décembre le plan de régulation des crédits qui s'appliquera le 3 janvier, après la promulgation : je pense qu'il ne peut y avoir de contrôle de la dépense que s'il y a sincérité dans les évaluations mais j'y reviendrai un peu plus loin !

6. Dans le même ordre d'idées, je pense qu'il faut revenir à une véritable définition des autorisations de programme. Nous avons perverti les lois de finances sur les quinze ou vingt dernières années en faisant réguler les autorisations de programme par les crédits de paiement. Nous avons fonctionné à l'envers et je propose, par conséquent, que les crédits de paiement soient votés en même temps que les autorisations de programme pour l'ensemble des années correspondant aux autorisations de programme en question.

7. Pour ce qui a trait à la structure de la loi de finances, je pense qu'il n'est de bonne gestion que s'il y a une beaucoup plus grande délégation de pouvoir au profit du gestionnaire. Il faut, par conséquent, permettre une gestion beaucoup plus fluide du fonctionnement en regroupant les chapitres de fonctionnement, y compris les chapitres de rémunération principale en une seule très grande entité par ministère.

III. En ce qui concerne le vote de la loi de finances, vous me permettrez de faire six suggestions.

1. Je conseille de reconstruire une unité de vue sur les prélèvements obligatoires, les politiques de redistribution en faisant voter simultanément, et si possible en un seul vote, sur un seul texte, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale ce qui permettrait subsidiairement de fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu en un impôt sur le revenu unifié ce qu'il est en réalité à l'heure actuelle comportant à la fois un impôt proportionnel et un impôt progressif.

2. Il ne peut y avoir de progrès dans le contrôle que par un supplément de transparence de la part du Gouvernement vis-à-vis du Parlement. Les chiffres qui sont soumis au Parlement doivent, autant que possible, refléter la réalité de ce que le Gouvernement veut faire et de ce qui sera exécuté d'où ma proposition sur les régulations.

3. Je propose, en outre, que la Commission des finances organise, chaque année, une audition publique de la Cour des comptes, préalablement au débat budgétaire, portant sur la validité des hypothèses de recettes, compte tenu des objectifs économiques retenus avec la procédure de la commission des comptes de la nation. De surcroît, la Cour des comptes devrait se prononcer publiquement sur la validité des chiffres concernant la dette publique et les grandes dotations qui peuvent faire l'objet d'estimations - par exemple lorsqu'une estimation doit porter sur le nombre de bénéficiaires d'une procédure - de même qu'elle devrait se prononcer publiquement et préalablement sur les chiffres de crédits de paiement qui figurent dans les lois de finances.

4. Toujours dans ce chapitre, je pense enfin qu'il est essentiel d'introduire la pluriannualité dans la gestion des services publics, dans la gestion de l'impôt en dissipant l'illusion des années 1970 de la régulation annuelle keynésienne de l'économie et en réduisant les facteurs d'incertitude qui pèsent sur les agents économiques. Je considère que l'incertitude, en matière de dépense, l'incertitude en matière fiscale est un facteur de sous-compétitivité. Je propose, par conséquent, que les régimes et les taux d'imposition soient votés trois ans à l'avance avec des possibilités extrêmement limitées de modification annuelle, sauf en cas de circonstances exceptionnelles. Je propose encore, dans ce même esprit de pluriannualité, que soit soumise, en même temps que le budget de l'année N, une projection détaillée sur trois ou cinq ans au niveau du chapitre budgétaire : depuis une dizaine d'années ne sont transmis au Parlement que des chiffres globaux d'évolution des finances publiques ; ils sont totalement déconnectés des réalités de gestion dans la mesure où il n'y a pas identité entre les niveaux de projection pluriannuels et le niveau de la loi de finances. Il faut, comme en Allemagne, accepter de faire descendre la projection pluriannuelle au niveau du chapitre, ce qui nécessitera, bien entendu, et l'on en revient à la transparence, de commenter les hypothèses retenues. Cela implique une modification sensible de la procédure de préparation administrative des lois de finances et, subsidiairement, une réorganisation de la Direction du budget.

5. Enfin, je propose de supprimer la pratique de la réserve parlementaire dont la gestion est évidemment anticipée par les administrations, anticipée par les cabinets ministériels et qui présente uniquement la particularité de mobiliser le Parlement durant très longtemps et de lui faire perdre beaucoup d'énergie sur des sujets mineurs au détriment de sujets importants.

IV. J'en arrive au dernier chapitre qui a trait au contrôle de la dépense *stricto sensu*.

1. Je ne sais plus si c'est constitutionnel ou organique, mais je pense qu'il faut créer dans chaque assemblée une commission permanente supplémentaire chargée du contrôle de la dépense publique. Cette commission devrait être dotée d'un effectif convenable de

rapporteurs élus qui exerceraient effectivement les contrôles prévus, sur pièce et sur place, dans l'ordonnance organique en se faisant assister du nombre adéquat de fonctionnaires desdites assemblées. J'ai reçu, en dix-huit ans de carrière, un seul rapporteur spécial venu enquêter sur place dans les locaux de la Direction du budget - on a peut-être fait des progrès depuis lors - mais jusqu'à 1991, cela n'est arrivé qu'une seule fois ! Je propose que ce soit cette commission qui joue le rôle d'interface avec la Cour des comptes et par conséquent que ce soit elle qui commande les travaux particuliers ou se fasse présenter les trois rapports généraux traditionnels.

2. Je suggère avec un peu d'impertinence que cette commission soit, par accord politique, systématiquement présidée par un membre de l'opposition. Il me semble également que la majorité des rapporteurs devraient appartenir à l'opposition.

3. Je propose que cette commission entende publiquement, chaque année, les fonctionnaires, responsables des grandes administrations. Cela deviendrait un compte rendu annuel public de gestion dans un cadre formalisé et ce compte rendu devrait porter à la fois sur les progrès dans l'efficacité des moyens mis à la disposition de l'administration considérée, mais aussi sur l'efficacité des actions. Par conséquent, la commission aurait tout loisir de se concentrer principalement sur l'analyse des tendances par rapport aux projections pluriannuelles que j'ai évoquées antérieurement.

4. Je propose que cette commission fasse procéder systématiquement et le plus fréquemment possible à des *benchmarkings* internationaux, fonction par fonction, en termes de coût et d'efficacité, ce que certains rapporteurs spéciaux du budget essaient, d'ores et déjà, de faire.

5. Je propose, enfin, monsieur le Président de l'Assemblée, que soit réservée une séance publique par mois au compte rendu des travaux de la commission et que cette séance publique soit suivie de questions au Gouvernement sur la gestion de la dépense publique: c'est la méthode - peut-être illusoire - que j'ai trouvée pour tenter d'associer le plus possible l'opinion publique et les médias au travail sur le contrôle de la dépense ce qui nous ramène à mon observation liminaire selon laquelle il ne peut y avoir de progrès que s'il y a, à la fois, association du Parlement et de l'opinion publique.

Tels sont les quatre chapitres et, si je ne me suis pas trompé, les dix-neuf propositions que j'ai pu rassembler en essayant de retrouver quelques souvenirs.

En conclusion, je voudrais souligner que, théoriquement, et c'est ce que l'OCDE constate lorsqu'elle se livre à des travaux comparatifs sur les systèmes de gestion de finances publiques, nous avons l'un des systèmes les plus solides en ce sens que nous bénéficions d'un exécutif qui est actuellement tout-puissant face à un Parlement dénué de pouvoirs budgétaires et, à l'intérieur de l'exécutif, d'un ministère des finances qui est probablement à peu près compétent et qui se trouve doté de pouvoirs très larges.

Néanmoins lorsque nous regardons nos performances en matière de gestion de dépenses publiques, budget de l'Etat et systèmes de sécurité sociale, ces performances sont, à mes yeux, extrêmement médiocres sur les dix ou quinze dernières années. L'organisation de nos administrations est archaïque et puissamment rigidifiée. Il me semble que réintroduire le Parlement au coeur de la problématique du contrôle des dépenses publiques est la condition nécessaire à l'émergence d'un système efficace de gestion de la dépense. D'autres pays, les Etats-Unis, le Canada, l'Italie et l'Espagne ont changé leur système de gestion publique mais ils ne l'ont fait qu'une fois arrivés au bord du précipice en matière de finances

publiques : nous avons, nous, peut-être le temps de parvenir à le faire avant de nous trouver trop près du précipice ...

M. le Président : Merci beaucoup pour cet exposé extrêmement stimulant inventif et qui correspond tout à fait à ce que nous attendions de votre audition.

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : J'ai déjà obtenu un certain nombre de réponses à mes questions, à partir des propositions qui nous ont été soumises à telle enseigne qu'en vous écoutant, monsieur le conseiller, je me demandais si ce n'était pas votre propre administration qui vous avait demandé de partir tant votre imagination est fertile pour faire en sorte qu'il y ait quelques modifications et changements de comportement en dépit de la résistance de l'administration et de la Direction du budget que vous avez mentionnée.

Je me contenterai donc de quelques questions complémentaires par rapport à vos propositions tout en sachant que nous partageons au moins un même objectif qui est de remettre le Parlement au coeur du contrôle qu'il devrait exercer depuis le départ et de répondre à la question de l'efficacité de la dépense publique. Un certain nombre de personnes que nous avons auditionnées ont émis l'idée de présenter les comptes publics en termes de dépenses d'investissement et de fonctionnement sur le modèle prévu au niveau des collectivités locales. Pensez-vous que cela serait de nature à aider à la lisibilité des documents budgétaires et au contrôle ?

Sur un autre point que vous n'avez pas évoqué, faudrait-il, selon vous, remettre en cause la distinction entre services votés et mesures nouvelles et est-ce que les actuelles modalités de vote vous semblent aujourd'hui favoriser une remise en cause de ces services votés ?

Enfin, ma dernière question portera sur un sujet que vous avez un peu évoqué mais sans apporter de précisions : sur quel point l'ordonnance organique vous paraît-elle donner des prérogatives excessives au Gouvernement dans le cadre de la procédure budgétaire et en quoi mériterait-elle des modifications législatives.

M. le Président : Avant que vous ne répondiez, monsieur Bouton, telle ou telle personne venue « plancher » devant nous, a évoqué l'idée, qui est peut-être scientifiquement discutable mais qui présente politiquement beaucoup de mérites, de distinguer le fonctionnement et l'investissement et de poser désormais comme règle que le fonctionnement devrait être équilibré. Puisque nos collègues nous ont dit que le déficit de fonctionnement était de 70 milliards de francs cela signifierait qu'il faudrait baisser d'autant la dépense publique ou trouver une solution pour y parvenir à cette hauteur : vous mesurez tout l'intérêt que cela peut représenter en termes de recherche d'un objectif même si, scientifiquement, cela peut prêter à discussion.

M. Daniel BOUTON : Cela me renvoie à un débat qui a eu lieu au ministère des finances à la fin des années 1980 quand ont commencé les travaux de recherche d'objectif de convergence budgétaire dans les prétravaux préparatoires au traité de Maastricht et que je faisais partie de ceux qui ont promu l'idée du 3% et écarté celle de la notion d'équilibre de

fonctionnement. Je reste sur mon idée et je considère donc que, s'agissant de dépenses de l'Etat, la notion de dépense d'investissement n'a pas véritablement de signification !

Qu'y a-t-il comme dépenses d'investissement plus nobles que la recherche fondamentale ou que l'éducation ? La classification établie par l'ordonnance organique avec le titre V et le titre VI ne nous apporte pas une bonne réponse. 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. Or, le drame de la situation française des finances publiques actuelles, c'est que nous ne sommes pas en excédent primaire alors que nous devrions y être en haut de cycle pour pouvoir supporter un déficit de 3% en bas de cycle...

En conséquence, je crois que la distinction fonctionnement-investissement qui a du sens au niveau finalement relativement limité, y compris sur les plus grandes d'entre elles, d'une collectivité locale a peu de signification s'agissant des dépenses publiques *in globo* dont le champ est beaucoup trop large. Je ne reprendrai donc pas cette idée.

Par ailleurs, c'est volontairement que je n'ai pas parlé du vote entre services votés et mesures nouvelles parce que j'estime qu'il s'agit d'une illusion : la définition de la notion de services votés est totalement technocratique - seuls le sous-chef de bureau compétent du ministère dépensier et l'attaché de la Direction du budget, même pas le directeur du budget, peuvent se mettre d'accord sur ce que comprend réellement cette notion. Par conséquent, la séparation qui est soumise au Parlement entre mesures nouvelles et services votés n'a rigoureusement rien de réglementaire mais est purement l'objet d'une négociation et de la technicité relative qui peut exister entre le dépensier et le budgétaire. Mes propositions concernant l'obligation de présenter, chapitre par chapitre, des projections à trois ou à cinq ans comme cela existe maintenant en Allemagne ou aux Etats-Unis, mes propositions concernant la définition des crédits et la fin des déviations auxquelles a donné lieu la procédure de l'ordonnance organique sur décrets d'avance, arrêtés d'annulation dans le cadre de la régulation annuelle des crédits, nécessitent pour partie des modifications de l'ordonnance organique et sont beaucoup plus importantes que le changement des services votés-mesures nouvelles.

Le Parlement d'une part vote en réalité le budget par titres et par parties, d'autre part, vote le budget en réalité dans un acte de confiance politique fondamental qui est sous l'empire de l'article 49 de la Constitution. Donc, la procédure de votation des crédits par chacune des deux assemblées est, à mes yeux, complètement secondaire par rapport à ce que j'ai proposé en matière de contenu : tout ce que j'ai proposé tourne autour de la formule : « Il ne peut y avoir de progrès que s'il y a augmentation de la transparence » car c'est de l'augmentation de la transparence que naîtra l'amélioration du contrôle au sens français du terme pour déboucher sur une amélioration du contrôle au sens anglo-saxon du terme.

Enfin, je n'ai pas eu le temps, et je n'aurai probablement plus la possibilité aujourd'hui de traduire mes propositions en termes de modification de l'ordonnance organique de 1959, des ordonnances et règlements intérieurs relatifs au fonctionnement des assemblées et probablement même de la Constitution car je crois que la commission relève de la Constitution. Je suis désolé de n'avoir pas poussé le travail jusqu'à ce point mais chacune des dix-neuf propositions peut très facilement faire l'objet d'une fiche établie par les services, d'ailleurs très compétents de la Commission des finances de cette assemblée, pour dire comment traduire dans le droit celles des idées que vous souhaiteriez retenir.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances : Vous me permettez de formuler une remarque : vos propositions nécessitent quand même une modification de notre Constitution, notamment si l'on veut faire voter la loi de finances en même temps que la loi de financement de la sécurité sociale ! Il s'agit donc quand même de modifications à long terme. Envisagez-vous des modifications à court terme pour favoriser cette transparence que vous jugez indispensable ?

Vous avez laissé entendre précédemment que l'intervention du Parlement était nécessaire pour parvenir à cette transparence et à la réduction des dépenses et je me demandais si elle était suffisante et comment nous allons réussir, même si nous atteignons cette transparence, à réaliser ces économies ou à rendre plus efficaces les dépenses publiques.

M. Daniel BOUTON : Sur le premier point, permettez-moi de rêver un instant dans un champ dans lequel je n'excelle pas qui est le champ du politique : est-il totalement inenvisageable que dans une législature de cohabitation l'opposition et la majorité, le Président de la République, le Gouvernement se mettent d'accord sur un ensemble de modifications pouvant aller éventuellement jusqu'à la modification de la Constitution, dans un champ qui n'aurait à s'appliquer que pour la législature suivante ?

Il me paraît difficile d'envisager des modifications de cette importance pour s'appliquer dans le courant d'une législature mais avec la glorieuse incertitude de l'élection, pourquoi ne pas rêver à une situation dans laquelle il serait possible de postuler pour le système que la majorité actuelle, ou une autre majorité, aurait à appliquer dans la législature suivante ?

Sur le second point, je pense que nous avons atteint la limite absolue de ce que le système de 1959 et l'organisation extrêmement technocratique à la vie de laquelle j'ai participé pendant un moment, peuvent faire. C'est-à-dire que je ne crois pas que, dans le cadre de gestion actuel, avec la somme de conservatisme qui se sont accumulés, il soit possible d'aller beaucoup plus loin dans les exercices de « rognures » année après année. Les chapitres de dépenses de gestion des administrations sont plutôt convenablement gérés depuis quelques années et il n'y a pas, que je sache, de dépenses gigantesques qui puissent être instantanément supprimées par le seul dialogue technocratique entre la Direction du budget et la Direction des structures d'aménagement agricole, par exemple.

Je juge donc qu'il est indispensable de changer les règles du jeu pour accomplir un progrès et je prendrai un exemple que je connais un tout petit peu : les progrès de productivité qui ont été réalisés dans les services en général, et dans les services financiers en particulier, sont énormes depuis des années. Les progrès de productivité qui ont été enregistrés par le ministère des finances sont extraordinairement faibles. Comparez les effectifs des professions bancaires et ceux des impôts et de la comptabilité publique sur les dix dernières années et vous constaterez que le trafic a augmenté au fur et à mesure de la financiarisation de l'économie dans les deux cas mais que, pourtant, les entreprises bancaires ont enregistré des progrès de productivité considérables ...

Je ne crois pas qu'il soit possible pour un ministre, dans le cadre actuel, de faire passer instantanément les mécaniques de progrès de productivité possibles, dans des administrations que j'ai bien connues dans le temps. Par conséquent, c'est bien les règles du jeu qu'il faut changer : il y avait eu quelques esquisses de bouts de commencement dans certains domaines limités. J'avais en particulier en tant que directeur du budget, organisé des systèmes de chapitres globaux pour la gestion des moyens du ministère de l'équipement à la fin des années 1980 qui ont donné résultats avec un grand directeur du personnel de

l'équipement qui s'appelait M. Valmont. Mais on butait immédiatement sur l'ordonnance de 1959 dans la mesure où l'on ne pouvait pas mettre les chapitres en 31 et les emplois dans ces grandes dotations. Or, je crois que nous sommes maintenant ramenés au coeur du problème et que si nous ne trouvons pas les moyens d'avoir une gestion plus efficace sur le coeur, toutes les « rognures » que nous pourrions opérer à droite et à gauche se révéleront d'une efficacité extraordinairement limitée.

M. le Président : La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Je partage les convictions, les passions, les enthousiasmes et les conclusions du Président Bouton, mais à chaque fois je sens la muraille de scepticisme et ma question est celle-ci : pour agir quand on a l'immortalité devant soi comme vous l'avez dit, il faut un aiguillon puissant ; cet aiguillon, avez-vous suggéré, peut être le Parlement donc l'opinion publique mais aujourd'hui dans ce pays l'opinion publique peut-elle être un puissant stimulant ?

J'étaye ma question sur deux exemples d'actualité : premièrement, un ministre influent avec les conséquences médiatiques qui en découlent reste toujours pour les médias comme pour le Parlement le ministre qui voit son budget augmenter fortement ; deuxièmement, j'ai écrit il y a quelques mois à mes collègues Présidents du Conseil régional de Bretagne, au maire de Rennes et à mes collègues des autres départements en faisant valoir que pour l'avenir de la Bretagne nous aurions tout intérêt, tous ensemble, à signer un pacte de stabilité, voire de baisse de l'impôt, mais je n'ai reçu aucune réponse, ni de mes collègues de la majorité régionale, ni de la ville de Rennes car ils sont conscients, comme je le suis moi-même, que la dépense en France reste électoralement payante, qu'en dépensant on fait plaisir à des lobbies ou à des groupes alors que la sanction, c'est-à-dire l'impôt, est diluée et que lorsque sur cent francs de dépenses vous demandez à vos contribuables locaux moins de dix francs pour 50% d'entre eux, cela ne pousse pas à réduire la dépense publique et à revenir à des situations plus saines pour notre emploi et notre avenir.

M. Daniel BOUTON : Vous avez tout à fait raison et la différence de lecture entre la presse française et la presse anglo-saxonne mais aussi néerlandaise est absolument formidable ! Il est vrai que le lancement d'un projet de dépenses publiques dans maintenant beaucoup de pays au monde, à l'exception de la France, donne lieu à un débat public qui est d'une intensité que nous ne soupçonnons pas chez nous : on se demande s'il est légitime d'aller dépenser 250 millions de dollars pour construire tel barrage - je fais là référence à un article que j'ai lu lors de mon dernier passage aux Etats-Unis et qui s'accompagnait d'une critique des plus virulentes de la part de son auteur.

Cela étant, on ne changera pas l'opinion publique par décret et je pense que le Parlement par ses procédures peut modifier considérablement - même si cela prendra du temps - l'équilibre de notre société en matière de dépenses publiques. Nous avons 364 jours par an, la position qu'a décrite le Président Méhaignerie et nous avons un acte expiatoire un jour par an qui est le jour où la Cour des comptes remet son rapport public au Président de la République. Toute la presse s'en fait l'écho et nous avons un consensus national qui se reforme instantanément sur le fait que nous pouvons dépenser beaucoup plus puisque le Cour des comptes a dénoncé ce qui a été mal dépensé !

J'attache beaucoup d'importance dans mes propositions modestes à celle concernant la création de la commission de la dépense publique et l'audition publique mensuelle d'un

membre du Gouvernement sur ce sujet. Il me semble qu'après avoir entendu, M. le directeur de l'aménagement rural, pour prendre un sujet que vous avez bien connu, M. le Président du CNASEA ou M. le directeur du budget, soit trois personnalités qualifiées, si le Parlement tient une séance consacrée pendant une heure au compte rendu de ces travaux puis pendant une heure à d'autres et que le sujet de l'efficacité est publiquement débattu pour savoir ce qui a effectivement été dépensé depuis quinze ans en matière d'aménagement rural, ce qui a réellement été obtenu, ce que les autres pays dépensent et quelles sont les projections effectuées sur dix ans en matière de stabilisation de la population, de taux d'emploi et quels sont les résultats obtenus, pourquoi le nombre de fonctionnaires au ministère de l'agriculture n'a pas varié depuis trente ans.

Si nous créons - je vais employer des mots qui sont très éloignés de la gestion publique - un marché de l'information de la gestion de la dépense publique, si nous créons un intérêt dans une société libre chez les gens pour qu'ils s'expriment en critiquant la façon dont la Direction de la comptabilité publique pour prendre, à l'opposé, une structure qui, n'a jamais été critiquée depuis cent cinquante ans. S'il y a un débat parlementaire sur le fait qu'il est totalement incompréhensible qu'il y ait dans ce pays deux administrations qui, pour des raisons historiques récoltent l'impôt et que seul l'intérêt à long terme bien compris des fonctionnaires qui les composent explique la ligne de frontière actuelle entre l'ACP et la DGI, on va créer un marché et éventuellement un marché politique de l'information en matière de bonne gestion publique.

La méthode actuelle, c'est-à-dire l'acte expiatoire annuel de la Cour des comptes plus les observations souvent de très bonne qualité qui sont faites dans les rapports spéciaux au moment du vote de la loi de finances sont organisés au contraire pour que la totalité du débat public porte sur l'augmentation de la dépense et c'est vrai que l'on ne peut faire carrière en France en étant ministre dépensier que si les crédits augmentent et en étant député ou sénateur que si l'on a obtenu par une question orale bien placée la mise à quatre voies de la nationale 577, pour ne choquer personne, dans une réponse parlementaire.

Je pense donc qu'il est illusoire de tenter de changer l'opinion publique par décret, il est illusoire de vouloir, bien entendu, dans une démocratie changer le Parlement d'un trait de plume : créons des procédures qui engendrent un marché de l'information en matière de bonne gestion de la dépense publique. C'est ce processus, qui peut prendre dix ans, mais qui permettra que se produise une certaine inversion des valeurs et qu'un jour le Président Méhaignerie, qui aura été de nouveau ministre pendant trois ans, se fasse reprocher dans une réunion publique d'avoir, sans aucune efficacité, laissé augmenter de 9 % les crédits de tel ou tel secteur du ministère placé sous son autorité....

M. le Président : Je voudrais souligner, sans pour autant récuser les autres, celles de vos propositions qui m'ont accroché l'oreille - c'est en effet lorsque chacun dit son sentiment que se forge une pensée commune - et relever notamment deux ou trois points qui m'ont particulièrement frappé.

Vous suggérez qu'il y ait une audition de la Cour des comptes sur les hypothèses de recettes et, d'une façon générale, sur les chiffres de la loi de finances. C'est une proposition qui nous avait déjà été faite et cela me paraît une bonne idée...Il est vrai que nous avons intérêt à établir la transparence et que le débat en France est parfois complètement surréaliste étant donné qu'il ne porte pas sur les mesures qu'il faudrait prendre par rapport à une situation donnée mais sur l'analyse même de la situation ce qui correspond au degré zéro de l'information. Je dis mon sentiment au passage parce que je trouve que c'est là quelque chose qui pourrait se révéler extrêmement intéressant !

Il est un autre point que vous avez souligné, qui m'a frappé et qui rejoint un peu les idées que nous avons étudiées en allant peut être plus loin puisque vous souhaitez, non seulement qu'il y ait des comptes rendus annuels par les différents directeurs de l'administration et les différents ministres de leur gestion, mais vous que vous introduisez aussi l'idée qu'il faudrait une commission spéciale. Jusqu'à présent, en évoquant la question nous avons plutôt pensé que les choses devraient se faire au sein de la Commission des finances - peut-être l'attribuez-vous à la résistance de la Commission des finances à laquelle vous avez fait allusion au début de votre propos - la discussion est ouverte et pour ma part, je pense que cela peut effectivement se faire, sous réserve d'inventaire, au sein de la Commission des finances mais ce n'est pas sur ce point que je souhaite intervenir mais sur le fait que vous avez dit - et c'est une piste nouvelle à laquelle je n'avais pas pensé - que l'on pourrait, pour organiser la transparence et la lisibilité de tout cela vis-à-vis de l'opinion, de temps en temps avoir des questions d'actualité ou autres qui restent à définir, sur la manière de contrôler la dépense publique. C'est une suggestion qui me paraît intéressante, qui n'avait pas encore été émise et qui est certainement forte...

Par ailleurs vous avez précisé qu'il ne fallait pas sous-traiter la totalité du contrôle à la Cour des comptes mais qu'il fallait avoir une pluralité de contrôle. La Cour a des domaines qui lui sont spécifiques et d'autres où elle peut se trouver en concurrence et je crois que cette proposition ne choque personne ici.

En revanche, il est un autre point qui pose une difficulté parce qu'il y a une contradiction que nous aurons à gérer. Vous avez suggéré que les gestionnaires devraient disposer d'une délégation plus large - je pense que nous sommes nombreux à partager cette idée - et parallèlement vous avez critiqué les chapitres réservoirs et, nous allons nous trouver dans une contradiction permanente car, d'un côté si nous voulons plus de transparence, il faut tout de même que nous ayons des projections et des engagements qui soient assez parcellisés et identifiés et de l'autre, si nous voulons gérer les choses correctement, pouvoir faire des économies, et avoir une approche décentralisée il faut que les gestionnaires aient des paquets à l'intérieur desquels ils puissent faire des arbitrages : comment résolvez-vous cette contradiction sur laquelle nous risquons de buter lorsque nous aurons à passer à une étape plus précise de définition de nos projets ?

M. Daniel BOUTON : Vous me permettez d'argumenter une seconde sur un point qui est un point de long terme puisqu'il est constitutionnel et qui est celui de la nouvelle commission dont je propose la création. Je pense qu'elle n'est, bien entendu, pas suffisante mais qu'elle est nécessaire parce que la Commission des finances de chacune des deux assemblées entretient nécessairement, organiquement, un rapport extrêmement particulier et ambigu avec la Direction du budget, et le service de la législation fiscale en particulier puisque la Commission des finances dépend très largement de la sincérité, de la qualité à long terme des relations qui existent entre les hommes - à la base de toute procédure il y a des hommes - de chacune des deux équipes qui sont amenées à travailler parallèlement pendant un temps, l'objectif commun étant que l'on vote la moins mauvaise des lois de finances et que le Gouvernement se sorte le mieux possible de l'épreuve.

Il me semble que ce type de rapports n'est pas compatible, à long terme, avec le type de rapports nécessairement beaucoup plus critiques, beaucoup plus décapants que je propose à travers l'institution d'une commission nouvelle spécialisée.

Sur le dernier point de votre analyse, je ne pense pas qu'il y ait de contradiction entre plus large délégation, globalisation des crédits et pluriannualité des projections, bien au contraire!

Il me semble, personnellement, mais peut-être est-ce par naïveté, que lorsque la loi de finances de l'année 2002 projetterait - prenons une administration de gestion pure - la direction de la gestion du ministère X ou Y, il serait extraordinairement difficile de prévoir dans la projection, l'inflation des moyens. Il me semble que le Parlement parce qu'il est, à l'heure actuelle, confiné à l'annualité peut laisser passer l'augmentation de cinquante fonctionnaires ici et l'amélioration de l'équipement informatique là, parce que tout cela est présenté habilement et que le Gouvernement va dire que c'est nécessaire à la mise en place de la nouvelle politique Y...

Je crois qu'il est impossible d'avoir vis-à-vis du Parlement et vis-à-vis de l'opinion publique une projection qui débouche sur l'inflation continue des moyens alors même que des indicateurs de productivité ou des indicateurs d'efficacité de la dépense en général seraient fournis simultanément. Personnellement, je considère qu'il est possible d'avoir à la fois délégation plus grande, globalisation des chapitres et pluriannualité ; ce qui a une conséquence essentielle qui est de juger possible - on peut toujours rêver - que surviennent des modifications de comportement à l'intérieur de l'administration et dans le rapport entre le ministre et l'administration. Le ministre, à l'heure actuelle, en sa qualité de chef de l'administration est, sauf exception, extraordinairement interventionniste alors même que la bonne gestion, me semble-t-il, repose sur la contractualisation, la délégation et consisterait à dire : monsieur Bouton, vous êtes le patron de la direction de gestion Y ; mettons-nous d'accord sur le fait que je vous fixe tel, tel et tel objectif sur trois ans ; les moyens sont étalés conformément à la projection pluriannuelle de la manière suivante et vous serez jugé dans votre carrière sur les résultats par rapport à ce contrat de base...

Ce n'est pas quelque chose qu'il faut mettre en forme *ex ante* mais quelque chose qui peut déboucher de ce tripode globalisation-pluriannualisation et extension de délégation.

M. le Président : La parole est à M. Auberger.

M. Philippe AUBERGER : Monsieur le Président, veuillez m'excuser, je n'ai pas pu assister à l'exposé de Daniel Bouton ce que je regrette beaucoup. Je me permets simplement de lui soumettre une observation et une question.

Si j'ai bien compris la distinction qu'il établit rejoint en fait celle que j'avais exposée moi-même en explicitant l'exemple des Etats-Unis où l'on sépare la commission des voies et moyens et la commission des allocations qui examine la répartition des crédits ministère par ministère et l'utilisation qui en est faite au sein de chaque ministère.

C'est donc une distinction qui existe déjà dans certains droits budgétaires étrangers.

Je voudrais dire, par ailleurs, que l'une de nos préoccupations est de réintégrer certaines réflexions budgétaires dans des questions qui sont étudiées sans que les aspects budgétaires soient examinés. Je prends deux exemples.

Premièrement, une décision a été prise qui a été relativement importante, à savoir celle de confier à la Direction générale des douanes l'ensemble des contributions indirectes ce qui répondait à un objectif très clair, celui de permettre à la Direction en question de perdurer

dans ses moyens alors que ses attributions fonctionnelles se réduisaient considérablement : il s'agit d'une décision qui n'a jamais été discutée au Parlement et qui a des implications budgétaires considérables.

Deuxièmement, - il s'agit là d'un exemple d'actualité que je suis - la loi organique sur la Nouvelle-Calédonie va entraîner des transferts financiers très importants vers ce département - entre quatre et cinq milliards de francs - et une fois que ces transferts seront exercés par la loi organique on les indexera, naturellement, d'une année sur l'autre comme les autres dotations collectivités locales mais cela veut dire que ce sont des sommes dont nous ne pourrions plus rediscuter annuellement.

Monsieur Bouton, avez-vous une ou plusieurs idées pour réintégrer ce type de problèmes et faire en sorte que les aspects budgétaires puissent être examinés *ex ante* plutôt que *ex post* ?

M. Daniel BOUTON : Je perds un peu la mémoire et je n'ai pas apporté mon ordonnance organique, mais, sauf erreur de ma part, il existe un article 2 qui stipule qu'aucune mesure aucun décret, aucun arrêté ne peut être pris ou signé avant que les conséquences financières n'en aient été mesurées et approuvées dans une loi de finances antérieure.

Il est vrai que cette rédaction qui est probablement un peu trop absolue a, comme toutes les rédactions absolues, débouché sur le fait qu'elle est, à l'heure actuelle, totalement non respectée.

Il existe en droit budgétaire britannique une méthode qui est bonne et qu'on avait songé à proposer dans je ne sais plus quelle procédure budgétaire des années 1980. Les Britanniques ont un respect du Parlement très légèrement plus ancien que le nôtre et le Parlement vote chaque année une enveloppe provisionnelle pour les mesures nouvelles à prendre en cours d'année, et ils ont, ensuite, une comptabilité d'imputation sur laquelle figure tel changement ou telle mesure décidée en faveur des transports routiers, par exemple.

Je crois que c'est une voie à explorer qui ne nécessite pas de changements de l'ordonnance organique mais qui dépend de la seule volonté d'agir à un moment donné.

Il reste vrai, et j'y insiste qu'il existe à l'heure actuelle en France, et quels que soient les gouvernements, une complicité préoccupante entre le Gouvernement et le Parlement pour lui donner, au mépris de l'ordonnance organique, une délégation de gestion à peu près complète ; l'exemple le plus absolu étant celui que j'ai cité de la politique salariale dans la fonction publique : il est possible à un ministre de la fonction publique de signer un accord salarial qui fasse sauter totalement l'équilibre budgétaire sans que le Parlement soit consulté à aucun moment de la procédure. J'estime que cela doit être modifiée de manière extraordinairement vigoureuse.

M. le Président : Merci, c'était une audition extrêmement intéressante dont nous allons nous efforcer de tirer le meilleur profit. Merci à tous !

**Audition de M. Louis SCHWEITZER,
Président de Renault,
Ancien directeur de cabinet du Premier ministre**

(extrait du procès-verbal de la séance du 7 janvier 1999)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : J'accueille avec beaucoup de plaisir M. Louis Schweitzer, Président de Renault, et Michel de Virville, secrétaire général de Renault. Tous deux, dans des vies antérieures, ont bien connu la fonction publique.

Voilà plusieurs semaines que nous réfléchissons sur le thème des dépenses publiques et du contrôle parlementaire, partant de l'idée qu'une interaction lie ces deux éléments. Au fur et à mesure, nous avons acquis le sentiment qu'une évolution était à initier en matière de dépenses publiques, mais qu'il était difficile que l'administration y procède elle-même; le Parlement doit aider à cela. Symétriquement, le rôle originel du Parlement - quelque peu perdu, mais souhaitable de retrouver - consiste au contrôle des dépenses et des recettes.

La notion de dépenses publiques recouvrait, selon nous, les engagements budgétaires, mais, finalement, il convient d'y ajouter les dépenses sociales, car prendre en compte un aspect en obérant l'autre n'aurait aucun sens. Au reste, le Parlement commence à s'intéresser de plus en plus au financement social.

Nous souhaiterions votre analyse sur le sujet. Compte tenu de votre expérience, quelles mesures pensez-vous nécessaires pour améliorer le dispositif ? J'évoque votre expérience, car vous avez travaillé au ministère du Budget, puis dirigé des cabinets ministériels, au budget, à l'industrie à Matignon, et travaillé chez Renault avant d'en prendre la tête. Vous avez donc la double expérience de l'administration et de l'entreprise.

Monsieur Schweitzer, vous avez la parole.

M. Louis SCHWEITZER : Monsieur le Président, merci de m'avoir convié ; c'est un honneur auquel je suis sensible.

J'exposerai quelques remarques préalables, des idées, puis émettrai des suggestions, étant observé que cela fait un peu plus de douze ans que j'ai quitté l'Etat et que ma vision de la réalité de l'efficacité de la dépense publique est peut-être dépassée et que les choses vont beaucoup mieux que je ne le crois.

Mes remarques préalables sont au nombre de quatre.

Je ne parlerai pas de macro-économie, d'équilibre budgétaire, de régulation générale du budget, ces grands thèmes relevant davantage de la politique que du sujet qui est le contrôle et l'efficacité de la dépense publique.

Seconde remarque : on confond parfois le sujet avec la question des prélèvements obligatoires, de leur poids sur l'économie. C'est là une vision quelque peu simplificatrice et qui induit en erreur. Les prélèvements obligatoires ne représentent pas le prélèvement de

l'Etat sur l'économie et ne mesurent pas de façon exacte l'efficacité de l'Etat. Nombre de prélèvements obligatoires servent à financer des transferts, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas une charge de l'Etat, mais une façon de transférer de l'argent de certains consommateurs ou d'acteurs économiques à d'autres. Chaque Etat prend en charge des dépenses ou des transferts différents et donc la comparaison du poids des prélèvements d'un pays à l'autre n'indique en rien l'efficacité de l'Etat dans ces pays. Il reste que tout le monde trouve les prélèvements obligatoires élevés et qu'est formulée une demande générale pour que les citoyens soient assurés du bon emploi de l'argent public.

Troisième remarque : l'efficacité des administrations publiques au sens large, incluant les services publics, est un élément essentiel à la fois de l'équilibre social et de la compétitivité économique d'un pays. En tant que chef d'entreprise, je considère l'efficacité des administrations publiques comme un enjeu essentiel et c'est sur elles que je concentrerai mon propos.

Ma quatrième remarque rejoint la vôtre M. le Président : l'efficacité de la dépense publique devrait, en termes d'analyse, porter à la fois sur les dépenses de l'Etat, des collectivités locales, de l'Union européenne, des régimes sociaux, voire d'organisations paritaires. Cela dit, je mesure bien l'ampleur de ces sujets qui posent des problèmes constitutionnels et internationaux. Face à un problème très important, se profile le risque qu'à vouloir tout entreprendre d'un coup, on ne fasse rien de façon immédiate. Je me concentrerai donc sur les dépenses de l'Etat.

Ces remarques préalables étant exposées, je voudrais vous soumettre trois idées.

Je suis convaincu qu'il n'y a pas de fatalité à l'inefficacité de la dépense publique. En d'autres termes, je ne pense pas que le combat pour l'efficacité de la dépense publique soit un combat perdu d'avance. Cela peut paraître une évidence, mais la thèse est contestée. Telle est, en tout cas, ma conviction.

Selon moi, le Parlement est l'institution légitime par excellence pour exercer ou veiller à l'exercice d'un contrôle de l'efficacité de la dépense publique, pas seulement pour les raisons historiques et constitutionnelles que nous connaissons tous, mais simplement parce que le Parlement réunit toutes les tendances politiques. Il transcende de ce fait l'opposition majorité/opposition et assure une continuité dans le temps. Par construction, le Gouvernement ne bénéficie pas de cette même continuité, puisque soumis à des échéances électorales et sauf circonstances exceptionnelles, il ne transcende pas l'opposition majorité/opposition. Il exprime la majorité. Or, pour être efficace, le contrôle doit être utile et peut être déplaisant. Précisément parce qu'il est utile et pertinent, il est plus ou moins plaisant pour celui qui en est l'objet, c'est-à-dire le Gouvernement et l'administration. Un contrôle efficace, rigoureux et pertinent est toujours bénéfique à long terme et pose, pour celui qui en est l'objet, toujours des problèmes de court terme. Le Parlement, caractérisé par la continuité, peut éviter la difficulté.

Dans tous les cas, il y a un double contrôle : un contrôle de régularité, c'est-à-dire le respect d'un certain nombre de règles, de contraintes, de principes, et un contrôle d'efficacité sur la pertinence du bon emploi de l'argent. Ces deux contrôles sont également nécessaires. Dans l'entreprise, le contrôle de régularité est certes rigoureusement exercé - il est assuré par des audits internes, des commissaires aux comptes, des procédures, des règles -, mais le contrôle principal - et de loin le plus important - est le contrôle d'efficacité.

Le système étatique, du moins la vision que j'en ai, frappe par l'exercice remarquable du contrôle de régularité ; en revanche, le contrôle d'efficacité ne paraît pas être vécu comme

une priorité. Pourquoi ? On pourrait penser que l'on manque de moyens, ce dont je ne suis pas convaincu. Des techniques ont été mises en place : la rationalisation des choix budgétaires, la RCB, la transposition technique des comptes d'entreprises, des exemples de *benchmarking* possibles, bref toute une série de techniques de contrôle d'efficacité sont parfaitement applicables à l'Etat.

J'ai le sentiment que ne prévaut pas un contrôle d'efficacité dans l'Etat, car tout contrôle s'exerce par référence à quelque chose. Si des règles peuvent servir de références à un contrôle de régularité, il n'existe pas une structure d'objectifs cohérents permettant de servir de références à un contrôle d'efficacité. Autrement dit, exercer sur l'Etat un véritable contrôle d'efficacité implique une structure d'objectifs cohérents, chiffrés, mesurables, par rapport à laquelle est exercé le contrôle. C'est ce qui se passe dans une grande entreprise. Elle a un budget, des programmes de dépenses, associés à une structure très précise d'objectifs et de contraintes. Le contrôle consiste toujours dans le rapprochement de ce qui se passe à la structure d'objectifs et de contraintes. Pour une entreprise, l'objectif consistera à faire des bénéfices, à croître ; l'Etat aura des objectifs généraux, mais une structure d'objectifs recouvre beaucoup plus que cela et consiste en un objectif général décliné dans l'espace, afin que chaque agent de l'entreprise se voit affecté des groupes d'objectifs propres.

C'est une structure d'objectifs déclinables dans le temps, parce que les objectifs sont à long terme, mais il faut contrôler l'efficacité dans le court terme.

La structure d'objectifs porte à la fois sur des éléments financiers - la quantité de dépenses et la quantité de recettes -, mais aussi sur des éléments non financiers. Par exemple, dans une entreprise, la fiabilité d'une voiture est un élément non financier, mais qui se révèle essentiel.

Enfin, une structure d'objectifs porte sur des résultats et sur des processus, c'est-à-dire sur le fonctionnement effectif d'un flux d'actions, pas seulement sur des résultats chiffrés.

C'est le point de départ de ma première suggestion : il faut expliciter les structures d'objectifs de l'action gouvernementale et les contraintes jugées nécessaires au bon exercice de cette action. Les contraintes résident dans le respect de la loi, les moyens financiers disponibles, les règles de l'emploi et des personnels. Point essentiel : pour l'Etat, le débat budgétaire devrait porter moins sur les dépenses que sur les structures d'objectifs. Autrement dit, quels sont précisément les objectifs que l'on veut atteindre, à moyen, à long et à court terme, c'est-à-dire comment mesurer les chances d'atteindre ces objectifs ?

Ce n'est qu'à partir de cette définition d'objectifs que le débat sur la dépense prend un sens et que l'on peut en contrôler *a posteriori* l'efficacité.

Seconde suggestion : parmi les objectifs de l'Etat, nous avons parlé des dépenses, mais une approche similaire doit s'appliquer aux recettes. Des recettes ont, par leurs règles, quasiment le caractère de dépenses. Ce sont les « dépenses » fiscales. Très souvent, dans la pratique, un arbitrage est à opérer entre une dépense au sens propre du terme et une exonération fiscale ou un allègement de charges qui peut être une autre façon de servir ou d'atteindre le même objectif. Mais, de façon générale, on ne peut parler de l'efficacité de la dépense de l'Etat sans parler des risques d'inefficacité associés aux recettes de l'Etat qui ne sont pas seulement des façons de faire entrer l'argent public. Dans les deux cas il faut s'intéresser aux coûts (de perception pour les recettes) ou de contrôle, et aux aspects économiques ou sociaux, positifs ou négatifs. Pour prendre un exemple concret, des impôts comme la TVA ou la TIPP induisent des effets économiques différents et n'ont pas les

mêmes effets économiques que d'autres recettes qui peuvent peser plus fortement sur les entreprises ou l'activité économique.

Troisième suggestion : la structure de présentation et d'examen des lois de finances fixée par la loi organique du 2 janvier 1959 n'est pas adéquate et devrait donc être modifiée. Il y a, dans cette structure de présentation, un élément qui me paraît tout à fait juste et positif, à savoir la présentation par ministère, tant il est vrai que je suis convaincu que le bon exercice de la dépense passe d'abord par la responsabilité et que, pour l'Etat comme pour une entreprise, la première des règles consiste à confier des moyens et des objectifs à une personne, celle-ci ne pouvant être qu'un ministre. En revanche, d'autres éléments de la loi organique me semblent peu cohérents avec la recherche de l'efficacité et de son contrôle.

Le premier point qui me paraît incohérent est l'idée « services votés, mesures nouvelles ». Pour les avoir pratiqués, je connais toute la justification théorique de l'opposition services votés/mesures nouvelles. Dans la pratique, on ne vote pas des enveloppes globales, mais la marge, avec le sentiment frustrant d'être dans une situation marginale par rapport à la masse des dépenses. Par ailleurs, cela incite au statique, autrement dit incite à l'idée que rien ne change, sauf exception. Poser le principe aujourd'hui que rien ne change, sauf exception dans le fonctionnement de quelque organisation que ce soit constitue un frein au progrès.

Je veux maintenant évoquer la nomenclature, non pas la nomenclature statistique d'exécution que l'on peut raffiner autant que l'on veut - c'est là un problème d'appréciation -, mais la nomenclature d'autorisation, beaucoup trop rigide. Si l'on confie à un ministre ou à une administration des moyens et des objectifs précis et mesurables, les deux doivent être totalement inséparables. Si on confie à quelqu'un des moyens sans objectif, il est clair que, plus on contraint, mieux c'est. Mais si l'on associe des objectifs aux moyens et si l'on rend la réalisation des objectifs mesurable, celui qui se voit confier les moyens doit bénéficier d'une très grande liberté dans le type de dépenses qu'il utilise pour réaliser ces objectifs. Il y a, bien sûr, à cela, me semble-t-il, des exceptions, qui valent d'ailleurs pour une entreprise comme pour l'Etat. Certaines dépenses s'exécutent dans l'année et n'ont pas de conséquences ultérieures contrairement à d'autres. Créer un emploi engendre un effet sur beaucoup d'années et justifie un contrôle spécifique, puisque l'on engage l'avenir. Un investissement sur une année engage une dépense pluriannuelle, de même que créer des droits au profit, soit d'agents publics, soit d'individus privés, induit un impact pluriannuel. Une dépense limitée à un horizon annuel et une dépense à l'effet pluriannuel ne sont pas de même nature. On ne doit pas avoir la liberté de passer de l'un à l'autre. Toute dépense présentant un aspect pluriannuel doit faire l'objet d'un contrôle et d'une contrainte spécifiques. Sauf si la nomenclature a grandement changé, les contraintes de nomenclature sont beaucoup plus rigides aujourd'hui que celles qu'impliquerait la distinction que je viens d'évoquer.

Dernière remarque sur la loi organique : à mes yeux, à la fois trop et pas assez d'annualité président au budget et à son exécution.

Il n'y en a pas assez parce que beaucoup d'objectifs, beaucoup de dépenses produisent des effets ou ne s'analysent que sur plusieurs années. Pour l'Etat comme pour une entreprise, pas seulement au niveau macro-économique, mais aussi micro-économique, un éclairage pluriannuel glissant doit être associé à chaque loi de finances.

En sens inverse, le système de comptabilité d'Etat ne traduit pas la totalité de l'impact pour l'Etat des dépenses de l'année. La seule façon de traduire cela passe par une comptabilité patrimoniale, puisque celle-ci permet de dégager une différence de situation en début et en

fin d'année, et donc de mesurer la totalité de l'effet de l'année dans les comptes de l'Etat, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Ma quatrième suggestion consistera à souligner les mérites de la comparaison des références, que l'on appelle « *benchmarking* ». Chez Renault, nous avons constaté la puissance de l'outil que représente le *benchmarking*, c'est-à-dire la recherche de références extérieures par rapport auxquelles nous pouvons mesurer notre efficacité. Il s'exerce autant par rapport à des entités qui n'ont pas du tout la même activité que par rapport à nos concurrents. Grâce au Ciel, les Etats n'exercent pas entre eux la même concurrence que les entreprises entre elles ! On peut donc imaginer que les comparaisons d'administrations françaises avec des administrations étrangères peuvent s'opérer plus librement ou plus facilement que les comparaisons entre entreprises. Entre entreprises concurrentes, nous passons notre temps à procéder à des comparaisons extrêmement détaillées de l'efficacité de notre action, de notre organisation sur tel ou tel point. Il est rare qu'une organisation soit en tous points plus efficiente qu'une autre. Il y a toujours un partage des points d'avantages et ce partage permet à chacun de progresser.

Une chose est d'avoir une vue abstraite de l'efficacité d'une autre organisation, autre chose est le *benchmarking*, c'est-à-dire d'aller voir sur place pour relever les différences. Lire un excellent rapport sur l'efficacité de l'entreprise x ou y est tout autre chose que de se rendre sur place pour constater comment cela se passe, de comprendre la réalité des différences. Je plaide très fortement pour cet échange avec le secteur des entreprises en France, avec d'autres administrations à l'étranger, nationales ou locales, qui me paraît être un très puissant agent de progrès.

Ma dernière suggestion repose sur l'idée que le contrôle parlementaire de l'efficacité de la dépense publique est clairement un contrôle du deuxième niveau, c'est-à-dire un métacontrôle. A l'évidence, un contrôle de base est à réaliser par les administrations, les institutions financières. Si le Parlement ne peut prétendre tout contrôler lui-même, en revanche, il doit avoir la possibilité d'accéder aux résultats des contrôles du premier niveau réalisés par l'administration elle-même et avoir un bras armé lui permettant d'exercer des contrôles par exception, là où il le juge nécessaire, à la fois pour valider ce qu'il entend et pour traiter des sujets qui peuvent l'intéresser de façon particulière. Voilà les quelques suggestions que je souhaitais exposer.

En conclusion, il n'y a de bons contrôles de l'efficacité que si le débat sur le budget ou la dépense publique est précis et structuré sur les politiques publiques et sur leurs objectifs. Autrement, contrôlant par références à quelque chose qui ne sera pas validé par l'autorité, les contrôleurs n'intéresseront personne.

Par ailleurs, notre système actuel de contrôle est largement fondé sur une défiance du Gouvernement envers le Parlement, je dirai presque de l'administration à l'encontre du Parlement. L'ordonnance du 2 janvier 1959 instaure la défiance de l'administration des finances à l'égard des autres administrations et celle de l'ensemble des administrations vis-à-vis du Parlement. Cette structure s'accompagne d'une autre défiance vis-à-vis des agents chargés d'exécuter la dépense publique. La confiance aveugle n'est pas un fait rationnel. Mais en tant que système de fonctionnement et d'efficacité d'une organisation, l'adhésion est une force plus pertinente que la défiance. Une recherche d'efficacité de la dépense publique fondée sur une structure d'objectifs, donnant lieu à contrôle, est une meilleure façon d'obtenir l'adhésion des administrations qui dépensent que le système actuel.

Voilà les remarques introductives que je souhaitais faire à notre débat.

M. le Président : Merci, monsieur le Président, de cette introduction substantielle, qui aura été appréciée, j'en suis sûr, par chacun d'entre nous.

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Le rapport introductif de M. Schweitzer esquisse des pistes intéressantes pour notre groupe de travail. J'aimerais revenir sur quelques aspects et souhaiterais qu'il précise ses suggestions.

Au sujet de la loi de finances, certains ont émis l'idée d'une présentation quelque peu différente de celle qui existe aujourd'hui ; notamment, elle pourrait se calquer sur le budget des collectivités locales ou de grandes entreprises qui distingue entre dépenses d'investissement et de fonctionnement, une telle distinction pouvant faire apparaître la nécessité d'un équilibre au niveau des dépenses et des recettes pour tout ce qui concerne les dépenses de fonctionnement. Comment jugez-vous cette suggestion qui a été présentée par certains, fortement critiquée par d'autres, lesquels estimaient que l'Etat ne pouvait fonctionner de telle façon ?

J'ai trouvé votre cinquième point moins étoffé que les autres s'agissant précisément du contrôle du Parlement sur le Gouvernement et l'administration. Vous avez indiqué que le Parlement devait avoir la possibilité d'accéder aux résultats des contrôles réalisés par l'administration. Entendez-vous que le travail des inspections générales des différents ministères doit être systématiquement communiqué au Parlement, notamment à la Commission des finances ? Dans le cadre de ce contrôle exercé par le Parlement sur l'action du Gouvernement, suggérez-vous que l'on puisse avoir connaissance de tous les avis exprimés pour le compte du Gouvernement, par exemple, lorsque le Gouvernement consulte le Conseil d'Etat sur tel ou tel projet de loi ? Aujourd'hui, le secret nous est opposé. Pensez-vous que le pouvoir de contrôle du Parlement doit remettre en cause la confidentialité des avis demandés par le Gouvernement ?

Vous avez déclaré que le Parlement devait pouvoir exercer des contrôles là où il l'estimait nécessaire. Comment le pourrait-il ? Qui serait en mesure d'y procéder ? Pensez-vous à la Cour des comptes qui pourrait effectivement répondre à des demandes du Parlement, sachant que, sur le contrôle d'opportunité de la dépense publique, la Cour des comptes avance avec prudence, puisqu'elle estime que là n'est pas son rôle. Quels pourraient être les outils du contrôle de l'efficacité et de l'opportunité de la dépense à la disposition du Parlement pour renforcer son rôle ?

M. Louis SCHWEITZER : L'organisation 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.

Je pense utile d'avoir une vision de l'investissement de l'Etat. Si l'on veut une comptabilité patrimoniale, il est bon de connaître les dépenses contribuant à accroître ce patrimoine, mais dans la mesure où il ne rapporte pas d'argent à l'Etat, il ne peut y avoir des règles de financement de l'expansion du patrimoine qui soient différentes, sauf, je le répète, pour les cas particuliers où l'investissement génère un produit financier.

Second point : j'ai, en effet, parlé de façon moins précise du contrôle, dans la mesure où ma connaissance de ces sujets est lointaine et que je me sens moins qualifié pour répondre de façon précise au problème. Je voudrais néanmoins m'y essayer.

Tout d'abord, sur l'accès par le Parlement au contrôle interne de l'administration, je ne considère pas que les avis entrent dans ce champ. Je pense qu'un avis précédant la décision est destiné à celui qui reçoit l'avis, non à celui qui sera amené à contrôler celui qui a reçu l'avis. Dans mon esprit, cet avis n'est pas accessible, sauf règles particulières - il est des domaines où la loi prévoit que les avis sont publics - à d'autres que celui à qui il est destiné.

Il est normal que des rapports de contrôle ou d'inspection soient accessibles au contrôleur du second degré - dans ce cas, le Parlement. En revanche, la procédure ne doit pas compromettre le secret des contrôles du premier degré. Dans une entreprise, la situation est bien celle-là, c'est-à-dire que les rapports d'audit internes sont communiqués aux commissaires aux comptes - je n'assimile pas le Parlement à un commissariat aux comptes -, mais ceux-ci ne peuvent les utiliser que si se posent des problèmes tels, qu'est mise en cause la sincérité des comptes de l'entreprise par exemple. Le rapport est alors communiqué comme instrument de travail dans des conditions évitant sa diffusion publique.

Rendre public tout contrôle ou document de contrôle conduirait à un triple écueil : soit on n'exercera plus de contrôle ; soit on veillera à ce que le contrôle ne découvre rien ; soit on créera des structures parallèles de contrôle officieux, ce qui n'est clairement pas l'objectif.

Vous avez demandé qui devait réaliser le contrôle pour le Parlement. Vous avez opposé contrôle d'opportunité et contrôle de régularité. En effet, faute de structure d'objectifs claire, il s'agit d'un contrôle d'opportunité et d'appréciation pure. Dans le cas d'une structure d'objectifs claire, il ne s'agit plus d'un contrôle d'opportunité au sens traditionnel, puisque l'on contrôle ce qui a été fait par référence à quelque chose qui n'est pas l'appréciation intuitive du contrôleur, mais un corpus qui a été décidé et validé. C'est une situation beaucoup moins floue que le contrôle d'opportunité tel qu'on l'entend et qui permet au corps de contrôle de s'exprimer avec beaucoup plus d'autorité que s'il dit : « Le Gouvernement a essayé de faire telle chose ; il aurait dû faire autrement ». Il ne s'agit pas de cela, mais de définir, par rapport aux objectifs qui ont été acceptés, si l'argent public a été dépensé efficacement. Je pense que la Cour des comptes est très naturellement qualifiée pour intervenir. Je pense personnellement que nous avons intérêt à avoir plus d'un organisme de contrôle. En sus de la Cour des comptes, disposer d'une autre capacité de contrôle avec une autre autorité ne présente pas que des inconvénients, car le monopole du contrôle comporte aussi ses risques.

M. François GOULARD : Toutes vos observations ne peuvent qu'emporter l'adhésion. Elles aboutissent à remettre en cause de manière radicale la présentation du budget de l'Etat, les procédures de vote et les procédures de contrôle.

Vous qui connaissez les rouages de l'administration et le fonctionnement de la vie politique, quelles sont les explications que vous pouvez avancer pour justifier que nous ayons pris un tel retard par rapport à ce qui paraît être pour tout esprit normalement éclairé une situation normale ? Comment expliquez-vous l'archaïsme - flagrant, selon moi - qui s'attache à la gestion de nos finances publiques sur le sujet qui nous intéresse dans ce groupe de travail ?

M. Louis SCHWEITZER : C'est une question difficile que vous posez là. Nous avons tous en tête des exemples britanniques de contrôle d'efficacité de la dépense publique, de même que le désastre que représentent aux Etats-Unis l'examen et le vote du budget, bien pire que tout ce que nous avons connu, même sous la quatrième République en ses mauvais moments ! Toute l'administration s'arrête, on accroche à tout accord l'autorisation de dépenser trois sous dans la circonscription de x ou de y. Bref, depuis l'ordonnance du 2 janvier 1959, on a assisté à une bonne maîtrise macro-économique des déficits - ils sont au total restés raisonnables - et la procédure de relation Gouvernement-administration n'a pas suscité de difficultés majeures à cette dernière et pas non plus entre l'administration et le Parlement. La tendance a été de se demander si l'on était capable de faire mieux avant toute remise en cause. Jusqu'à ce jour, on a eu le sentiment que l'on n'était pas sûr de faire beaucoup mieux en s'engageant dans des voies moins explorées. C'est à cette explication que je me tiendrais.

M. Gérard FUCHS : Au fil des auditions, ma conviction se renforce autour de l'idée qu'un projet de loi y compris de finances devrait être accompagné, non seulement du traditionnel exposé des motifs, mais aussi d'un certain nombre d'annexes comportant des études d'impact, des analyses du financement nécessaire - dépenses, recettes, investissement ou fonctionnement -. Louis Schweitzer a apporté en sus l'idée de structures d'objectifs. Je voudrais savoir s'il a réfléchi au rôle des différentes instances dans la fixation de ces structures d'objectifs : quelle est la part qui doit revenir au Parlement et quelle est celle qui doit revenir aux ministères et administrations concernés ? Je souhaiterais également qu'il fasse état de la démarche utilisée dans le cadre d'une entreprise comme la sienne pour fixer les objectifs. J'imagine qu'il existe des navettes entre différents niveaux de décision et d'exécution. Sans doute serait-il intéressant d'affiner quelque peu la proposition. Même si je peux imaginer, comme on l'a fait pour les emplois-jeunes, que le Gouvernement ou le Parlement décide de créer tant d'emplois à telle date et puis de déconcentrer la mise en oeuvre par département - cela fonctionne plus ou moins bien, mais il s'agit de valeurs de référence -, il arrive un moment où parler de structure implique de mettre derrière des procédures et différents acteurs. Quelle est votre réflexion plus approfondie sur la question ?

M. Louis SCHWEITZER : La définition de structures d'objectifs relève du Gouvernement - et de l'exécutif, parce que cela implique beaucoup de moyens et même si le Parlement a pour lui d'unir majorité et opposition, il ne peut fixer une structure d'objectifs qui est bien une décision de l'exécutif. Elle se prépare normalement par des navettes ou par un dialogue précédé par un travail technique, qui peut recourir à des références à l'entreprise, faisant observer que, dans l'entreprise, ce système se construit aussi au sein de ce que l'on pourrait appeler « le pouvoir exécutif » et non dans un dialogue avec le conseil d'administration, ou *a fortiori* avec l'assemblée générale des actionnaires. C'est un travail nécessairement gouvernemental.

Selon moi, la structure d'objectifs doit être explicitée. C'est un sujet de débat pour le Parlement qui me semble plus intéressant que l'examen de telle ou telle mesure nouvelle par titre ou par chapitre, parce que l'on parle de sujets beaucoup plus concrets que x dizaines de millions de francs de dépenses, dont la signification effective est beaucoup plus abstraite que l'explicitation des objectifs. Je pense donc que définir la structure d'objectifs est clairement le travail de l'exécutif. Mais après, doit se tenir un débat sur la légitimité de cette structure d'objectifs, sur sa pertinence et sur le fond des choses.

M. Philippe AUBERGER : Le Gouvernement est amené à établir une structure d'objectifs, non au moment de la présentation de la loi de finances, mais lorsqu'il engage une réforme importante dans un domaine donné. Par exemple, il réfléchit à l'heure actuelle au fonctionnement de la justice pénale dans son ensemble, de même qu'une réflexion est engagée sur l'audiovisuel. C'est maintenant qu'il doit envisager une structure d'objectifs et les moyens. La difficulté consiste à coordonner le moment où une réforme est engagée et la loi de finances et faire en sorte que, dès ce moment-là, on réfléchisse aux implications dans le cadre des lois de finances ultérieures des décisions prises.

Dans l'entreprise que vous dirigez, monsieur Schweitzer, avez-vous réfléchi à ce problème à la faveur, par exemple, du lancement d'un nouveau modèle, élément important dans la vie d'une entreprise de construction automobile ? On se trouve bien en présence d'une décision prise en cours d'année, mais qui bouleverse les équilibres financiers sur plusieurs années. Comment cela se traduit-il ? Comment arrive-t-on à organiser la cohérence entre le lancement du modèle et les prévisions budgétaires annuelles ?

M. Louis SCHWEITZER : J'ai indiqué que le *benchmarking* était utile et que l'entreprise n'était pas un système où tout fonctionnait harmonieusement à tout moment.

Lorsque l'on engage une réforme importante, nous définissons des objectifs, mais il s'agit très souvent d'objectifs qualitatifs, non d'une structure d'objectifs chiffrés dont on peut suivre l'exécution au sens où je l'ai indiqué. J'assiste à des débats de philosophie ou d'orientations ; cela n'implique pas nécessairement que s'y profilent des objectifs structurés ou détaillés. Il faut, second point, articuler des aspects pluriannuels et annuels. C'est ce que fait l'entreprise. Lorsque Renault choisit de lancer un nouveau modèle, on y travaille quatre ans à titre préparatoire. Un nouveau modèle se vendant pendant six ou sept ans, on raisonne donc à un horizon de onze ans. Au cours de ces onze ans, un budget de l'entreprise est voté chaque année, les résultats sont présentés, corrigés ou réajustés. Par exemple, dans le cas d'un modèle, de nouvelles normes externes peuvent conduire à modifier le cahier des charges ou des conditions économiques différentes, à corriger les perspectives de prix de vente ou de volume. Des modes nouvelles peuvent conduire à réviser des positions. Chaque année donc, même si les projets revêtent un caractère pluriannuel, nous faisons des revues de tous les projets en cours, de leur actualisation et de leur cohérence. C'est là une procédure à adopter, y compris dans un système étatique. La différence entre l'entreprise et l'Etat réside dans le fait que l'adoption du budget dans une entreprise représente un événement beaucoup moins solennel que pour l'Etat et auquel il est consacré beaucoup moins de temps. Sans doute y a-t-il là un petit progrès d'efficacité possible.

M. Jean-Jacques JEGOU : La proposition de M. Schweitzer me paraît intéressante ; je voudrais y revenir. Tout d'abord, les structures d'objectifs paraissent, sinon innovantes, en tout cas opérationnelles car tout gouvernement a le devoir d'indiquer, pour chaque mesure nouvelle qu'il entend prendre, les objectifs qu'il s'assigne. A cet égard, les emplois-jeunes

sont en effet l'un des exemples que l'on pourrait citer. On voit bien aussi, pour avoir tous pratiqué la Commission des finances, que des volontés de réduire les dépenses de l'Etat rencontrent tout d'abord l'impopularité, ainsi que des réponses typiques, y compris celle d'un ancien ministre du budget que nous allons auditionner : « Moi, je veux bien, mais dites-moi où ? ». S'instaure alors généralement un dialogue de sourds, même si, du côté des ministres prévaut une volonté évidente de faire des efforts.

Une partie de ma question portera sur la capacité d'expertise du Parlement et l'organisation du contrôle.

Les figures sont essentiellement imposées par rapport à des figures libres que nous pourrions trouver, tels les contrats d'objectifs.

Pour reprendre la question de M. Auberger, des orientations budgétaires sont débattues depuis trois ans, préalablement à la loi de finances. On a vu que c'était un exercice intéressant, mais, ainsi que vous l'avez souligné, on ne change rien, sauf exception.

Les structures d'objectifs - annuelles, pluriannuelles - permettront-elles d'étalonner les dépenses de l'Etat, ministère par ministère, dans la fonction publique, et pas uniquement les actions nouvelles de l'Etat ?

Si donc nous voulons contrôler l'efficacité de la dépense, il ne convient pas de perdre de vue que l'efficacité ce n'est pas seulement le train de vie de l'Etat, mais aussi la vie quotidienne des structures mises à disposition des différents ministères.

M. Louis SCHWEITZER : La pression pour la réduction des dépenses est toujours facteur d'efficacité, que ce soit au niveau de l'Etat ou de l'entreprise. La rareté en termes économiques est le moteur de l'efficacité. Et donc l'objectif de réduire la dépense est un facteur d'efficacité de la dépense.

La définition de structure d'objectifs, qui ne porte pas sur les seules mesures nouvelles, mais sur l'ensemble de l'action incluant l'existant - je dirai même que c'est sur le statique qu'il faut fixer en premier le projecteur - n'a de sens que si elle conduit à prioriser, c'est-à-dire à séparer ce que l'on entreprend ou ce que l'on abandonne - à l'instar de ce qui se passe dans une entreprise -. Les personnes travaillant chez Renault ont envie de créer des dizaines de modèles nouveaux et de les renouveler très régulièrement. On comprend bien alors la nécessité de hiérarchiser continûment les objectifs.

Il existe des techniciens de l'expertise et du contrôle auxquels on peut faire appel, publics ou privés. Mais sur la définition d'une structure d'objectifs, l'expertise est tout d'abord politique, car c'est une question d'appréciation qui relève du Gouvernement et du Parlement.

S'agissant des orientations budgétaires, on a une interaction entre des contraintes macro-économiques - par exemple, pour une entreprise, une contrainte de résultats et une contrainte globale de dépenses - et des politiques sectorielles pluriannuelles. Le débat d'orientation budgétaire permet de préparer le cadrage sur une année donnée, de ces deux éléments. Une entreprise comme l'Etat peut être amenée à renoncer une année à certaines actions de fond pour obéir à des contraintes d'équilibre général. C'est une tension inévitable.

M. Pierre MEHAIGNERIE : Ma double expérience d' élu local et de Président de la Commission des finances me conduit à penser que tous les mécanismes ont été et peuvent être essayés. Et que rien n'y fera sans la motivation ! A la différence du secteur privé qui connaît la sanction du marché, comment pensez-vous résoudre la contradiction de motivation entre le sentiment, partagé par tous, qu' accroître l' efficacité de l' Etat se révélera toujours plus indispensable, que les marges de productivité dans le secteur public existent et sont grandes, mais que la dépense reste pour l' élu local électoralement payante par le jeu des catégories qui en sont bénéficiaires ; le ministre qui a un bon budget est beaucoup mieux perçu que celui qui viendrait avec un budget stable ou en baisse. J' estime que nous n' avons pas trouvé les moyens de sanctionner la mauvaise dépense et que l' impôt étant dilué, centralisé, s' avère relativement indolore pour la majorité des contribuables. Comment résoudre cette contradiction de motivation pour que nous allions nous-mêmes vers le *benchmarking* ?

M. Louis SCHWEITZER : Monsieur le Président, je ne sais si on peut dire que l' impôt est vécu comme indolore.

M. Pierre MEHAIGNERIE : Beaucoup ne le payent pas.

M. Louis SCHWEITZER : La motivation financière anime l' entreprise, mais c' est aussi vrai pour l' Etat. S' ajoute une motivation de fierté. Lorsque Renault a connu des difficultés ou allait mal, le personnel de Renault en était collectivement meurtri. Il y a de la fierté à être bons et à être reconnus comme tels. Je suis convaincu que pour les ministres, les agents publics, pour tous, le fait de reprocher à l' administration son manque d' efficacité, est, d' une certaine façon, une meurtrissure pour un grand nombre d' entre eux. La fierté d' être efficaces, bons, d' avoir des objectifs et de les réaliser est une très puissante motivation. Sans objectif, le seul critère de jugement visant à faire plaisir aux autres ne peut inciter à se dépasser. Atteindre les objectifs fixés est, dans la psychologie des hommes, un élément qui suscite la fierté. C' est une motivation.

M. le Président : Merci, monsieur le Président, pour cette audition très intéressante. Nous en ferons notre miel !

**Audition de M. Michel BON,
Président de France Télécom,
Ancien directeur de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)**

(extrait du procès-verbal du 7 janvier 1999)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons, pour terminer cette série d'auditions, M. Michel Bon, Président de France Télécom.

Monsieur le Président, cher ami, nous auditionnons depuis plusieurs semaines, de façon tout à fait discrète, diverses personnalités sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique. Nous leur demandons de formuler quelques propositions à ce sujet, sachant qu'en France cela ne fonctionne pas très bien.

Je vous propose de nous présenter un exposé liminaire, puis nous vous poserons des questions. Monsieur Bon, vous avez la parole.

M. Michel BON : Monsieur le Président, ma légitimité à intervenir devant ce groupe de travail me paraît somme toute modeste. Je ne crois pas que mon expérience à l'inspection des finances peut vous apporter quoi que ce soit. En revanche, les deux années que j'ai passées à l'Agence pour l'emploi m'ont donné une vue plus exacte de l'administration même si c'est un établissement public administratif. C'est là que j'ai découvert la culture, les méthodes de ce monde, avec parfois un peu d'étonnement, puisque j'avais passé tout le reste de ma vie professionnelle en entreprise.

France Télécom, enfin, est une société qui vient du monde de l'administration, mais fait partie du monde de l'entreprise. Mon point de vue sera donc celui d'un chef d'entreprise, avec le risque d'un peu de confusion entre administration et entreprise, entre Parlement et conseil d'administration. J'ai bien conscience que tout cela ne se confond pas, et vous demande pardon de ces approximations.

J'aborderai successivement les trois questions auxquelles vous souhaitez répondre : mieux contrôler, mieux dépenser et moins prélever.

Tout d'abord, **mieux contrôler**. Il me semble, dans le monde public, que l'on ne s'intéresse pas tellement à l'efficacité de l'action. Lorsque j'étais à l'ANPE, nous avons réussi, à la suite de diverses mesures, à doubler l'efficacité de notre action, en ce sens que le nombre de personnes qui retrouvait du travail grâce à l'Agence a pratiquement doublé entre 1993 et 1995.

J'expliquais donc aux pouvoirs publics que le coût d'une remise au travail avait diminué de moitié, et qu'ils devaient prendre en compte ce progrès dans les demandes que l'Agence pour l'emploi présentait. Cela n'intéressait personne. D'ailleurs personne ne rapportait le coût de l'Agence à son efficacité sur le terrain - c'est-à-dire au nombre de personnes placées.

Présentons les choses autrement. Toute entreprise détermine, pour son prochain exercice, ses priorités chiffrées et, pour une plus longue durée, une stratégie. Pour ma part, je présente au conseil d'administration de France Télécom, chaque année, nos priorités ; je lui fournis également un tableau de bord lui permettant de savoir si nous sommes ou non en train d'atteindre ces priorités.

Une telle démarche n'existe pas dans l'administration. Bien entendu, certains projets sont prioritaires - et on en débat au cours de la discussion budgétaire. Mais le fait de déterminer des priorités serait, j'en suis convaincu, applicable à certains secteurs de l'administration, prestataires de services, tels que la santé, l'éducation ou le domaine social. L'Agence pour l'emploi déterminait des priorités qui étaient suivies par le conseil d'administration, et cela donnait de très bons résultats.

En outre, un tel système pourrait conduire à renouveler le débat budgétaire, puisque seraient présentées, non pas les dépenses nouvelles de l'année, mais les priorités pour l'année à venir - et peut-être sur une base pluriannuelle. L'idée de contrôler non pas les dépenses, mais les priorités de l'action, serait un élément de changement puissant, proche du modèle de l'entreprise.

Autre élément important dans une entreprise, et qui me paraît totalement absent dans l'administration, la comparaison - ou « *benchmarking* ». Tout chef d'entreprise s'efforce de comparer ses unités, de façon à pousser celle qui est en retard par rapport aux autres unités. En outre, chaque entreprise se compare également aux autres. Je ne vois pas très bien, avec l'euro et l'unification européenne, comment nous pourrions être dispensés de cet exercice.

J'avais développé, à l'Agence pour l'emploi, ce système de *benchmarking*, agence par agence - il était aisé de trouver une demi-douzaine d'agences comparables -, avec l'objectif de s'aligner sur les meilleures pratiques. Cet exercice a été générateur de progrès très rapidement. Plus difficile a été la comparaison internationale. J'ai pu développer une comparaison avec ce que faisaient les Anglais, dont les missions étaient pourtant différentes, puisqu'ils avaient mélangé ASSEDIC et agence pour l'emploi. La comparaison n'était pas flatteuse pour nous !

Je ne sais pas si, en France, un directeur de lycée détient les informations relatives à l'efficacité économique des autres lycées. Je ne suis d'ailleurs même pas sûr qu'il juge que cela fait partie de sa mission. Quoi qu'il en soit, la comparaison peut être un facteur de progrès et n'est pas très difficile.

Lors de mon passage à l'ANPE, j'avais été également très choqué par le mécanisme de régulation budgétaire. A la suite d'un processus, au total assez dérisoire, on arrêtait un budget pour l'ANPE - qui, d'ailleurs, ne satisfaisait ni le ministre du budget, ni les dépensiers de l'ANPE ni sans doute le Parlement. Puis, dès le 15 janvier, tombait du haut du ciel une régulation budgétaire permettant à la direction du budget de reprendre à peu près tout ce qu'elle avait lâché.

Ce système est, d'une part, très choquant du point de vue de la souveraineté populaire, et, d'autre part, extraordinairement démotivant. L'idée que l'Etat, en cours d'année, régule ses dépenses selon la conjoncture économique est tout à fait légitime. Cependant, il conviendrait d'inverser le dispositif et de créer un fonds auquel l'Etat pourrait recourir en cas de besoin.

En ce qui concerne le contrôle, un monde sépare le contrôle exercé par l'Etat et le contrôle de gestion dans une entreprise. Je suis convaincu que le système de l'entreprise est très supérieur.

Si le contrôle de régularité est très exigeant, le contrôle de gestion, au sens strict du terme, n'existe pas dans l'administration. On ne connaît pas le coût, pour une agence donnée, du placement d'un chômeur. Cette question n'intéressait personne, alors que je disposais d'une armée de contrôleurs - qui réalisaient davantage un travail de comptables que de contrôle.

A mon arrivée à France Télécom, le contrôle de gestion à proprement parlé n'existait pas. Le budget était solennellement approuvé par le conseil d'administration, ensuite l'exécution du budget était contrôlée, et quand il n'y avait plus de crédits, c'était terminé. Depuis, nous avons réalisé d'énormes progrès - il en reste certainement à faire - et des économies importantes.

Deuxièmement, **mieux dépenser**. Il s'agit pour cela de s'intéresser davantage aux priorités qu'aux dépenses, et d'introduire, dans le débat budgétaire, une discussion relative aux priorités concrètes de la France.

Prenons l'exemple de France Télécom. Ses priorités sont déterminées non pas par le conseil d'administration, mais par le management. Bien entendu, si le conseil d'administration contestait une priorité au motif qu'elle n'est pas en cohérence avec la stratégie qu'il a adoptée, nous la retirerions. Or cet exercice de cohérence de la stratégie, des priorités et de l'affectation des moyens n'existe pas, me semble-t-il, dans le débat budgétaire.

Par ailleurs, la méthode doit être revue, car toute administration ne dépensant pas la totalité de son budget, se voit confisquer ses économies par la direction du budget. Cela conduit à tout un théâtre d'ombres dans lequel, pour obtenir le Mont-Blanc, on demande la lune.

En outre, lorsqu'une dépense se révèle inutile, il est pratiquement impossible de l'affecter ailleurs. Bien entendu, l'on peut constater quelques progrès : par exemple, il est devenu possible de mélanger les dépenses de timbres et celles du téléphone ! Sincèrement, je pense que les méthodes du privé pourraient assez facilement s'imposer. Il serait intéressant de donner un budget précis à un ministre, de lui fixer des priorités et de le laisser gérer l'argent comme il l'entend, le contrôle s'effectuant non seulement sur l'enveloppe, mais également sur l'atteinte des objectifs. Le gestionnaire aurait donc la liberté des moyens, y compris en matière d'embauche avec des « guide lines ». Si à la fin de l'année, il fait des économies, tant mieux pour lui, on ne les lui confisquera pas et il pourra ainsi faire encore plus de choses l'année d'après et choisir de faire des dépenses d'investissement ou de fonctionnement, pour autant que ses priorités le justifient.

Je suis arrivé à l'ANPE avec l'idée qu'il s'agissait d'une activité cyclique - le nombre des chômeurs fluctuant avec l'activité économique. Lorsque j'ai pris mon poste, au cours de l'année 1993, nous étions dans une période noire et le personnel de l'ANPE était débordé par l'afflux du chômage. Cependant, on prévoyait une amélioration pour 1994/1995. Je n'étais donc pas favorable à l'embauche de personnels, qu'il aurait fallu garder ensuite.

J'ai donc décidé de présenter un budget sans augmentation. Mes collaborateurs m'ont vivement recommandé, pour obtenir « 0 », de demander « 5 », sinon nous aurions « -5 ». Cela m'a donc conduit à réclamer « 2,5 ». Je me suis rendu à la conférence d'arbitrage - qui m'a, d'ailleurs, rappelé le régime que la grande distribution infligeait à ses fournisseurs. J'ai attendu un moment inconfortablement, puis je me suis présenté devant un certain nombre de personnes que je ne connaissais pas qui m'ont posé des questions ridicules destinées à

me déstabiliser. Après un certain temps, nous sommes parvenus à un résultat - nous avons obtenu un point d'augmentation - et mon directeur général adjoint chargé du budget était très heureux. C'était en vérité un exercice théâtral et totalement inutile.

Un tel système ne fonctionne pas du tout. C'est la raison pour laquelle il convient, à mon avis, de responsabiliser les dirigeants. De ce point de vue, le modèle de l'Agence britannique m'a semblé très efficace. L'Agence pour l'emploi britannique se fixe des priorités, des objectifs qui, s'ils ne sont pas tenus, pèsent directement, personnellement et salarialement sur les dirigeants. De fait, leur efficacité est bien meilleure que celle de l'Agence pour l'emploi française.

Il convient, par ailleurs, de casser le rythme annuel. Il existait, à l'Agence pour l'emploi, les contrats de progrès qui avaient le mérite d'être un exercice stratégique sur environ trois ans. Il s'agit d'un exercice très intéressant, car s'intéresser à la stratégie permet par la suite de s'intéresser correctement aux priorités, puis à la dépense, même si trois ans est un peu court.

Autre point fondamental : pour mieux dépenser, il convient de mieux gérer les effectifs. Le problème de l'administration, c'est qu'elle ne sait pas faire décroître un service autrement que démographiquement. Certains services de l'Etat ont régulièrement besoin de personnel supplémentaire, alors que d'autres déclinent, mais l'on ne sait pas faire passer le personnel d'un service à un autre. Au total, les effectifs de l'Etat ont énormément de mal à baisser. Il s'agit là d'un sujet qui peut tout à fait être traité, et sur ce point l'expérience de France Télécom peut être intéressante.

Au cours des années 70/80, il a fallu passer du « 22 à Asnières » au réseau le plus moderne d'Europe. Nous avons donc déployé, à travers les campagnes, une armée de personnels pour planter des poteaux, tirer des lignes et les installer chez les particuliers, etc... Nous sommes passés de 3 à 30 millions de lignes en 10 ans. Dans le même temps, il convenait d'installer des centraux téléphoniques, qui, à l'époque, étaient électromécaniques, ce qui nécessitait beaucoup de personnel pour les entretenir.

Aujourd'hui, la France est entièrement équipée, nous possédons le plus fort taux de pénétration du téléphone fixe en Europe. Nous continuons, certes, à tirer des lignes, mais pas plus d'un million par an, et les centraux sont devenus des petites merveilles électroniques que l'on répare à distance. Le problème des sureffectifs s'est alors posé.

Parallèlement, d'autres besoins se sont développés très rapidement, telles que le mobile, Internet ou le service commercial à la clientèle. Nous nous sommes donc lancés dans un plan de redéploiement des fonctionnaires de France Télécom, sur la base du volontariat, puisque nous ne pouvions ni les licencier ni les obliger à changer de service. Plus de 30.000 salariés ont ainsi complètement changé de métier en trois ans - soit plus de 20 % de nos effectifs. Mieux, lorsqu'on interroge nos salariés eux-mêmes, ils sont 43% qui estiment avoir changé de métier.

Cela démontre deux choses. Premièrement, personne n'aime rester inactif, tout le monde aime se sentir utile et le volontariat est plus fort qu'on ne l'imagine. Deuxièmement, ce système fonctionne, malgré des différences de rémunération. Bien entendu, tous ceux qui désiraient faire marche arrière en avaient la possibilité, mais très peu l'ont fait.

Il ne s'agit pas là d'une idée originale. J'avais déjà été confronté à ce problème à l'Agence nationale pour l'emploi. En effet, sachant que le chômage allait baisser, je ne souhaitais pas embaucher de nouveaux salariés. J'avais donc demandé à la directrice du budget de faire

appel à 500 instituteurs qui n'étaient pas en poste. Interloquée, elle m'a répondu qu'elle ne savait pas faire une telle chose.

Il y a là une vraie piste pour l'administration qui ne sait pas faire baisser ses effectifs autrement que démographiquement. Bien entendu, cela suppose qu'une personne soit chargée de « ces redéploiements » de fonctionnaires. Un préfet devrait être capable de transformer un instituteur en policier ou un agent de l'ANPE en aide-soignant en fonction des besoins. Je pense sincèrement que cela est moins difficile qu'il n'y paraît.

J'en viens maintenant à la comptabilité publique, dont les particularités n'aident personne. En arrivant à l'ANPE, j'ai demandé à la personne chargée de la comptabilité d'élaborer, pour le conseil d'administration, à côté du compte public, un compte de type entreprise. En effet, à chaque conseil d'administration, les décisions de modification budgétaire passaient comme une lettre à la poste, car personne n'y comprenait rien. Le jour où je leur ai présenté une comptabilité type entreprise, la réunion a duré trois heures ; c'était la première fois qu'ils y comprenaient quelque chose.

Aujourd'hui, nous fonctionnons tous avec des comptes d'entreprises, il convient donc de laisser tomber cette singularité qui, en outre, est très mauvaise conseillère, notamment en matière de gestion du patrimoine. Une agence ANPE, par exemple, qui est en location vit moins bien qu'une agence propriétaire du local ! La comptabilité publique n'incite pas à la gestion du patrimoine. Or toute entreprise doit gérer son patrimoine. En rapprochant la comptabilité publique de la comptabilité générale, on gagnerait beaucoup en lisibilité et en compréhension des phénomènes.

Troisièmement, comment **moins prélever**. Evidemment, si l'on contrôle mieux et que l'on dépense mieux, on prélèvera moins. Je n'ai, en ce domaine, que deux idées complémentaires à vous proposer.

Tout d'abord, je suis très frappé de constater qu'aucune réflexion n'est menée sur les coûts induits par telle ou telle décision parlementaire. Voici un exemple.

Il y a quelques années, dans un souci certainement louable - mais également poussé par le syndicat professionnel - il a été décidé de supprimer tous les ascenseurs à parois lisses. Cela a coûté très cher. Or qui, au moment du vote de la loi, s'est préoccupé de savoir combien cela allait coûter aux citoyens et si c'était la façon la plus économique de sauver des vies humaines.

De nombreuses décisions législatives génèrent des coûts considérables pour les entreprises et les citoyens, mais personne ne s'intéresse à ce type de dépenses publiques. Certaines obligations, qui sont mises à la charge des citoyens, ne sont pas prises en compte. On rendrait un peu de confort aux citoyens si on s'intéressait à ce rapport coût/efficacité.

Ensuite, si l'Etat, sur une période de 20 ans, a su « serrer les boulons », il n'en est pas de même pour les collectivités locales. Or il serait légitime que le Parlement s'intéresse, non pas uniquement aux dépenses de l'Etat, mais à l'ensemble des dépenses publiques. Cela a été commencé timidement avec l'examen des dépenses de la sécurité sociale par le Parlement et je ne trouverais pas choquant que l'Etat interdise à la sécurité sociale d'augmenter ses dépenses de plus d'un certain pourcentage par an. Même chose pour les collectivités locales. Une telle décision pourrait éviter un prélèvement trop important. Je vous remercie.

M. le Président : Monsieur le Président, je vous remercie. La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Monsieur le Président, je souhaiterais vous interroger sur une étude récente qui vient d'être réalisée à la demande de l'ANPE et du ministère de l'emploi et de la solidarité sur, justement, l'ANPE. Cette étude semble donner des résultats atypiques, puisqu'elle fait apparaître « le sous-dimensionnement en moyen humain de l'ANPE ». A partir des moyens de comparaison internationale que vous appelez de vos vœux, cette étude démontre, au niveau de l'ANPE française, un coût, en dépenses de fonctionnement rapportées au nombre de chômeurs, inférieur à ce qui peut exister en Angleterre, en Allemagne ou en Suède. Cette étude a été effectuée par le cabinet Bernard Brunhes consultant.

Que pensez-vous de cette étude par rapport aux propositions qui sont les vôtres ? Comment peut-on utiliser ces éléments de comparaison pour rendre notre administration plus efficace ?

M. Michel BON : Je ne suis pas étonné qu'une étude démontre l'efficacité de l'ANPE. En 1993, l'Agence nationale pour l'emploi avait remis au travail 930.000 personnes ; deux ans après, lorsque j'ai quitté mes fonctions, le nombre de personnes ayant retrouvé un emploi était de 1,760 million, et il est actuellement de 2 millions. Evidemment, lorsque vous développez l'efficacité de votre entreprise, les ratios changent. L'ANPE est aujourd'hui un organisme assez efficace.

Il faut ajouter que nous sommes les seuls, en Europe, à avoir séparé l'indemnisation du chômage et le placement, ce qui veut dire que toute comparaison suppose des hypothèses sur la part consacrée à l'indemnisation et sur celle consacrée au placement dans les autres pays. Il ne s'agit pas du même type de comparaison que celle effectuée pour comparer Peugeot à Renault. Or toute comparaison reposant sur des hypothèses est plus facile à contester.

M. Le Président : La parole est à M. Suchod.

M. Michel SUCHOD : Monsieur le Président, je souhaiterais revenir sur la troisième partie de votre exposé, relative au prélèvement.

Il est en effet original de considérer que fait partie de la dépense publique le coût indirect des mesures votées par le Parlement. Je partage tout à fait votre analyse, notamment en ce qui concerne l'exemple des ascenseurs, dont la mesure avait été justifiée par des raisons de sécurité. Mais il est vrai, cependant, que lorsqu'une telle loi est votée, nous devrions suivre ses effets pour, d'une part, savoir si les accidents invoqués ont beaucoup diminué et, d'autre part, réaliser une évaluation du coût de cette mesure pour le secteur privé.

Je suis rapporteur spécial du budget de l'environnement. Si nous devons analyser le coût des mesures votées - et imposées par la réglementation sur l'environnement - pour les particuliers ou les entreprises - et même pour les collectivités territoriales - (par exemple la loi sur le bruit ou sur l'eau), nous aurions une tout autre approche du prélèvement obligatoire.

M. le Président : Dans ce domaine, il y aurait effectivement une étude fort intéressante à lancer sur le rapport évolution des normes/dépenses publiques. Le chiffre concernant la progression des dépenses publiques dans les collectivités locales liée à la seule évolution des normes - des ascenseurs, des jeux, etc... - est impressionnant. Une telle étude serait intéressante. Non pas qu'il faille empêcher l'Etat de fixer les normes, mais il convient d'en mesurer l'impact.

Par ailleurs, votre remarque concernant la dissymétrie entre la suppression et la création d'emplois est très intéressante ; la création est nécessaire et la suppression impossible : c'est vraisemblablement l'une des raisons de l'augmentation de la dépense publique. Voilà deux sujets de fond sur lesquels il conviendrait de se pencher. La parole est à M. Goulard.

M. François GOULARD : Monsieur le Président, vous avez participé à l'amélioration de la gestion et à la recherche d'efficacité dans deux entités très différentes, l'ANPE, d'abord, et France Télécom, ensuite. Le rôle de la concurrence, dans cette seconde expérience, est-il pour vous un levier puissant d'évolution, d'amélioration de la gestion et de motivation du personnel ?

M. Michel BON : La concurrence a certainement joué un rôle dans l'évolution de France Télécom. Elle a contribué à faire prendre conscience aux personnels que l'on ne pouvait plus continuer comme avant.

Cependant, et parce que l'on partait de beaucoup plus bas, j'ai obtenu un résultat beaucoup plus spectaculaire à l'Agence nationale pour l'emploi en matière d'amélioration d'efficacité. La concurrence n'est donc pas le seul moteur, même si elle aide beaucoup à la transformation de France Télécom. Si la réforme Quilès, en 1991, en a fait une entreprise publique, elle était déjà dans un monde particulier lorsqu'elle faisait partie de l'administration. Elle était donc mieux préparée à entendre ce discours de concurrence.

M. le Président : Monsieur Bon, je vous remercie infiniment.

**Audition de M. Jacques DELORS,
Ancien ministre de l'économie et des finances,
Ancien Président de la Commission européenne,
Président de la Fondation Notre Europe**

(extrait du procès-verbal de la séance du 13 janvier 1999)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : J'accueille avec plaisir M. Jacques Delors, dont la réflexion et l'expérience nous seront précieuses. Il existe partout, notamment en France, une interrogation sur la dépense publique. Si l'on veut qu'elle soit efficace, il faut qu'elle soit contrôlée. Nous sommes donc intéressés par vos propositions en la matière.

M. Jacques DELORS : Monsieur le Président, c'est bien volontiers que j'ai répondu à l'invitation de cette commission spéciale.

La période où j'ai été le plus étroitement mêlé à des travaux sur le contrôle des dépenses publiques remonte aux années 1960 et 1970 lorsqu'il était question de rationalisation des choix budgétaires et j'avais fait des travaux personnels sur les indicateurs sociaux, mais je répondrai volontiers à vos questions sur la période où j'ai été ministre des finances et sur celle où j'ai été à la Commission européenne.

Je fais une distinction, qui relève peut-être plus de la commodité personnelle que de la réalité, entre le contrôle de la destination des crédits et le contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

Destination des crédits : les sommes inscrites au budget ont-elles bien été affectées aux objets pour lesquels elles avaient été votées par le Parlement ?

Efficacité de la dépense publique : étant donnés les objectifs que s'est assigné le Gouvernement ou ceux rappelés dans les lois de la République, les moyens qui y ont été consacrés ont-ils été vraiment bien utilisés ?

Dans le décret du 22 janvier 1990, on donne une définition officielle de l'évaluation qui déjà plonge dans la perplexité puisqu'il est

indiqué : « *Evaluer une politique, c'est 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 fixés* ». La perplexité vient du fait qu'il est difficile de quantifier, dans des données simples et rigoureuses, les *inputs* juridiques et administratifs. C'est plus simple bien entendu pour les *inputs* financiers.

Je vous ferai part de mon expérience européenne pour vous dire combien j'ai été impressionné par les pratiques des pays de l'Europe du nord. Vous en aurez une illustration concrète en recevant Sir John Bourn, Président du *National audit office*. Dans tous ces pays, le Parlement est, à son initiative, le cadre de confrontations publiques entre les parlementaires, les offices d'évaluation et de contrôle et les responsables des grands départements publics. Ayant pu m'intéresser à cela pendant que j'étais à Bruxelles, j'ai été impressionné par le sérieux de ces confrontations, l'engagement des grands responsables d'administration publique qui viennent expliquer leur politique, qu'il s'agisse du directeur des routes, de l'environnement ou autre, devant la presse et les médias, et évidemment dans un climat qui n'est pas du tout celui de l'agitation que l'on peut constater par ailleurs. C'est un climat sérieux et serein. Ce sont des séances qui durent assez longtemps. Et je dois reconnaître qu'en tant que citoyen, j'approuve cette démarche et je souhaite que le Parlement français puisse la faire sienne si, après les nombreuses auditions de gens très qualifiés que vous avez rencontrés, vous l'estimez utile.

Je passerai sur l'historique des réussites et des échecs, du Système Plan Programme Budget (PPBS) américain à la rationalisation des choix budgétaires français jusqu'au comité scientifique de l'évaluation pour lesquels on a dressé des bilans qui sont à votre disposition.

Je me concentrerai brièvement, puisque c'est l'échange qui est essentiel, sur trois aspects : premièrement, les multiples dimensions de la dépense publique ; deuxièmement, la recherche d'une solution globale au sein du Parlement, en tenant compte des apports de la quantification et de la programmation, en tant que techniques ; et troisièmement, les principes et les méthodes d'une évaluation continue de la dépense publique.

Si je rappelle les multiples dimensions de la dépense publique c'est parce que si j'avais à traiter de cette question, je serai embarrassé pour savoir comment combiner, dans une même évaluation, le budget de l'Etat, qui représente autour de 15 ou 16 % du PIB, dont 1 % de contribution à l'Union européenne, les budgets des collectivités locales, environ 7 %, et le budget de la sécurité sociale, aux alentours de 23 %, avec la nouveauté considérable que constitue la loi de financement de la sécurité sociale.

Si, par exemple, vous vous intéressez à la politique de la santé en France, comment combiner les efforts menés au sein du système de sécurité sociale et les efforts menés dans le cadre du budget de l'Etat et sa politique de la santé et parfois aussi des collectivités locales ? Il y a là une difficulté considérable. Je me bornerai à illustrer deux problèmes en m'attachant à la dimension régionale et locale et à la dimension européenne.

Pour la dimension régionale et locale, que j'ai choisie à dessein parce que même si la décentralisation est pour moi difficile à déchiffrer et à décrire, je constate l'importance du poste investissements publics des collectivités régionales et locales. C'est un point essentiel parce qu'à force de mettre l'accent uniquement sur le marché, on a oublié la distinction, pourtant importante, entre biens privés et biens collectifs, et la contribution des biens collectifs à la compétitivité de l'économie, mais aussi au bien-être de la population.

En partant des contrats de plan Etat-Région qui pourraient être un moyen d'expérimenter de nouvelles méthodes, je pense que dans des fonctions comme l'éducation - même si, ici, il s'agit surtout d'investissement -, comme la formation professionnelle, la politique de l'emploi, la sécurité ainsi que les solidarités et assistances, il est impossible de mener un bon contrôle et une évaluation de la dépense publique sans englober les actions menées au niveau régional et local.

Comment le faire ? Le Parlement en a-t-il les moyens techniques et politiques ? La question est posée.

Pour ce qui est de la dimension européenne - je parle dans un moment de grand trouble -, mais nous procédions régulièrement à des évaluations de deux des trois grandes politiques menées à l'échelon européen : la politique de l'agriculture d'un côté, celle de l'aménagement du territoire de l'autre, avec la montée en régime des politiques structurelles puisqu'à mon arrivée à la Commission, ces dernières représentaient 5 milliards d'euros dans le budget pour 33 milliards d'euros aujourd'hui. Dans ces deux domaines, nous essayions, deux ou trois ans après, d'évaluer ces politiques pour essayer de revoir la concertation avec les autorités nationales et régionales et le contenu de ces politiques et nous devons évaluer les expérimentations faites dans des programmes proprement communautaires et même parfois dans des programmes un peu marginaux, comme le programme URBAN pour les villes.

Je suis moins satisfait de ce que nous avons fait pour la recherche, même si je continue à penser qu'en groupant leurs moyens au niveau

européen, les pays membres de l'Union dépenseraient moins et seraient plus efficaces. C'est un souci pour le Parlement français puisque la contribution brute de la France représente 6 à 7 % du budget. La France contribue pour 17,5 % aux ressources de l'Union. Par conséquent, là aussi, il faut s'interroger notamment pour l'aménagement du territoire et cela ne concerne pas seulement les délégations pour l'Union européenne. Je crois savoir, même si je n'ai pas à ma disposition les chiffres exacts, que les crédits européens représentent maintenant un tiers du montant des ressources affectées à la politique française de l'aménagement du territoire.

Les deux difficultés m'apparaissent être, en dehors des problèmes institutionnels, le regroupement en fonctions évaluées nationalement et régionalement, et celle de savoir exactement qui fait quoi entre décentralisation et déconcentration.

Après avoir cité ces quelques exemples et les expériences tâtonnantes menées au niveau européen, j'ai eu l'audace d'essayer de trouver une solution globale autour de la planification, d'une part, en fonction des limites des expériences passées, qui tenaient notamment au fait que le conseil scientifique de l'évaluation ne comprenait pas de parlementaires, ce qui engendrait parfois des tensions entre les différentes administrations et surtout ne donnait pas à la représentation nationale les pouvoirs de contrôle, qui lui reviennent.

Cela m'amène à faire deux propositions : d'une part, le Parlement doit se doter des moyens d'organiser une estimation, puis une confrontation, publique ou non, sur l'efficacité de l'action publique, à l'instar de ce qui se passe dans les pays de l'Europe du nord ; d'autre part, le Parlement doit disposer à cette fin d'une institution qui, par sa position et ses méthodes, peut lui fournir les éléments nécessaires. L'aboutissement, ce ne serait pas la commission chargée au sein du Commissariat général du Plan de préparer les travaux. Cette commission serait au service du Parlement et, bien sûr, on peut envisager toutes les formules, y compris une phase dans laquelle les parlementaires vont siéger à cette commission pour la préparation technique. Mais ensuite, le cadre pour le contrôle, ne peut être que le Parlement.

Pourquoi le Commissariat général du Plan ? Y ayant travaillé de nombreuses années, et avec chance dans une bonne période, je peux vous dire que l'obstacle essentiel est le ministère des finances, qui veut garder la main, mais ce commissariat devrait être au carrefour de la politique, de l'administration, des acteurs économiques et de la société civile. Il doit redevenir ce lieu où tout le monde vient, puisqu'il s'agit de se concerter, de planifier ou de programmer, d'évaluer et de contrôler.

Cela impliquerait un bouleversement de la procédure budgétaire puisque ce groupe, placé sous l'égide du Commissariat général du Plan avec des représentants de membres de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat, devrait être associé à l'identification des objectifs, même si ce n'est pas lui qui les définirait, à la préparation des décisions, et à l'analyse de ce qui est le plus important en matière budgétaire comme en matière politique : la cohérence entre les objectifs et les moyens, alors que, bien entendu, il y a une tentation d'effet d'annonce non suivie d'effets.

Cette procédure devrait-elle concerner le budget de l'Etat, les budgets des collectivités décentralisées, la sécurité sociale ? Dans un premier temps, je n'irai pas jusque là. Mais il faudrait, me semble-t-il, tenir compte à la fois du budget de l'Etat et des dépenses des collectivités décentralisées.

Comme je l'ai dit, il faut bien distinguer le contrôle de la destination des fonds en fonction de ce qui a été annoncé et l'évaluation.

Je dirai quelques mots de l'évaluation des fonds. C'est le domaine dans lequel j'ai le plus travaillé, même si c'était il y a vingt ans.

L'évaluation est difficile, mais elle présente de nombreux avantages, non seulement celui de raisonner en fonctions et pas simplement selon des rubriques budgétaires, mais aussi de dépasser les corporatismes en mettant l'accent sur les analyses coût-bénéfice et non simplement sur les arguments habituels qui font le jeu des corporatismes et des lobbies.

Elle permet aussi d'écarter la facilité des effets d'annonce, en mettant l'accent sur la cohérence entre les objectifs et les moyens. La France souffre peut-être plus que d'autres pays de faire beaucoup de lois, mais de les appliquer à moitié ou pas du tout. Aussi, lorsque l'on annonce un objectif, et à condition de ne pas tomber dans le harcèlement des « politiques », la cohérence entre l'objectif et les moyens est-elle extrêmement importante.

Elle permettrait également de réhabiliter la notion de biens collectifs, car il est étrange de constater que, dans l'ambiance actuelle, cette notion a perdu de son attrait et même de son utilisation. J'ai présenté à Paris, voici un an, le ministre de l'économie du Danemark, un pays où les prélèvements obligatoires sont plus élevés qu'en France. Les journalistes présents, influencés par l'ambiance actuelle, lui ont dit que c'était affreux et lui ont demandé comment son pays pouvait avoir le goût de travailler, comment il se faisait qu'il n'y avait pas plus d'évasion fiscale. Le ministre leur a simplement répondu que quand les citoyens paient des impôts, ils ont

l'impression « d'en avoir pour leur argent », qu'il s'agisse de l'environnement, de l'aménagement urbain, de la santé, de l'éducation, et autres. Evidemment, me direz-vous, le Danemark, n'a que 5 millions et demi d'habitants !... Comme les Pays-Bas, ce sont des petits pays. Mais j'ai appris, à Bruxelles, à respecter les petits pays et à tirer nombre d'enseignements de ce qu'ils font.

Le deuxième élément d'évaluation est la nécessité de combiner macro-étude et micro-étude. Le conseil scientifique de l'évaluation a mené quelques micro-études assez référentielles, en étudiant sur le terrain, par exemple, l'action contre le logement insalubre ou des problèmes de ce genre. Pour ce qui est de l'exclusion sociale, de la sécurité et de la politique de l'emploi vue à travers les bassins d'emplois, des micro-études peuvent être extrêmement intéressantes et l'on peut souvent en tirer des enseignements plus exhaustifs qu'on ne le croit.

Dernier élément : comment étendre et élargir les moyens de calcul ? C'est la raison pour laquelle j'avais entrepris des travaux sur les indicateurs sociaux, pour essayer de trouver, à côté des grandeurs économiques qui font le lot de la discussion économique et même de la discussion budgétaire - produit intérieur brut, consommation, investissement, exportations et importations - une quantification du social. Il ne s'agit pas de statistiques sociales, comme celles que publie chaque année l'INSEE, mais d'indicateurs qui agrègent et qui essaient de refléter certains éléments. Sans cela, on n'y arrive pas.

J'en donne un exemple : l'éducation. Lorsque j'ai fait le rapport sur l'éducation à l'UNESCO voici trois ans, j'ai travaillé avec la Banque mondiale, j'ai vu que toutes les études de celle-ci avaient comme *background* la théorie du capital humain, c'est-à-dire que l'on compare l'investissement à l'éducation avec le salaire touché par le bénéficiaire. A mon avis, c'est une vue trop restrictive parce qu'éduquer quelqu'un ce n'est pas simplement lui fournir les moyens d'entrer sur le marché du travail, mais c'est lui permettre d'apprendre à vivre, à mieux se connaître et à vivre avec les autres. De plus l'égalité des chances est une des finalités essentielles de l'éducation. C'est la raison pour laquelle je pense que, dans ce domaine, il faut absolument trouver des indicateurs sociaux. Pour aller jusqu'au bout de ma pensée, excusez-moi de ma brutalité : il n'est pas sûr que l'augmentation généralisée de la durée des études ait amélioré l'égalité des chances.

De ce point de vue, les études les plus intéressantes, même limitées, sont les études anglaises, celles sur lesquelles s'est basé Tony Blair pour faire de l'éducation le thème central de sa campagne. Il a suffi qu'il fasse des études sur la tranche des 12-14 ans pour voir quelle était leur maîtrise des

éléments fondamentaux - lecture, écriture, calcul. Et, sur ces bases, ils ont vu que le système avait beaucoup de handicaps en ce qui concerne l'éducation de base, les éléments fondamentaux sans lesquels vous ne pouvez pas ensuite suivre un enseignement, surtout si celui-ci est fortement conceptuel.

On pourrait prendre aussi l'exemple de la politique routière. Bien sûr, *l'output* peut être le nombre des accidents, mais, pourquoi pas le temps perdu ? Pour illustrer l'intérêt des indicateurs sociaux, je vous donne un dernier élément, là aussi d'une grande banalité : quand les Français sont le même nombre à prendre leur voiture pour aller travailler et que par suite d'encombres, ils mettent une demi-heure de plus en moyenne pour aller à leur travail et une demi-heure de plus pour en revenir, la comptabilité nationale nous dira que la France s'est enrichie parce qu'elle a consommé plus d'essence et que l'on amortit plus vite les voitures. En réalité, chacun a perdu une heure pour vivre.

Ces exemples pour vous montrer que le calcul purement économique et financier n'est pas suffisant. Si on veut entrer dans l'évaluation, il faut relancer les études et les recherches en France sur les indicateurs sociaux. Aux Etats-Unis, le PPBS a buté sur les mêmes éléments lorsque l'on a arrêté de travailler sur les indicateurs sociaux.

Telles sont les réflexions dont je voulais vous faire part. Je n'ai pas l'audace de penser qu'elles pourront vous être très utiles. Elles mettent l'accent sur deux questions importantes : d'une part, la prédominance du rôle du Parlement et la nécessité d'une certaine transparence - vous disiez que votre mission se demandait comment dépenser moins pour prélever moins d'impôts mais, ajouterai-je, peut-être aussi pour le rendre plus populaire - et, d'autre part, ma conviction est que sans un élargissement des méthodes d'évaluation, il ne sera guère possible de progresser.

M. le Président : La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Monsieur le Président, nous ne pouvons que partager les deux orientations que vous avez exprimées dans votre conclusion. Je vous poserai quelques questions pour que nous puissions avoir quelques précisions par rapport aux propositions que vous formulez.

Compte tenu de votre expérience, nationale et européenne, comment expliquez-vous le retard pris par la France en matière de contrôle

et d'évaluation de la dépense publique par rapport à toutes les expériences qui peuvent exister dans les autres pays que vous avez cités ?

Avez-vous des propositions à présenter qui amèneraient l'amélioration de la lisibilité et de la sincérité des comptes publics ? On nous dit qu'en Allemagne notamment, une présentation des comptes publics permettrait de répondre mieux à cet objectif de sincérité. Vous semble-t-il, en tant qu'ancien ministre de l'économie et des finances, pertinent que la Cour des comptes soit saisie du projet de loi de finances préalablement à sa transmission aux assemblées, afin qu'elle puisse se prononcer sur la sincérité des chiffres retenus par le Gouvernement ?

Ainsi que vous venez de le dire, on s'aperçoit que l'exercice budgétaire au niveau du Parlement, n'est pas toujours utile. C'est un exercice lourd. Certains proposent de chercher à réduire systématiquement la dépense publique lors de son examen pour amener l'administration à s'interroger elle-même sur l'efficacité de sa dépense. Ne pensez-vous pas qu'il serait nécessaire de changer les règles du jeu dans la présentation de la loi de finances, en procédant à un réexamen des missions de l'administration et de l'efficacité des politiques menées ? Pour répondre à cet objectif, quelles solutions pourriez-vous proposer ?

La distinction qui est opérée en France entre les services votés, qui peuvent représenter entre 80 et 90 % des budgets, sur lesquels il n'y a pratiquement pas de discussions et un vote purement formel, et les mesures nouvelles, ne vous apparaît-elle pas constituer un obstacle à cette capacité que devrait avoir le Parlement d'évaluer la dépense publique ?

Vous avez parlé d'outils qui pourraient être mis à la disposition du Parlement. Faut-il comprendre de la proposition que vous avez formulée tout à l'heure, qu'un organisme comme le Commissariat général du Plan pourrait être mis à la disposition du Parlement pour l'assister dans ses missions d'évaluation ?

M. Jacques DELORS : Dans les expériences étrangères, le plus frappant ce sont le rôle prééminent de la représentation nationale et la transparence, plus que les techniques d'évaluation. Mais il est évident, et vous le verrez à propos de la Grande-Bretagne et on pourrait aussi citer les Etats-Unis, que lorsque, au-delà des choix politiques, des parlementaires ont acquis une grande expérience de la dépense publique, de son usage et sont même spécialisés dans certains secteurs, même sans un raffinement des fonctions, on arrive à des débats très intéressants. Il suffit d'aller à une des sessions publiques à Londres, à la *House of Commons*, pour s'en rendre compte. Le

principal représentant de l'administration est là et les questions qui lui sont posées ne vous déstabiliseraient pas ; elles sont classiques et ne portent pas sur les grandes méthodes d'évaluation, mais elles ont trait, en termes qualitatifs, à la bonne affectation des fonds et à leur utilité.

On ne peut dire qu'en termes d'évaluation, on ait fait beaucoup de progrès. L'expérience la plus sophistiquée du PPBS américain a mis un coup d'arrêt, hélas !, à des recherches de ce genre.

En ce qui concerne la lisibilité des comptes publics, lorsqu'on lit dans le *Journal Officiel* les rubriques budgétaires, il y a certes des virtuoses de ces matières du côté de l'administration et autres, mais pour un citoyen ordinaire, c'est très difficile. Je ne suis pas pour un bouleversement, mais je pense qu'à côté de la présentation, que vous améliorez chaque année, du budget par rubriques, il faudrait une présentation par fonction, qui ne serait pas l'enjeu de la décision du Parlement, mais un moyen d'éclairage. Bien sûr, on n'y arrivera pas dès la première fois et il ne faudrait que ce soit un sujet de disputes sur la définition, qui embrouille le débat, mais à côté de la présentation du budget par rubrique, qui peut être encore améliorée, celle par fonction pourrait être intéressante, avec également les dépenses des collectivités décentralisées.

Moi, par exemple, qui suit à l'origine de la loi sur la formation professionnelle, je n'arrive pas à me faire une idée sur où on en est de la formation professionnelle permanente entre ce que font l'Etat, les budgets publics décentralisés et les acteurs non publics.

La saisine préalable de la Cour des comptes peut vous paraître comme une solution alternative à celle que j'ai proposée. Dans ma suggestion concernant le Commissariat général du Plan, j'avais indiqué que la Cour des comptes pourrait être représentée dans ce groupe restreint chargé de suivre les procédures de budget et de se mettre ensuite totalement à la disposition des parlementaires.

Il est évident, compte tenu des progrès réalisés par la Cour des comptes, notamment dans le domaine de la sécurité sociale ou autres, que sa participation pleine et entière au processus *ex ante* ou *ex post* me paraît s'imposer.

Le réexamen des politiques est lié aussi à votre distinction entre services votés et mesures nouvelles. C'est une commodité quand on préside des réunions d'arbitrage budgétaire ou quand on présente un budget, de dire : « J'avais tant l'an dernier, que me donnez-vous de plus ? ». En réalité, on doit rediscuter de l'ensemble, mais cela ne se fera pas tout seul. Si on

proposait aujourd'hui de le faire sans instruments nouveaux, sans présentation nouvelle, sans nomenclature nouvelle, on risquerait de ne pas aboutir dans les temps à la préparation d'un budget, mais, au fur et à mesure que les éléments d'appréciation viendront, on peut repenser la politique - je me permets d'insister sur ce point - à la fois par des macro-évaluations et des micro-évaluations. Très souvent, je l'ai expérimenté à Bruxelles, des micro-évaluations vous donnent des renseignements que vous pouvez parfois, avec des précautions étendre à l'ensemble de la politique.

Concernant les outils, ma proposition du Commissariat général du Plan constitue un véritable bouleversement des rapports de force dans l'administration. Elle n'affaiblirait pas la main du ministre des finances, mais elle l'obligerait à entrer plus tôt dans un débat inter-administrations et, ensuite, dans un débat public. Le veut-on ou ne le veut-on pas ? Là est toute la question ?

Le Commissariat général du Plan peut-il remplir cette mission ? Le précédent commissaire général du Plan avait proposé un projet de loi, ou de décret, je ne sais, qui n'a jamais été adopté, dans lequel le Commissariat général du Plan avait pour tâche exclusive la recette et la dépense publiques. Tous les *lobbies* habituels de l'administration économique - ministère des finances, INSEE, Direction de la prévision - se sont dressés pour s'opposer à ce texte. Ma proposition n'est pas celle-là ; elle est de redonner au Commissariat général du Plan son rôle carrefour dans la société française et ce n'est que s'il a ce rôle carrefour, qu'il pourra remplir cette mission au service du Parlement.

M. Pierre MEHAIGNERIE : Compte tenu de notre sujet sur l'efficacité de la dépense publique et donc notre interrogation sur l'usage de la dépense publique, ma première question est la suivante : aujourd'hui, l'équilibre en France entre la consommation privée et la consommation publique, ne nécessiterait-il pas de déplacer le curseur vers la consommation privée quand on sait que le tiers des salariés gagne entre 5 000 et 8 000 francs mensuels ? D'autant que l'on peut se poser la question de la productivité de certains services publics.

Ensuite est-il légitime et juste, quand on regarde le fossé qui se creuse entre les salariés de certains secteurs protégés et les autres, que la puissance publique puisse donner 600 millions de francs à EDF ? Je m'excuse de cette incursion dans la vie locale mais, c'est concret, et directement lié à notre sujet.

M. Jacques DELORS : Sur la deuxième question, il faudra que je lise l'accord, mais la loi sur les 35 heures est fondée, dans ses principes, sur une aide de l'Etat.

M. Pierre MEHAIGNERIE : C'est un monopole public.

M. Jacques DELORS : Cette aide de l'Etat ne pouvait-elle pas être envisagée pour une entreprise publique, même pour un monopole, dans la mesure où celui-ci ne va pas réaliser tout cela aux dépens du consommateur ? Pour vous répondre, il faudrait que je voie l'accord. Si les salariés ont fait des concessions, c'est l'équilibre général qui comptera, mais cela mérite une analyse approfondie. Ce n'est pas pour moi une question de principe.

Entre consommation privée et consommation publique, d'un côté, j'ai défendu les biens collectifs, ce qui n'empêche pas, bien entendu, de voir s'il n'y a pas de l'argent inutilement gaspillé ou mal utilisé. Tout revient à la cohérence entre les objectifs et les moyens. Pour reprendre l'exemple de l'éducation, nous avons 2 150 000 étudiants. Nous voulons 80 % de bacheliers. Si nous voulons garder une éducation de qualité, il n'y aura jamais assez de moyens. En Grande-Bretagne, où les études sont payantes à l'université, un garçon ou une fille qui rentre à l'université ne va pas se retrouver dans un amphithéâtre avec 600 camarades pour écouter un cours. Le soir, un jeune homme ou une jeune femme qui travaille viendra, par groupe de trente, guider leurs études. Toute la différence est là et c'est une cause essentielle de l'échec en première et en deuxième année universitaire. C'est là que je parle de cohérence entre les objectifs et les moyens. Je ne prends pas parti sur la politique générale d'éducation, mais je dis que l'on prend de grandes décisions, et ensuite on demande des moyens, ou l'on freine sur les moyens et on diminue la qualité de la politique suivie.

Je reconnais que vous posez un grand problème, que la France devra affronter d'une manière ou d'une autre, qui est de savoir, pour les grandes fonctions nécessaires à la Nation, qui doit les assumer ? Qui doit couvrir la dépense ? L'impôt à 100 % ? L'impôt à 80 ou 70 %, avec la contribution de qui ? Là aussi, j'ai beaucoup étudié au Commissariat général du Plan, le fait d'avoir un financement privé, notamment à travers le réseau des associations qui jouent un rôle grandissant en France mais dont le statut demeure trop vague. La loi de 1901 est inadaptée à de nombreux égards. Par exemple, il existe 8 000 associations de solidarité avec les chômeurs. La question se pose de savoir comment combiner argent public et argent privé. De ce point de vue, notre loi sur les associations, le vide existant entre le privé et le public, l'absence d'un troisième secteur entre les deux, dont la

philosophie serait mixte et emprunterait à la fois au public et au privé, rend tout cela très difficile pour aboutir à un meilleur arbitrage, souhaité par tout le monde pour des raisons multiples, entre consommation publique et consommation privée.

M. Philippe AUBERGER : Monsieur le Président, on a constaté qu'en fait, nombre de décisions importantes sont antérieures à la loi de finances. C'est, par exemple, le lancement d'une nouvelle politique ou la mise sur pied d'une réforme importante avec, en général, un texte législatif à la clé. D'ailleurs, les ministres se flattent souvent de lancer un certain nombre de projets législatifs mais se flattent moins de leur traduction budgétaire.

Le problème est d'arriver à obtenir une meilleure liaison entre ces politiques, ou ces textes législatifs, et le budget proprement dit. Cela amène à se poser la question de savoir s'il ne serait pas nécessaire d'avoir, chaque fois qu'on initie une politique ou qu'on lance une nouvelle réforme législative, des objectifs plus précis, si possible quantifiables et, naturellement, les moyens nécessaires pour réaliser ces objectifs. C'est l'idée d'une étude impact plus approfondie. L'expérience montre qu'en France, ces études d'impact ne sont pas à la hauteur de l'enjeu.

Notre collègue Gérard Fuchs, qui a siégé au Parlement européen, nous signalait que les études impacts y ont beaucoup progressé et qu'elles étaient, sinon un modèle du moins une référence sur laquelle nous pourrions nous appuyer. Pouvez-vous nous dire ce qui a été fait dans ce domaine et la contribution que la Commission pouvait apporter pour nourrir ces études d'impacts et en suivre la réalisation ?

M. Jacques DELORS : Monsieur Auberger, vous avez décrit le processus de la décision politique en France et dans certains pays. Un ministre arrache, après des arbitrages, une loi au Gouvernement et au Premier ministre, en disant qu'il n'a pas besoin de fonds dans l'immédiat et, par la suite, il invoque cette loi pour obtenir l'inscription de ressources au budget. Il s'agit là d'une atteinte au principe, qui réhabiliterait la dépense publique, de la cohérence entre les objectifs et les moyens.

Dans la solution que je vous propose, toute nouvelle loi qui impliquerait des dépenses, serait examinée par le comité *ad hoc* créé au sein du Commissariat du Plan, puis par le comité, qui lui est supérieur, du Parlement. Ainsi, cette loi pourrait être bien située : soit c'est une nouveauté, soit elle s'inscrit dans une histoire de la politique ou de la

fonction suivie et, à ce moment, elle serait examinée. Vous-mêmes, parlementaires, pourriez le faire.

Au Parlement européen, il faut distinguer la très complexe bataille qui oppose le Conseil et le Parlement dans ce processus de co-décision budgétaire sur les dépenses non obligatoires, de l'effort qui a été fait et qui a exercé une saine pression sur la Commission, même quand j'y étais, pour être sûr que l'argent dépensé, soit dans les grandes politiques - agricole, structurelles -, soit dans les politiques plus restreintes, faisant partie d'initiatives prises par le Conseil des ministres sur propositions de la Commission, auxquelles le Parlement s'est intéressé par des micro-analyses et, depuis trois ou quatre ans, demande la suppression de tel ou tel crédit ou leur réduction. Mais il s'agit d'un mécanisme par itération qui est bien loin de ce que j'ai proposé tout à l'heure, beaucoup moins ambitieux, mais qui a montré tout de même que certains parlementaires européens sont spécialisés dans certains domaines, notamment les fonctions les moins centrales, tels les programmes d'échanges d'étudiants SOCRATES, les programmes de formation professionnelle, les initiatives pour la culture. Dans tous ces domaines, qui concernent des petites sommes, le Parlement est très actif et contrôle la destination des fonds et procède ensuite à une évaluation - pas scientifique, mais qualitative, qui a tout de même son mérite.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances : Votre expérience de Président de la Commission européenne vous permet d'avoir une vision globale de ce qui se passe en Europe. Comment jugez-vous le niveau de la dépense publique dans notre pays par rapport aux services apportés à la population et à la solidarité mise en oeuvre ? Un meilleur contrôle doit permettre de réduire cette dépense, mais jusqu'à quel niveau est-ce possible, tout en maintenant les services qui assurent la solidarité ?

Vous disiez que le Parlement devait être le maître d'œuvre, mais ce que nous allons essayer de faire ne doit-il pas être démultiplié au niveau des collectivités locales et des services, de façon que ce contrôle de l'efficacité de la dépense se réalise partout et permette d'aller vers une moindre pression fiscale.

Vous disiez qu'il faudrait rendre l'impôt populaire. Avez-vous quelques solutions pour ce faire ?

M. Jacques DELORS : Si je regarde les expériences étrangères pour voir les pays dans lesquels l'efficacité de la dépense publique s'est améliorée, je

citerai la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Mais cette amélioration d'efficacité de la dépense publique, cette participation de la *House of Commons* à ce travail, sa mainmise, « *l'accountability* » vis-à-vis de la population, à travers les médias qui refusent généralement de transformer une erreur en un scandale, n'occultent pas les grandes décisions politiques prises, par exemple, au temps du Gouvernement conservateur et qui ont abouti à une détérioration des biens collectifs dans le domaine des transports, de l'éducation et de la santé. Je ne dis pas cela pour dire que tout est politique mais je voudrais tout de même dire qu'à mon sens, les orientations politiques ont été néfastes à la qualité de certains services publics essentiels à la population. Mais dans le cadre des décisions prises, les méthodes de contrôle de la dépense publique se sont avérées bien meilleures que celles existant dans notre pays.

En ce qui concerne les régions, le système allemand lui-même va être mis en difficulté bien que la répartition des compétences soit assez claire entre *Bund* et les *Länder* et que la Cour de Karlsruhe juge de cela. Mais les *Länder* ont pris une telle importance du point de vue politique et financier qu'un jour, ce seront des autorités centrales qui demanderont aux *Länder*, qui n'arrêtent pas de les harceler, ce qu'ils font de l'argent qu'ils utilisent. Autant, en Allemagne, sur le budget du *Bund*, de grands progrès ont été réalisés, du point de vue de la démocratie, de la transparence et de l'efficacité, autant, côté *Länder*, sans savoir exactement ce qu'il en est, je constate une tension croissante entre *Bund* et les *Länder*.

Quant à votre dernière question, dans un pays où l'impôt sur le revenu occupe une part si faible des recettes, dans un pays - et tous les Gouvernements y ont contribué à mon grand regret - où nous n'avons que 11 millions de contribuables sur 22 millions de foyers, si l'on veut rendre l'impôt plus populaire, la création d'un impôt négatif sur le revenu, se substituant à beaucoup d'aides sociales, aux allocations familiales et au RMI, serait de nature à clarifier la situation et à renforcer l'efficacité sociale. C'est une révolution. Pour l'avoir proposée en 1984 et avoir été recalé, j'en mesure la difficulté. Mais il me semble que nous gagnerions beaucoup d'argent si nous arrivions à concentrer sur l'impôt sur le revenu, positif et négatif, nombre d'actions que nous souhaitons mener du point de vue de la justice fiscale et de l'aide aux exclus et aux menacés d'exclusion.

Une autre méthode a été choisie, celle de faire grossir la CSG. Ce n'est pas une mauvaise méthode non plus, mais j'ai toujours considéré que l'impôt sur le revenu était l'impôt de la citoyenneté. Mais, et je m'en excuse, je dépasse les limites de cette audition en m'exprimant ainsi.

M. le Président : Monsieur le Président, je vous remercie chaleureusement de cette discussion. Elle éclaire notre groupe de travail et complète très utilement les auditions précédentes.

**Audition de Sir John BOURN,
Contrôleur et Auditeur général du Royaume-Uni,
Président du *National audit office* (NAO)**

(extrait du procès-verbal de la séance du 13 janvier 1999)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président

M. le Président : Sir John Bourn, monsieur le Contrôleur et Auditeur général, je vous remercie très chaleureusement d'avoir pris sur votre temps, que je sais précieux, pour venir devant notre groupe de travail. Nous sommes heureux et très honorés de vous accueillir. Vous êtes ici chez vous, d'abord en raison des relations d'amitié qui existe entre votre pays et le nôtre, ensuite parce que c'est la maison de la démocratie et que nous réfléchissons à la dépense publique et son efficacité, domaines dans lesquels vous êtes un expert reconnu.

Nous avons procédé à de nombreuses auditions de personnalités d'origine diverse avec, en tête, l'idée de l'efficacité de la dépense publique et du contrôle parlementaire, sur lesquels nous avons certains progrès à faire. Nous réfléchissons, depuis déjà quelque temps aux façons dont nous pourrions améliorer l'efficacité de la dépense publique en France et le contrôle parlementaire, qui s'épaulent l'un l'autre.

Certes, la structure de la Grande-Bretagne et celle de la France sont différentes, mais nous savons que les décisions prises dans votre pays et les organismes mis en oeuvre sont efficaces. Nous sommes très intéressés par vos méthodes. MM. Pierre Joxe, Augustin Bonrepaux et Didier Migaud ont rendu visite au *National audit office* voici quelques mois. Ils ont été très impressionnés par leur visite.

Aussi, souhaiterions-nous connaître, même si les contextes sont différents, les propositions, les lignes directrices tirées de votre expérience.

Sir John BOURN : Je vous remercie de votre accueil. C'est un grand honneur et un privilège de rencontrer votre groupe de travail. Le *National audit office* (NAO) entretient des relations très étroites avec la Cour des comptes puisque nous collaborons avec elle pour certaines études et procédons à un échange de personnel.

La loi de 1983 promulguée par le Parlement britannique a permis de faire avancer la notion de contrôle parlementaire et ce de deux façons.

D'une part, cette loi a enrichi nos attributions, qui étaient déjà celles d'auditeur des comptes, en nous permettant de faire des rapports sur les programmes, les projets et, d'une manière générale, sur la mise en oeuvre des politiques du Gouvernement. Il ne s'agit pas de remettre en cause ces politiques, mais de voir dans quelle mesure elles sont effectivement mises en oeuvre en termes de rapport qualité-prix, ou, du moins, si les dépenses qui y sont affectées sont bien utilisées.

D'autre part, ce contrôle, qui était initialement exercé par le ministère des finances, a été repris par le Parlement lui-même. C'est donc maintenant le Parlement britannique qui nomme le Contrôleur et Auditeur général, sur proposition du Premier ministre, et qui décide également de la façon dont les comptes seront effectivement vérifiés. Ma propre loyauté est envers le Parlement, et non l'exécutif.

Par conséquent, depuis cette loi de 1983, nous avons considérablement modifié notre façon de travailler. Nous avons été amenés à considérer sous un nouvel angle, la gestion des projets, les investissements, les considérations de l'environnement, etc..., et, cette année, nous commençons à nous intéresser à l'examen des hypothèses économiques qui sous-tendent le budget.

La définition des objectifs a également changé, c'est-à-dire que c'est moi qui définit les économies qui doivent pouvoir être réalisées grâce à notre travail. Je n'ai pas inventé cette notion de toutes pièces, mais le chiffre auquel nous arrivons pour l'économie devant être réalisée, émane d'un rapport de notre Commission des comptes publics qui doit ensuite être approuvé par le Parlement. Autrement dit, nous définissons un niveau d'économie à réaliser et nous estimons que cette économie réalisée par notre travail doit être huit fois égale au coût d'exploitation de notre propre organisme ; nous devons donc, par exemple, faire économiser, pour l'exercice de cette année, 300 millions de livres aux contribuables. C'est le résultat non seulement du travail du *National audit office* mais également de celui de la commission parlementaire qui, dans son rapport au Gouvernement, réalise le travail de contrôle.

Cela signifie également que différentes personnes travaillent au *National audit office*. Initialement, nous n'avions que des comptables, maintenant nous avons des experts économiques, de la santé, de la privatisation. Les rapports que nous produisons le sont par des équipes qui viennent, bien entendu, des services internes du NAO, mais également de

consultants extérieurs. M. Laferrère, auditeur à la Cour des comptes, présent ici aujourd'hui, a passé quelque temps au NAO dans le cadre d'un échange avec la Cour des comptes et sa participation a été aussi importante que celle des autres consultants venus enrichir notre travail. Chacun vient avec son expertise.

Les échanges ont permis des relations étroites avec la Commission des comptes publics. Nous avons pu établir des rapports sur des questions intéressantes, pertinentes. Le fait que nous ayons un droit d'accès à certaines informations qui n'auraient pu être obtenues autrement et qui peuvent être ensuite présentées à la Commission des comptes publics est très important. Les autres commissions doivent, elles, se contenter de l'information que le Gouvernement veut bien leur apporter alors que, moi, je peux apporter une information directe à ma Commission. Cela a une incidence non seulement sur l'économie réalisée - il y a bien entendu des économies financières -, mais également des améliorations sur le plan méthodologique. Nous pouvons alerter le Gouvernement sur les préoccupations parlementaires sur la gestion financière. De fait, notre Commission a joué, par exemple, un rôle essentiel dans le programme des privatisations en Grande-Bretagne.

C'est cette combinaison des rapports que nous produisons, des délibérations de la Commission, des auditions d'experts ou de témoins, des réactions du Gouvernement - son acceptation très générale des rapports de notre Commission pour une meilleure gestion financière -, qui a amélioré les relations avec les gouvernements, qui a rendu le travail de notre Commission plus efficace et plus utile et a permis d'établir une relation de symbiose entre le Contrôleur et Auditeur général et la Commission. Cela ne remet pas en cause notre propre indépendance ; en fait, cette relation a même permis d'accroître notre efficacité et ma Commission peut présenter des recommandations, des propositions qui ne verraient pas le jour si ces dispositions n'étaient pas en place.

Voilà décrits en introduction générale le travail que nous réalisons et l'évolution de nos relations avec le Parlement.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances :

M. le Président a rappelé que nous nous étions rendus avec le Premier président Joxe et le Président Bonrepaux, à Londres où nous avons rencontré le *National audit office* et assisté à une réunion de la Commission des comptes publics. Nous en avons tiré des enseignements extrêmement intéressants.

Pourrions-nous avoir des précisions sur l'organisation de ce contrôle et de ces évaluations ? Pourriez-vous nous donner quelques exemples concrets des évaluations réalisées par le *National audit office* ayant eu des effets directs sur les décisions budgétaires ? Pourriez-vous nous préciser ce que recouvre exactement le concept *Value for money*, qui est une des spécificités du contrôle d'évaluation en Grande-Bretagne ?

Pourriez-vous aussi nous expliquer comment s'exerce concrètement le contrôle effectué par les parlementaires à partir de votre rapport ? Toute audition est-elle systématiquement préparée par un rapport du NAO ? Le programme de contrôle est-il défini en étroite concertation avec le Président de la commission permanente ?

Par ailleurs, le caractère public des auditions auxquelles procède cette Commission, à partir des rapports du Contrôleur et Auditeur général, est-il indispensable à l'efficacité de ce contrôle ? Comment ces contrôles sont-ils vécus par les responsables de l'administration et le Gouvernement ?

Sir John BOURN : Le premier point à souligner est que notre travail s'intéresse prioritairement à certains projets, certains programmes. Contrairement à la Cour des comptes, nous ne produisons pas de rapport général de l'exécution du budget, ni de contrôle d'audit pour chacun des comptes. Il y a plus de 500 comptes et seuls certains d'entre eux font l'objet de rapports. Dans certains cas, nous signalons des irrégularités constatées ou des échecs dans les résultats des dépenses. Mais le rapport que je produis annuellement s'intéresse à la qualité générale de la gestion financière telle qu'elle transparaît des rapports faits individuellement sur des comptes.

Nous avons donc un rapport général, et une cinquantaine de rapports sur cette notion de *Value for money*, qui consiste, en quelque sorte, à savoir si le « contribuable en a pour son argent ».

Le fait que je sois indépendant fait que c'est, en fait, le Contrôleur et Auditeur général qui décide des questions à examiner. J'écoute évidemment ce qu'ont à dire les membres de la Commission sur ce chapitre mais, d'une manière générale, n'importe quel membre du Parlement peut me suggérer d'examiner telle ou telle question et je prendrai sa suggestion en considération, sans toutefois tout accepter. Parfois, certaines propositions concernent des questions de politique ; dans ce cas, je conseillerai au parlementaire de s'adresser à son ministre. Cela étant, je prends en compte toutes les considérations des membres du Parlement britannique, ainsi que mes propres idées, celles de mes services et celles du public, car, en effet, nous recevons des lettres émanant d'universitaires, d'associations

professionnelles, de sociétés. Parmi toutes ces propositions, je sélectionne celles sur lesquelles nous pouvons avoir un rôle concret à jouer, sur lesquelles nous pouvons apporter un avis que personne d'autres ne pourrait donner.

Comment traduire cette notion de *Value for money* en vos termes ? Il ne s'agit pas pour moi de critiquer les politiques du Gouvernement. Par exemple, ce n'est pas à moi de dire si le Royaume-Uni doit ou non disposer de l'arme nucléaire. En revanche, il m'appartient, si, par exemple, un contrat a été établi pour construire un sous-marin, d'étudier les coûts d'exploitation de la marine britannique et de voir si les dépenses sont effectivement bien menées.

Ce n'est pas à moi de dire s'il faut ou non privatiser le chemin de fer, mais à moi de voir, à partir du moment où cette politique a été décidée par le Gouvernement, comment elle a été réalisée, si la privatisation a permis de dégager des recettes, et, si des problèmes se sont posés, voire quels enseignements peuvent être tirés pour d'autres expériences.

C'est le Gouvernement qui décide des politiques, mais c'est moi qui, après avoir examiné les objectifs à atteindre, étudie s'ils l'ont effectivement été dans les délais, et avec les budgets voulus et, si tel n'est pas le cas, qui en recherche les causes. Les estimations étaient-elles mal faites ? Y a-t-il eu des difficultés d'ordre technique ? Y a-t-il eu des problèmes d'insuffisance de personnel ? Ou encore le programme lui-même était-il mal conçu ?

J'établis donc un rapport sur la qualité de mise en oeuvre des politiques décidées par le Gouvernement. La Commission, lorsqu'elle produit son rapport, s'appuie sur des faits concrets pour pouvoir appuyer ses conclusions.

Vous m'avez demandé des exemples concrets.

En ce qui concerne la gestion de projet, dans le domaine militaire, par exemple, nous réalisons un rapport sur les vingt-cinq projets militaires les plus coûteux - aéronefs, missiles, navires. Nous essayons de voir comment ces projets se déroulent en termes de dépenses, de délais, de collaboration avec d'autres pays s'il s'agit de projets internationaux.

Dans le domaine de la construction routière, nous suivons également les projets d'infrastructures.

Autre exemple, depuis quelques années, nous nous efforçons d'attirer l'attention non seulement du public, mais également du Parlement sur les échecs de certains ministères dans la gestion de leurs actifs. La plupart des administrations britanniques sont propriétaires de beaucoup plus de biens immobiliers qu'elles n'en ont besoin. Au fil des ans, le trésor national a accumulé toutes sortes de biens dont nous n'avons pas besoin et il me semble bien souvent que nous pourrions les vendre. Nous l'avons recommandé aussi bien pour le ministère de la défense que pour celui de la santé publique, qui étaient propriétaires de nombreux biens immobiliers.

Une autre de nos préoccupations est la protection de l'environnement. Si le Gouvernement a un programme de protection de la nature ou de réserves naturelles, la question, pour nous, est de savoir comment gérer ces programmes de réserves naturelles ? A ce sujet, nous avons un exemple de coopération d'experts puisque nous faisons intervenir non seulement nos services mais également des universitaires, des biologistes et autres spécialistes.

Vous avez là encore un exemple de la diversité de nos interventions et nous pouvons vous laisser nos dossiers pour illustrer cela.

Lors des réunions de notre Commission, je m'entretiens avec son Président pour savoir quels rapports seront examinés car la Commission choisit. Elle peut s'intéresser à une question de corruption, de fraude, de projet militaire ou d'environnement. C'est à la Commission de choisir dans le « menu », le rapport qui l'intéresse. Nous arrêtons donc un programme et en plus du rapport, nous examinons avec les membres de la Commission les questions et les interrogations qui pourraient survenir. Moi-même mais aussi les membres de mon service qui ont travaillé sur le sujet pouvons éclairer les parlementaires. Nous aidons à préparer ces réunions ; les membres de la Commission peuvent approfondir individuellement chacun des dossiers.

Lors de ces réunions, nous avons donc un témoin principal, qui vient du ministère. Ce ne sera pas le ministre, mais un haut fonctionnaire qui viendra, non une personnalité politique, mais un professionnel, qui est en place pour que les budgets du ministère soient effectivement bien dépensés. Il peut venir seul ou accompagné. Toutes sortes de questions lui sont posées, qui s'appuient sur le rapport ou toute autre interrogation qui pourrait venir à l'esprit des membres de la Commission.

Ces réunions peuvent durer deux ou trois heures. A l'issue de celles-ci, le *National audit office* aide la Commission à préparer son rapport qui reprend ce qui a été dit et présente éventuellement des

recommandations. C'est ce rapport qui sera présenté au Gouvernement britannique.

Si le travail a été bien fait, si nous avons des recommandations intéressantes à proposer, si la Commission les appuie avec d'autres idées de son cru, l'ensemble peut être présenté au Gouvernement comme une proposition de bonne gestion. Là, le Gouvernement peut accepter une recommandation sans se sentir menacé sur le plan politique. Autrement dit, nous parlons de choses importantes, mais dans l'optique d'une bonne gestion et non dans une optique politique. Cette distinction doit être bien prise en compte dans la préparation de chacun des rapports.

Vous avez parlé de la nature publique des auditions et des rapports. Pour les membres de la Commission, il paraît important que ces réunions soient publiques. Parfois, pour des questions de confidentialité commerciale ou de sûreté nationale, la réunion se tiendra à huis clos mais, en général les membres de la Commission préfèrent que ces réunions soient télévisées ou enregistrées pour être diffusées à la radio avec bien entendu la présence des journalistes.

Que pensent les administrations, les fonctionnaires, de tout cela ?

Sur le plan intellectuel, c'est accepté parce que c'est la démocratie britannique qui est à l'oeuvre. Nous n'avons pas un passé aussi prestigieux que celui de la Cour des comptes, mais notre *National audit office* a également son histoire et cela fait partie de la tradition, du système démocratique parlementaire britannique. Donc, les administrations acceptent cela parce que cela fait partie du travail. Evidemment, on peut penser qu'un rapport critique émanant de notre NAO, peut compromettre ou menacer le fonctionnaire visé. S'il est critiqué dans son travail, sa carrière pourrait lui paraître compromise, une petite inquiétude pourrait être soulevée à ce sujet et le haut fonctionnaire pourrait sentir mon ombre planer au-dessus de son travail. Cela a du bon et du moins bon, mais l'idée n'est pas de me faire craindre, mais de faire respecter mon travail. Pour cela, il faut que les administrations et les ministères puissent se rendre compte que notre mission est utile. Si, par exemple, des propositions étaient faites pour mieux gérer les ressources du ministère des transports, il faut que cela soit perçu comme étant une démarche de qualité. Il ne faut pas être un censeur qui essaie de marquer des points, d'attirer l'attention des médias, mais être perçu comme partie intégrante de l'univers dans lequel opèrent les administrations et les ministères.

Même si nous sommes indépendants du Gouvernement, les valeurs qui sont les nôtres, notre réputation et surtout le sérieux avec lequel nous

sommes perçus aussi bien par le Parlement que par le public, nous apportent cette crédibilité. Il est essentiel de rester respectés de tous pour pouvoir ensuite avoir accès à tout ce est concerné par notre mission.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances :
Les travaux de la Commission se font-ils uniquement à partir des rapports que vous effectuez ou la Commission, parallèlement à ces rapports, mène-t-elle elle-même d'autres investigations avant de procéder aux auditions ?

Vous avez dit que les rapports présentés par la Commission étaient transmis au Gouvernement. Est-il arrivé que ces rapports provoquent des tensions ou des conflits entre la Commission et le Gouvernement ?

Concernant l'information, la presse retranscrit-elle régulièrement et fidèlement, puisqu'il y a une réunion toutes les semaines de la Commission, les débats ou se saisit-elle uniquement de ce qui peut se traduire par des mini-scandales ?

Sir John BOURN : La Commission a bien sûr le droit de demander d'autres recherches, d'autres travaux si elle le désire. Mais à ce jour, elle a toujours été tout à fait d'accord pour se baser sur nos travaux. Les commissaires, dans la mesure où ils savent qu'ils peuvent nous contacter et nous poser des questions à tout moment - et ils le font souvent - peuvent lorsque nous menons nos travaux dans tel ou tel domaine, nous demander d'envisager tel ou tel sujet. Ils ont donc cette possibilité, à tout moment, de nous demander de prendre en considération les points qui leur tiennent plus particulièrement à coeur. Ils basent leurs audiences sur nos travaux. Néanmoins, ils utilisent des exemples tirés de leur propre expérience, de ce qui se passe dans leur circonscription et dans leur vie.

Les conflits entre le Gouvernement et la Commission sont très peu nombreux : environ 95 % des recommandations formulées par la Commission sont acceptées par le Gouvernement. Ce pourcentage peut paraître extraordinairement élevé, mais il tient au fait que la Commission sait que sa position, sa réputation et son efficacité sont basées sur le fait qu'elle se concentre sur les aspects de la mise en oeuvre et de la gestion des politiques. Comme vous l'avez constaté lorsque vous avez assisté à ces réunions, bien que la Commission reflète les opinions des différents partis politiques, il y a unité. Ils sont prêts à laisser de côté les différents points de vues politiques et à présenter un front uni afin de formuler des recommandations unanimes. C'est un aspect important : les recommandations sont unanimes. Je n'ai jamais vu de cas, au cours des dix

dernières années pendant lesquelles j'ai été Contrôleur et Auditeur général, où la Commission ait été divisée quant aux recommandations formulées. Jamais nous n'avons eu d'exemple où le Gouvernement aurait rejeté les recommandations dans une situation de tension politique. Il arrive que le Gouvernement dise qu'il comprend ce que nous demandons, mais qu'il n'est pas en mesure de l'accepter, mais je tente de mettre l'accent sur la gestion et sur la mise en oeuvre des programmes. Cela a donc permis d'éviter les difficultés que vous évoquez.

En ce qui concerne la façon dont la presse et les médias couvrent ces discussions, la Commission se réunit deux fois par semaine, tant que siège le Parlement et l'on est fondé à dire que les médias sont très intéressés par les scandales, la fraude, la corruption - c'est vrai de tous les pays démocratiques - mais ils sont également intéressés par les travaux de la Commission. Dans l'ensemble, celle-ci est soutenue par la presse.

Nous avons fait de nombreuses recherches sur des projets de privatisation. Le Gouvernement nous a suivi, ainsi que la presse, sur l'importance d'une estimation comptable de tous les actifs avant de les vendre. Si vous vendez un bien, les acheteurs le revendent dans une période de deux à trois ans. Dans de tels cas, les bénéfices doivent être partagés au sein de l'Etat. La Commission a beaucoup insisté sur cet aspect. C'est là une question sur laquelle nous avons été très soutenus par les médias.

Certes, la presse, les médias aiment le scandale, la fraude, la corruption, mais ils reproduisent aussi nos discussions. Bien sûr, la presse spécialisée dans l'immobilier insistera sur les aspects liés à la construction ou celle spécialisée dans le secteur militaire se concentrera plutôt sur les discussions touchant au cadre militaire.

M. le Président : Monsieur Laferrère vous êtes jeune auditeur à la Cour des comptes, vous avez travaillé au NAO. Les cultures et les procédures sont différentes, mais quels enseignements pouvez-vous tirer, pour la France, de votre expérience en Grande-Bretagne ?

M. Armand LAFERRERE : C'était effectivement une année extrêmement intéressante par la différence des méthodes de travail avec la Cour, par l'insistance mise au *National audit office* sur le contrôle de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques et un peu moins sur le contrôle juridique et de conformité, qui est l'essentiel du travail de la Cour des comptes même si dans les cas les plus manifestes d'inefficacité nous le disons aussi, mais il est vrai que la Cour est moins professionnalisée pour

mesurer l'efficacité que le NAO. Des méthodes de travail ont été développées par ce dernier, ainsi que par d'autres institutions suprêmes de contrôle, qui sont maintenant un véritable corps de métier, par rapport auxquelles la Cour des comptes a probablement un retard à rattraper. Ces organismes informent le Parlement et la démocratie dans son ensemble d'une façon qui m'a beaucoup impressionné.

M. Dominique BAERT : Monsieur le Contrôleur, j'ai quatre questions à vous poser que vous ne trouverez pas, j'espère, trop inconvenantes.

Premièrement, vous nous avez dit que l'un des objectifs que se fixe le NAO est de faire réaliser des économies pour un montant égal à huit fois le coût de fonctionnement de la structure. Dès lors, ne peut-il pas y avoir la tentation pour le Gouvernement britannique d'incorporer dans la confection de son budget les quelques économies suffisantes qui lui permettraient d'assurer le fruit de votre action et, finalement, de garder l'essentiel de ce qu'il souhaite ?

Deuxièmement, quels sont les rapports entre le NAO et le secteur public dans votre pays ? Autrement dit, y a-t-il une intervention dans le suivi du secteur public ?

Troisièmement, le secteur public ayant connu de fortes évolutions au cours des vingt dernières années dans votre pays, y a-t-il aujourd'hui - et quels sont-ils ? - des rapports entre le *National audit office* et les autorités de régulation qui concourent à la régulation de certaines « missions de services publics dévolues à d'autres opérateurs » ?

Quatrièmement, il vous arrive de proposer au Trésor de céder certains de ses actifs qu'il traîne depuis longtemps. Vous est-il déjà arrivé de proposer au même Trésor d'acquérir certains actifs dans son intérêt ?

Sir John BOURN : Concernant la première question, sur les économies dégagées par nos travaux si le Gouvernement accepte nos propositions, nous voyons avec les départements concernés quelles sont les conséquences en termes financiers. Nous nous mettons d'accord avec ces départements sur les chiffres et nous en tenons compte lors de l'élaboration des budgets afin d'élaborer un programme budgétaire au moindre coût. Cela laisse des fonds supplémentaires pour entreprendre d'autres projets, réduire les coûts ou moins emprunter. Donc ils sont incorporés dans les budgets et je suis heureux que ce soit le cas, puisque cela permet une efficacité réelle.

Votre deuxième question portait sur les organismes de régulation. Au Royaume-Uni, nous avons effectivement des organes de régulation, notamment pour les industries privatisées, les monopoles, l'eau, le gaz, les transports ferroviaires. Ces organismes doivent s'assurer que les intérêts des consommateurs sont adéquatement protégés, ainsi que ceux des actionnaires. Nous avons également des rapports avec ces organismes puisque nous sommes leurs auditeurs. Ce sont des services publics, je dois donc effectuer le contrôle de leurs comptes.

Il en est de même pour ce qui concerne le *Value for money* dans le secteur privatisé, le téléphone, le gaz, par exemple. Nous vérifions comment l'organisme de régulation s'occupe des problèmes des consommateurs, avec quelle efficacité il gère les mécanismes concernant le prix auquel le service est facturé. Je ne suis pas en concurrence avec l'organisme de régulation, mais nous avons des rapports directs. Nous les avons parfois convoqués et questionnés sur la base de leurs rapports.

Ai-je déjà proposé au Gouvernement d'acheter des actifs supplémentaires ? Je dois dire, monsieur le Président, qu'il est toujours difficile pour l'auditeur de proposer des dépenses supplémentaires. Si je dois le faire, ce doit être de façon très prudente et très subtile. Il m'est parfois arrivé de devoir dire que pour réaliser tel ou tel objectif, il faudrait allouer plus de ressources. Par exemple, dans certains programmes sociaux, j'étais préoccupé par la qualité de la formation du personnel, j'ai stipulé que s'ils voulaient atteindre leur objectif, il fallait former le personnel de manière adéquate. Il s'agit d'une amélioration des actifs, mais je parle ici d'actifs humains.

Je ne suis pas gêné pour proposer cela, si je pense que c'est nécessaire pour mettre en œuvre un projet de façon satisfaisante. Si j'estime qu'il faut investir plus, je le dirai, mais j'avoue que c'est rare.

M. Philippe AUBERGER : Le choix des sujets de vos préoccupations n'est-il pas un peu biaisé dans la mesure où vous savez que dans un certain nombre de secteurs, vous pouvez obtenir des progrès sans que cela soit trop difficile, mais que dans d'autres secteurs, cela paraît plus difficile comme, par exemple sur certains programmes militaires qui répondent à des préoccupations politiques et sont faits en concertation internationale et sur lesquels vos recommandations auraient peu de conséquence ?

Vous arrive-t-il de mettre en cause les personnes qui dirigent les services que vous contrôlez ? Quelle est votre attitude dans ce domaine car c'est une prérogative de l'exécutif de choisir les personnes. Dans la mesure

où vous faites des rapports mettant en cause la direction d'un service, fatalement la situation des personnes en cause doit être revue.

Enfin, le contrôle de régularité correspond à une facilité dans la mesure où les contrôleurs peuvent être moins expérimentés, étant donné qu'ils relèvent un certain nombre de faits objectifs, qui ne peuvent pas être mis en cause. En revanche, dès lors que l'on parle d'un contrôle de bonne gestion et d'efficacité, les critères deviennent plus subjectifs. Ne vous objecte-t-on pas alors, que les gens envoyés pour ces contrôles ont moins d'expérience que les personnes contrôlées, qui ont, fatalement, une grande expérience et une grande notoriété puisqu'elles ont été choisies par l'exécutif. Cette notoriété ne peut être mise en cause par des gens plus jeunes, moins expérimentés, qui ont une approche plus théorique des problèmes. Comment arrivez-vous à résoudre cette contradiction ?

Sir John BOURN : Est-ce que je choisis les sujets les plus faciles ? Est-ce que je poursuis les proies que je suis le plus susceptible de saisir ? Je me réfère au chiffre énoncé plus haut, à savoir les économies à réaliser. Bien sûr, ceci peut biaiser mon approche. Mais je sais que si je choisisais les sujets les plus faciles, je serais critiqué au sein du Parlement, et même au-delà. On serait fondé à dire que l'auditeur désire ne faire que des économies et s'intéresse uniquement aux questions les plus faciles. Lorsque je regarde la gamme des questions que j'ai examinées, je constate que je m'intéresse, bien sûr, à des problèmes qui nous permettront d'économiser de l'argent à court terme, mais également à des questions difficiles, tels les sujets à la pointe de la technologie de l'audit qui demandent une expertise très spécialisée.

Vous avez mentionné les programmes militaires. Nous effectuons de nombreux travaux dans ce domaine, comme le font d'autres pays. Les programmes les plus importants sont la sécurité sociale, la santé, l'éducation et la défense. Nous allons donc dépenser énormément d'argent et consacrer beaucoup d'efforts à la défense. Ce n'est pas à moi de juger s'il faut élaborer une défense britannique, un avion de combat européen. Ce sont des questions de politique générale. Mon rôle est de voir, une fois qu'un système d'armement aura été adopté, comment celui-ci sera mis en oeuvre, comment les contrats seront élaborés, comment les ressources seront déboursées, quels seront les délais. Il convient d'éviter les aspects ouvertement politiques, mais cela ne signifie pas qu'il faille abandonner ces questions.

Vous avez tout à fait raison lorsque vous indiquez que la façon dont vous concevez l'étude doit être élaborée très prudemment. Il ne faut pas perdre de temps à discuter de questions de politique, sur lesquelles je suis

impuissant à intervenir. Je dois mettre l'accent sur les sujets où je peux intervenir.

Venons en à la question des critiques que l'on peut formuler dans un rapport ; au Royaume-Uni, le système est tel que l'on s'attend à ce que je produise des rapports qui reflètent un accord sur les faits entre le NAO et le département administratif concerné. Le fonctionnaire de haut niveau concerné et moi-même co-signons l'accord sur les faits. La Commission insiste particulièrement sur cela. Elle estime que, lorsque nous nous réunissons, il ne doit pas y avoir désaccord entre le *National audit office* et le service concerné, par exemple, sur le montant des dépenses ou sur la façon de déboursier ces fonds. Nous devons être pleinement d'accord sur les faits et, si c'est le cas, les propositions concernant les changements éventuels suivent *ipso facto* assez logiquement.

Mais, bien sûr, il existe des divergences de vues entre nos services et le département administratif concerné. Le rapport reflétera ces dissensions, indiquant que du point de vue du NAO, il conviendrait de prendre telle ou telle mesure, alors que le service administratif concerné pense qu'il faudrait mieux faire telle ou telle autre. Tout ceci est clairement reflété dans le rapport. Celui-ci couvre et présente l'accord sur les faits et les différences éventuelles concernant les recommandations. Le fonctionnaire de rang le plus élevé concerné et moi-même, co-signons le rapport. Nous sommes donc responsables devant la Commission de ce rapport. Nous ne pouvons le contredire. Nous arrivons donc à nous mettre d'accord et, ce faisant, nous engageons, bien sûr, des discussions avec le département administratif concerné.

Que peuvent comprendre ces jeunes auditeurs du *National audit office*, qui posent des questions purement théoriques sur la défense ou l'agriculture ? Vous avez raison. Pour compenser cela, nous recrutons des personnes intelligentes, bien formées, et très compétentes. Les équipes travaillent dans un domaine donné pendant un nombre d'années important. J'ai, par exemple, une équipe agriculture qui a une expérience de cinq ans dans ce domaine, certains plus, certains moins. Mais vous ne voudriez pas qu'une personne « audite » un seul secteur toute sa vie, nous avons donc des équipes constituées d'individus avec une expérience dans le domaine concerné auxquelles je peux incorporer de nouveaux éléments, comme des universitaires.

Dans le cas du *Value for money*, je peux demander au département concerné de nous « prêter » l'un de leurs fonctionnaires. Cela nous permet de montrer que nous sommes à la pointe des questions dont nous discutons et de nous assurer que nous réagissons correctement aux circonstances

auxquelles nous sommes confrontés, car il peut arriver que vous êtes si expérimenté que vous ne vous rendez pas compte des effets négatifs que votre programme peut avoir sur l'extérieur, et l'auditeur doit être en mesure de pouvoir dire : « Je suis votre auditeur et, bien sûr, je veux vous voir réussir, mais je suis indépendant et objectif. J'espère que ce que je pourrais dire sera raisonnable, même si c'est différent de votre point de vue ».

Nous avons essayé de mettre au point, au cours des dernières années, un exposé annuel effectué par l'équipe de l'audit aux différents ministères. Par exemple, mon équipe agriculture rencontrera les fonctionnaires du ministère de l'agriculture. C'est très apprécié par toutes les personnes concernées. C'est un des biais par lequel nous essayons de tenir compte des facteurs que vous avez évoqués. Des tensions peuvent survenir entre l'auditeur et celui qui fait l'objet de l'audit, mais ce doit être une tension positive.

M. le Président : Faites-vous appel, malgré le caractère très complet de votre organisation, à des sociétés extérieures, des entreprises d'audits, à différentes compétences ?

Sir John BOURN : En effet, Monsieur le Président.

Par exemple, 20 % des travaux de contrôle des comptes sont effectués par des sociétés d'audits. Je suis responsable des résultats. C'est moi qui signe les rapports dont je répons devant le Parlement. Mais il est très utile que ce travail s'effectue en partie à l'extérieur, ce qui nous permet de comparer les coûts et les méthodes. Dans un audit financier, environ 20 % des travaux sont effectués par des sociétés privées. Du côté du *Value for money*, pratiquement toutes les études sont effectuées par une équipe comportant des gens qui travaillent pour mes services et des consultants ou des universitaires, voire des personnes venues de l'étranger.

Il me paraît très important d'avoir une gamme variée de collaborateurs qui peuvent tous apporter quelque chose. Nous avons récemment produit un rapport sur la chirurgie de la cataracte. Je n'ai pas, au sein de mon équipe, d'expert dans le domaine de la chirurgie de l'oeil. Mais le rapport traitait du financement et la recherche sur les meilleures pratiques, et s'interrogeait sur les hôpitaux les plus efficaces dans ce domaine. Ce travail a été effectué par une équipe composée de personnes de mon service et de médecins recommandés par le *Royal college of surgeons*.

Nous utilisons également des ressources externes pour le contrôle qualité. J'ai un contrat avec le *London school of economics* qui vérifie tous nos rapports sur les *values for money*. Cette université nous offre un éventail très large de spécialités -, des économistes, des comptables, des géographes, etc... Je leur demande de vérifier la qualité du rapport.

Après l'élaboration des rapports, après leur examen par la Commission et leur acceptation par le Gouvernement, nous en tirons un certain nombre d'exemplaires pour le représentant du service administratif concerné et nous lui demandons son point de vue. Nous essayons constamment d'améliorer la qualité de nos travaux. Il est important pour nous que le *National audit office* soit un département où le savoir-faire et les connaissances de l'extérieur soient utilisés sans toutefois affecter notre position d'indépendance.

M. le Président : Pourriez-vous nous donner quelques exemples des économies que vous avez proposées ou fait réaliser dans la dernière loi de finances ?

Sir John BOURN : Un exemple serait celui des économies réalisées dans des domaines qui paraissent très banals : combien les services administratifs paient-ils pour l'eau, le gaz, le téléphone qu'ils utilisent ? Cela semble très simple. Vous seriez fondés à penser que les services administratifs achètent ces prestations au moindre coût. Nous avons trouvé le contraire. Il s'agissait de questions tellement triviales qu'en fait, on consacrait très peu d'efforts à obtenir les meilleures conditions possibles sur les tarifs.

Après notre audit, après la vérification du nombre d'appels téléphoniques, des quantités de gaz utilisées, nous avons montré que l'on pouvait obtenir des tarifs beaucoup plus intéressants. Nous avons par ailleurs, pu montrer que beaucoup de départements sont créditeurs, et très peu qualifiés quand il s'agit de recouvrer les créances. En essayant de recouvrer ces créances, ces départements ont pu trouver des fonds importants. Nous avons également constaté des cas où des services avaient avancé des fonds pour des programmes, comme par exemple la réhabilitation de certaines régions ou l'assistance à une entreprise industrielle, au moyen de prêts, mais une fois la période du prêt terminée, les fonds n'avaient pas été remboursés. Nous avons eu de nombreux exemples de ce type.

Nous avons également effectué des économies importantes dans le cadre du programme de privatisations. La question était de savoir si, lorsque

vous privatisez, il est préférable de vendre toutes les actions en même temps ou par tranche. Nous avons été en mesure de montrer que les économies résultant de la vente par tranche étaient extrêmement intéressantes et le Gouvernement a accepté nos recommandations, à savoir que, dans un programme de privatisations, il ne faut pas lancer toutes les actions sur le marché en même temps.

Ce sont des exemples, monsieur le Président, d'économies réalisées mais, très souvent, on se rend compte que celles-ci se font sur la base d'éléments tout à fait triviaux que vous auriez supposé déjà réalisés par les services administratifs. Cela est dû au fait que les gouvernements changent souvent, que les programmes évoluent. De nouveaux départements se mettent en place, qui répètent les erreurs de leurs prédécesseurs. Vous pouvez toujours, en grattant un peu, trouver de l'argent.

M. le Président : Je vous remercie très chaleureusement et sincèrement de cette audition. Nous essayerons d'en tirer la substantifique moelle pour nos propres travaux. Nous avons beaucoup apprécié tout ce que vous nous avez déjà apporté.

Sir John BOURN : Je vous remercie de ces propos. Ce fut un grand honneur de venir. Si nous pouvons vous aider de quelque manière que ce soit, nous serons enchantés de le faire. Vous avez été très aimable de parler de tirer la substantifique moelle de mon exposé. Je puis vous garantir que la France nous a beaucoup appris et la collaboration avec la Cour des comptes nous a permis d'adopter des méthodes de travail que je mets en œuvre aujourd'hui. C'est une voie à double sens. (*Applaudissements*).

**Audition de M. Dominique STRAUSS-KAHN,
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
et de
Monsieur Christian SAUTTER,
Secrétaire d'Etat au budget**

(extrait du procès-verbal de la séance du 13 janvier 1999)

Présidence de M. Laurent FABIUS, Président
et de M. Augustin BONREPAUX, Vice-Président

M. le Président : Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat chargé du budget, que je remercie chaleureusement d'être avec nous, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Dominique Strauss-Kahn m'ayant fait savoir qu'il nous rejoindrait dans quelques instants.

Monsieur le ministre, nous auditionnons, depuis plusieurs mois maintenant, un certain nombre de personnalités sur le thème du contrôle parlementaire et de l'efficacité de la dépense publique. Nous avons entendu toute une série de personnalités, françaises, étrangères, qui sont venues nous tenir des propos en général très concordants. Nous comptons publier nos conclusions d'ici à la fin du mois de janvier. Nous sommes donc très heureux de vous accueillir aujourd'hui, car nous souhaitons connaître vos sentiments, ainsi que les propositions et initiatives que vous souhaiteriez voir développées, afin d'améliorer l'efficacité de la dépense publique.

Monsieur le ministre, je vous propose de nous présenter un exposé liminaire, puis nous vous poserons une série de questions.

M. Christian SAUTTER : Monsieur le Président, monsieur le Président de la Commission des finances, monsieur le Rapporteur général, messieurs les députés, il était prévu un exposé en deux temps, du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, qui aurait évoqué nos propositions générales, tandis que je vous aurai présenté des propositions plus précises, mais, on peut peut-être inverser les deux temps. Je voudrais vous dire au préalable combien nous nous réjouissons de votre initiative, monsieur le Président de l'Assemblée nationale, lancée avec le soutien de la Commission des finances et de l'ensemble du Parlement, pour chercher à renforcer le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique.

Au vu d'une expérience qui ne remonte qu'à dix-neuf mois, je voudrais, au nom du Gouvernement, apporter quelques convictions et suggestions que j'articulerai autour de quatre thèmes : premièrement, créer, dans le débat parlementaire, un nouveau temps fort, au printemps, autour du débat d'orientation budgétaire ; deuxièmement, renforcer dans le débat d'automne sur le projet de loi de finances, la partie consacrée à l'examen des politiques publiques ; troisièmement, le Gouvernement se réjouit si le Parlement, à l'exemple d'homologues étrangers, procède en dehors des débats budgétaires, à un contrôle plus approfondi des dépenses publiques et à une évaluation plus poussée ; enfin, un contrôle renforcé, de la part de l'Etat et du Parlement, suppose une information renouvelée, et en particulier une explicitation beaucoup plus claire qu'actuellement des objectifs ou des résultats attendus de la mise en œuvre des dépenses publiques.

- Premièrement, créer un nouveau temps fort parlementaire au printemps autour du débat d'orientation budgétaire.

Si nous nous situons, à titre d'exemple, dans le cadre du débat budgétaire de cette année, s'il y en a un, comme c'est probable - afin de ne pas parler d'année (n-1), (n-2) et n, ce qui est toujours un peu abstrait -, nous pourrions examiner la loi de règlement de 1997, l'exécution du budget de 1998, faire le bilan à mi-année du budget en cours relatif à l'exercice 1999 et débattre des prévisions qui sont faites au titre des trois années à venir, c'est-à-dire de 2000 à 2002.

Le débat sur la loi de règlement est actuellement très formel. Il pourrait être plus riche s'il comprenait, notamment, des comptes rendus d'activité qui pourraient être demandés aux différents ministères et qui illustreraient les résultats obtenus avec les dépenses effectuées au cours de l'exercice en cause. Si, par rapport aux intentions, il y avait des écarts, non seulement en termes de dépenses, mais également en termes de résultats, il y aurait là matière à un débat intéressant.

La Cour des comptes, dans cette rénovation du débat sur la loi de règlement, pourrait ajouter, à son contrôle de régularité, des éléments de contrôle de gestion.

En ce qui concerne l'examen de l'exécution de l'année 1998, grâce au raccourcissement de la période complémentaire, dorénavant limitée au 31 janvier, et à l'accélération des travaux de la Cour des comptes, les éléments d'information relatifs à l'exécution du budget sont disponibles plus tôt. Ils peuvent être des éléments importants du débat d'orientation budgétaire, comme cela a été le cas l'an dernier, en mettant l'accent sur l'analyse de l'efficacité de la dépense publique. On pourrait peut-être systématiser cette démarche.

S'agissant de l'année en cours, il est obligatoire de déposer un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques avant la fin du premier semestre, lorsqu'il n'y a pas de collectif de printemps. L'an dernier, nous avons choisi de grouper ce document avec celui relatif au débat d'orientation budgétaire, afin de favoriser une discussion conjointe. Cette démarche pourrait être systématisée.

Ce qui est le plus neuf, c'est l'existence d'un programme pluriannuel des finances publiques pour la période 2000-2002, qui a été présenté à votre Commission des finances en décembre dernier. Au-delà de l'aspect européen, une telle démarche est indispensable, car elle va nous inciter à mieux inscrire notre réflexion dans la durée, à mieux évaluer dans le temps le coût global des programmes que nous finançons et les résultats réels que nous sommes en droit d'en attendre. Elle contribuera à responsabiliser les ministères - mais aussi à les rassurer - s'il y a cet éclairage à moyen terme.

L'obligation juridique est de remettre ce programme pluriannuel à la Commission européenne avant le 30 mars de chaque année. Il serait donc possible, en régime de croisière, de l'examiner dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

Si l'on agglomérerait tous ces éléments, il serait possible de procéder à une analyse globale et à des analyses sectorielles bien choisies de l'action de l'Etat sur une période de six ans. Si l'on prend l'exemple de l'année 1999, cela irait de 1997 à 2002. Notre hésitation porte sur la date de l'examen parlementaire. Si l'on veut disposer de toute l'information, il faudrait que le débat ait lieu au mois de juin. Les perspectives pluriannuelles auraient pris un peu d'âge, peut-être serait-il alors possible de concevoir un débat en deux temps : d'une

part, au début du printemps, sur les orientations à venir, le cadrage pour l'année à venir et les orientations à moyen terme, et, d'autre part, un débat plus substantiel au mois de juin.

- Deuxièmement, renforcer, dans le débat d'automne sur le projet de la loi de finances, l'examen des politiques publiques.

Le Gouvernement s'est efforcé de raccourcir les délais d'élaboration du projet de loi de finances, afin de laisser au Parlement plus de temps pour l'examiner. La présentation du projet de loi de finances pour 1999 au début du mois de septembre 1998 lui a ainsi permis de disposer de deux semaines de plus que d'habitude. Ce temps a été mis à profit par votre Assemblée, car il lui a permis de réfléchir, en bonne concertation avec le Gouvernement, à des améliorations substantielles du texte, qui se sont traduites, lors de l'examen parlementaire, par de nombreux amendements et redéploiements de crédits. Des progrès sont possibles et le Gouvernement est prêt à y contribuer.

Ce n'est pas sur la première partie du projet de loi de finances, qui est le moment d'un vrai débat sur la politique économique et budgétaire, que l'on peut mettre l'accent. En revanche, il est possible d'innover sur la seconde partie, en poussant à un débat sectoriel sur les grandes politiques publiques. Cela suppose que le Parlement dispose non seulement d'informations souvent pointillistes sur les dépenses, c'est-à-dire sur les moyens de l'action publique, mais également d'éléments précis et, si possible, quantifiés sur les objectifs poursuivis par la politique publique.

Il serait, par ailleurs, souhaitable qu'il y ait une meilleure articulation entre les débats sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Ces deux budgets ont des montants à peu près équivalents et sont liés par de nombreux transferts budgétaires. En outre, ils s'inscrivent dans des perspectives pluriannuelles communes.

- Troisièmement, le Parlement peut souhaiter, à l'exemple d'homologues étrangers, procéder, en dehors des débats budgétaires, à un contrôle plus approfondi de la dépense publique et à une évaluation plus poussée. Je citerai très rapidement des exemples étrangers.

En Grande-Bretagne, le *National audit office*, à côté de sa fonction de contrôle des comptes, fournit au Parlement des audits de performance, vérifiant « *l'usage économe des fonds publics* » et l'efficacité des politiques gérées par les ministères et les agences gouvernementales. Or, il semble que ces audits ont un impact budgétaire réel. Dans son rapport de 1995, le *National audit office* indique ainsi avoir permis près de 230 millions de livres d'économie.

Aux Etats-Unis, le *General accounting office*, qui est la principale agence d'évaluations et d'expertises du Congrès, intervient, en amont lors de la formulation des politiques publiques, en cours d'élaboration du budget, et *a posteriori* pour juger des effets produits. Ses évaluations ont également un fort impact sur les décisions prises.

Les comparaisons internationales ont, bien entendu, un caractère relatif et revêtent des aspects non transposables. En France, le Gouvernement et l'administration sont évidemment à la disposition de la Commission des finances et du Parlement, s'ils souhaitent s'engager davantage dans une telle démarche de contrôle et d'évaluation.

- Quatrièmement, un contrôle renforcé suppose une information renouvelée.

Le ministère des finances transmet au Parlement une masse d'informations considérable. Mais, la question qui se pose est plutôt de renforcer sa qualité et son utilité au regard de votre souci d'efficacité de la dépense publique. Pour cela, l'information doit refléter les principes nouveaux que nous essayons de mettre en oeuvre en matière de gestion publique dans quatre domaines : le développement de la budgétisation par objectif, l'évaluation des politiques publiques, la mise en place d'une comptabilité patrimoniale et une approche pluriannuelle.

– En ce qui concerne, tout d'abord, une budgétisation par objectif, qui est le point le plus important, il convient d'identifier progressivement, au sein de l'administration, des acteurs responsables, disposant d'un budget global, connaissant les coûts complets des actions qu'ils mènent, et dont on puisse mesurer, *a posteriori*, la performance, sur la base, non pas seulement d'indicateurs de moyens, mais également d'indicateurs de résultats. Telle est la logique « objectifs-résultats-contrôles », selon laquelle il s'agit, non pas de dépenser ce qui a été prévu, mais de dépenser au mieux pour atteindre les objectifs définis à l'avance.

Cette démarche est déjà mise en oeuvre dans le budget sur un certain nombre de points, puisque celui-ci prévoit des objectifs en matière d'emplois-jeunes et de logements sociaux. Mais, ces exemples sont cependant trop limités. Après dix-neuf mois de responsabilité, je crois qu'il ne peut y avoir de mesure de l'efficacité de la dépense, de volonté de dépenser mieux, si les résultats à atteindre n'ont pas été définis à l'avance et s'ils ne sont pas vérifiés en fin de processus. En la matière, nous sommes prêts à nous engager dans une approche expérimentale, laquelle semble, en tout état de cause, plus réaliste qu'un « big-bang », qui n'aura jamais lieu.

– S'agissant, ensuite, de l'évaluation des politiques publiques, nous pouvons distinguer cinq types d'évaluation : l'auto-évaluation par chaque ministère, effectuée par les inspections générales des ministères, importantes, mais insuffisantes ; l'évaluation transversale effectuée par la Cour des comptes ; l'évaluation transversale confiée à une instance spécialisée de l'exécutif - le Conseil national de l'évaluation, relancé récemment par le Premier ministre, Lionel Jospin ; l'évaluation universitaire, beaucoup plus intense à l'étranger que chez nous, récemment renforcée par la création du conseil d'analyse économique placé après du Premier ministre ; enfin, l'évaluation parlementaire, qui a justifié la création de cette mission et qui peut se nourrir des quatre évaluations précédentes.

En ce qui concerne le développement d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat, actuellement, la comptabilité de l'Etat se fait en flux. Il s'agit d'une comptabilité de caisse. Elle doit être complétée par une comptabilité patrimoniale qui recense les actifs et les passifs de l'Etat, pour améliorer la gestion de l'Etat, ce que j'illustrerai par trois exemples.

Premier exemple : actuellement, aucun document budgétaire ne retrace les engagements de l'Etat concernant les retraites de la fonction publique. La publication d'une telle information constituerait certainement un élément essentiel de la prise de conscience du problème et de la réflexion.

Deuxième exemple : la comptabilité, fondée sur les encaissements et les décaissements, ne prend pas en compte les opérations non encore dénouées - charges à payer, produits à recevoir - ou les charges futures - amortissements, provisions - qui pourraient être intégrées dans le cadre d'une comptabilité d'exercice en droit constaté. Ce mode de présentation est d'ailleurs celui qui s'imposera pour la présentation des comptes nationaux dans toute l'Union européenne à partir des résultats de 1998, sur la base du nouveau système européen de comptes, le SEC 95.

Troisième exemple : si nous avions une meilleure comptabilité des actifs immobiliers de l'Etat, nous pourrions mener une politique immobilière plus efficace, assurant l'entretien du patrimoine, optimisant la gestion immobilière - les locaux universitaires sont, par exemple, fermés quatre mois par an - et valorisant les actifs de l'Etat, notamment à travers la définition de politiques de cession, comme en ont, par exemple, les grandes entreprises publiques.

Toutes ces orientations exigent, bien entendu, une expertise approfondie. Le Gouvernement analyse actuellement les conclusions de la mission « comptabilité patrimoniale » présidée par M. Jean-Jacques François, lancée par nos prédécesseurs et que nous avons confirmée, afin d'en tirer prochainement des mesures concrètes.

– S'agissant, enfin, du développement de la pluriannualité, le programme pluriannuel de finances publiques déjà mentionné va dans ce sens. A côté de cette démarche d'ensemble « macro-budgétaire », il faudrait multiplier les contrats pluriannuels - avec des objectifs explicites et des moyens précis - sur des actions précises. Tout soutien du Parlement en la matière sera bienvenu, cette démarche rencontrant parfois des résistances. Il coule de source que la pluriannualité ne peut enserrer le budget annuel dans un carcan trop rigide. Mais, on peut faire des progrès par rapport à la situation actuelle, ce qui suppose une démarche plus responsable et une information plus développée.

– Pour terminer, je ferai un commentaire sur deux documents particuliers : d'une part, les bleus budgétaires, et, d'autre part, les jaunes.

Les bleus ont été rendus plus maniables que dans le passé. Des informations ont été regroupées dans des « agrégats », accompagnés d'indicateurs, afin de permettre une analyse sectorielle plus riche au côté de l'analyse juridique. On ne perd pas d'information, cette comptabilité étant complétée par un C.D. Rom exhaustif.

Cependant, les bleus budgétaires comprennent encore trop d'informations sur les dépenses et pas assez sur les objectifs à atteindre par politiques. En outre, nous poursuivons un effort ambitieux de simplification de la nomenclature budgétaire, qui a pour objet de rendre les comptes de l'Etat, et donc le débat politique, plus lisibles.

S'agissant des documents jaunes, ceux-ci sont, à mon avis, trop peu utilisés pour contrôler et évaluer la dépense publique. En appui du budget pour 1999, vingt-sept jaunes ont été consacrés à de grandes politiques publiques : l'aide publique au développement, la politique de la ville, les rémunérations dans la fonction publique, les associations, etc. Ces jaunes pourraient évoluer pour devenir des livres blancs, afin de décrire et de mieux évaluer l'efficacité de telle ou telle politique.

Telles sont les propositions que nous souhaitons vous présenter. Je laisse le soin à M. Dominique Strauss-Kahn de tirer la conclusion générale.

M. le Président : Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous remercie. Il y a beaucoup de points communs entre l'approche que nous avons développée et les propositions que vous présentez, ce dont je me réjouis.

J'accueille avec beaucoup de plaisir le ministre de l'économie, M. Strauss-Kahn. Nous avons inversé les prises de parole. Mais, d'une part, une règle générale, particulièrement appliquée par l'administration des finances, est que « tout est dans tout et réciproquement » et, d'autre part, nous connaissons la virtuosité du ministre de l'économie,

si bien que ce qui était prévu dans l'introduction venant en conclusion ne sera qu'un jeu pour lui. Monsieur le ministre, nous serions très heureux de vous entendre maintenant.

M. Dominique STRAUSS-KAHN : Monsieur le Président, messieurs les députés, mesdames, messieurs, je voudrais tout d'abord vous demander de m'excuser de ce retard. Je ne peux même pas invoquer la neige ! Je ne peux faire que de plates excuses.

En effet, j'avais prévu de dire quelques mots d'introduction et Christian Sautter de détailler un certain nombre de propositions et d'éléments de discussion, ce qu'il a fait. Je vais essayer de transformer cela en conclusion et ce, le plus brièvement possible, pour que nous puissions consacrer du temps à discuter.

Les points sur lesquels je souhaitais dire quelques mots sont très simples et un peu iconoclastes.

- Premièrement, la dépense publique, si elle a augmenté au cours de ces trente dernières années, n'a pas augmenté principalement du fait de l'Etat. A l'inverse, les dépenses de l'Etat ont été plutôt bien contenues.

La dépense publique est de l'ordre de 54 % du P.I.B. ; les projections triennales, que M. Sautter et moi-même avons présentées à la Commission des finances, se fixent comme objectif de baisser ce ratio à 50 % à l'horizon 2002. Il est vrai, néanmoins, que ces dépenses publiques globales ont augmenté au cours des 25 dernières années ; mais, ce sont les dépenses sociales et celles des collectivités locales qui sont à l'origine de l'augmentation. La part de l'Etat, quant à elle, après avoir augmenté, a eu tendance à diminuer, si bien que nous nous trouvons, aujourd'hui, au niveau du début des années soixante-dix en termes de dépenses de l'Etat par rapport au P.I.B.

Si j'insiste sur ce point, c'est parce que, sans aucune manière vouloir flatter le Parlement, ce sont les dépenses traditionnellement contrôlées par celui-ci qui ont été le mieux contenues. Les autres, celles qui sont soit simplement discutées, soit évaluées de loin par le biais des recettes et de la fiscalité locale, ont eu tendance à augmenter très largement.

Un tel constat justifie - si cela était nécessaire - le fait que nous nous penchions sur le fonctionnement du contrôle de la dépense publique d'Etat, mais également sur la possibilité de réfléchir à des éléments de transparence et de contrôle plus vastes concernant le reste de la dépense publique.

- Deuxièmement, la dépense publique est utile. Cela ne veut pas dire qu'il faille dépenser le plus possible, ce n'est évidemment pas ce que je veux mettre en avant. L'importance du flux d'investissements directs dans notre pays est un témoignage de la qualité de nos infrastructures au sens le plus large ; or celles-ci découlent de la dépense publique.

Je voudrais citer un exemple : la société I.B.M. a installé, pour un investissement de plus de un milliard de dollars, sa dernière chaîne de production à Corbeil dans l'Essonne - alors qu'elle avait le choix entre la Pologne, le Royaume-Uni et la France -, car, si nous sommes plutôt plus chers en termes d'impôts et de charges sociales, la contrepartie que nous proposons est supérieure à celle des autres pays - formation du personnel, infrastructures, etc..., si bien que la balance a penché en faveur de la France.

Il est donc bon de tenir compte, non seulement de l'importance de la dépense, mais également de l'efficacité qu'elle produit pour le pays. La question est donc de savoir si les Français « en ont pour leur argent » ou pas. Je ne tranche, en aucune manière, ce débat, qui doit être mené jusqu'à son terme. Nous ne pouvons pas nous contenter de contrôler le montant de la dépense sans avoir une idée précise des services qu'elle rend.

- Troisièmement, une bonne politique de finances publiques conduit à déterminer, de façon ferme, et si possible en l'anticipant, le niveau de dépenses, quitte, ensuite, selon la conjoncture, à être capables de la financer « en plus ou en moins » par la fiscalité, les ressources propres de l'Etat ou le déficit. A l'inverse, la démarche - comme nous l'avons tous fait depuis quelques années, notamment pour satisfaire aux critères du Traité fondant la monnaie unique -, qui consiste à se fonder sur un niveau de déficit, plutôt que sur un niveau de dépenses, peut être à l'origine de grandes difficultés, et ne correspond pas, me semble-t-il, à une bonne politique.

La plupart de nos voisins ont, depuis longtemps, pour pratique de fixer leur niveau de dépenses, ou la croissance de cette dépense, à deux ou trois ans, et de s'y tenir. Dans l'hypothèse où la conjoncture est meilleure, ils profitent de ce qui est ainsi dégagé pour baisser le déficit ou les impôts ; dans l'hypothèse où elle est moins bonne, ils laissent jouer les stabilisateurs automatiques.

Il s'agit d'une démarche utile, et c'est la raison pour laquelle nous avons tenté de l'engager avec les projections pluriannuelles que nous avons déposées à la fin de l'année dernière.

- Là où ma tâche devient plus difficile, c'est lorsque je voulais, sur quatre ou cinq sujets, introduire ce qu'allait dire Christian Sautter. Je les rappelle simplement, parce que je les crois très importants.

– Ces projections pluriannuelles sont une novation pour nous, encore que - si je me souviens bien - la loi de plan de 1983 prévoyait des projections triennales de finances publiques, qui n'ont certes pas connu un grand succès. La contrainte européenne fait que nous allons pouvoir nous plier à cet exercice, que je crois très salubre - comme la première version l'a démontré.

Il reste qu'il convient d'associer - et cela n'a pas été le cas la première fois - plus largement le Parlement à la discussion de ces projections triennales. Elles n'ont pas un caractère engageant et formel - en ce sens le Parlement n'est pas bafoué -, mais, si nous voulons qu'elles aient une réelle signification et du poids pour les années qu'elles sont censées couvrir, elles doivent être élaborées en association suffisamment étroite avec le Parlement. Reste à trouver la méthode.

De la même manière, le débat sur les perspectives économiques doit pouvoir être enrichi. L'effort réalisé cette année avec la présentation d'un rapport économique et financier - sensiblement remodelé - va dans le bon sens. D'ailleurs, sur tous les bancs de l'Assemblée, j'ai plutôt eu le sentiment qu'il était bien accueilli. Cependant, si le rapport est sensiblement meilleur et ouvre plus de débats que ce n'était le cas dans le passé, nous n'avons pas beaucoup l'occasion de le discuter. Il serait donc intéressant, à partir de ce document, très charnu, d'organiser une discussion qui ne soit pas celle de la loi de finances.

– Je n'insisterai pas sur la comptabilité patrimoniale, qui a été abordée par Christian Sautter. Je m'arrêterai un instant sur les problèmes de présentation fonctionnelle.

Tous ceux qui ont des responsabilités locales ont eu à hésiter, à propos de la N14, entre deux types de présentation, et je crois savoir que 90 % des collègues ont choisi une présentation traditionnelle par chapitre - en tout cas, cela a été mon cas. Il reste qu'on voit l'intérêt à avoir également une présentation fonctionnelle, même s'il y a un peu d'arbitraire dans le passage de l'un à l'autre.

La possibilité d'obtenir une présentation fonctionnelle en matière de dépenses de l'Etat me paraît donc tout à fait souhaitable, en complément de la discussion de la loi de finances, même si le vote du projet de loi de finances reste traditionnellement par titre et par article, et je suis prêt à y travailler très sérieusement.

– Dernier point : organiser différemment la discussion de la loi de finances, s'agissant principalement de sa seconde partie.

En ce qui concerne la première partie, j'ai le sentiment que le système ne fonctionne pas trop mal. En revanche, pour ce qui est de la seconde partie, le rapport « qualité-prix », ou plutôt « qualité-temps », n'est pas satisfaisant. Des idées ont été avancées par beaucoup avant nous, selon lesquelles on pourrait faire une bonne part de ce travail là en commission, quitte à réserver plus de temps - il ne s'agit pas de diminuer le temps total - pour choisir, chaque année, un, deux, trois ou quatre grands sujets sur lesquels on ferait un vrai débat. Il s'agit peut-être là d'une méthode plus efficace que celle consistant à égrener tous les budgets ministériels, les uns derrière les autres, en séance publique.

En tous cas, là aussi, nous sommes très ouverts à des propositions qui permettraient de mieux organiser ce grand moment de la vie parlementaire et de la vie publique qu'est la discussion de la loi de finances. Je vous remercie.

M. le Président : Monsieur le ministre, je vous remercie. Je suis heureux de constater que vous confirmez le sentiment qui était le mien après l'exposé de M. Sautter, à savoir que nous sommes bien en phase sur les préoccupations générales. De ce fait, je suis convaincu que les propositions que le Rapporteur général sera amené à vous formuler auront un écho positif. Je m'en réjouis beaucoup. Je voudrais faire moi-même deux ou trois remarques.

Notre réflexion est fondée sur une idée simple : contrôler mieux, pour dépenser mieux, pour prélever moins. On voit bien l'articulation entre ces trois points. Nous examinons donc les différentes facettes de cette question.

Nous avons été frappés par le fait que, même pour des spécialistes comme nous, les documents, quels que soient les progrès réalisés, qui nous sont adressés sont difficilement lisibles. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'ils sont réalisés pour être difficilement lisibles, mais il ne faudrait pas que l'on nous pousse beaucoup pour que nous reprenions tous cette affirmation. Des progrès sont donc certainement à réaliser sur ce point. Comme les documents à l'origine viennent très souvent de votre ministère, vous serez certainement, dans les propositions que nous formulerons, appelés à progresser sur ce point, car la lisibilité est un élément fondamental du contrôle.

Deuxièmement, je voudrais également intervenir sur la question de la régulation. Ce n'est pas nouveau. Nous nous posons tous ce problème. Les horizons économiques sont mouvants, les conjonctures bougent, mais, néanmoins, il faut que le contrôle s'exerce et que la démocratie soit respectée. Or, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Nous serons donc appelés à vous faire des propositions à ce sujet. La régulation, il en faut certainement, mais la lecture du Journal officiel n'est pas un élément démocratique suffisant.

Troisième élément, l'une des conclusions à laquelle nous arrivons les uns et les autres, rejoignant là vos propos, est que le contrôle et l'évaluation sont indispensables, mais qu'ils peuvent assez difficilement être mis en oeuvre par l'administration elle-même. C'est un simple problème sociologique. Il y a des évaluations. Monsieur le ministre Christian Sautter a fait allusion aux rapports des inspections générales, qui sont certainement utiles. Mais l'évaluation et le contrôle, par nature, doivent être extérieurs. C'est là qu'intervient le Parlement. Il conviendrait de développer cette évaluation et ce contrôle, à travers la Cour des comptes, mais pas seulement, car il faut une pluralité d'organismes, afin que la concurrence, au bon sens du terme, joue.

Nous sommes donc déterminés à aller en ce sens. Là encore, nous vous ferons des propositions. Selon notre calendrier, nous comptons, après avoir pris toute une série de contacts, publier nos conclusions dans quinze jours. Je suis très frappé de constater que notre inspiration est commune, mais ce n'est pas une surprise.

La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Monsieur le Président, vous avez rappelé les objectifs assignés au groupe de travail que vous avez mis en place. Mieux contrôler, pour mieux dépenser et pour moins prélever, doit effectivement être un objectif partagé par l'exécutif et le législatif.

Nous avons entendu deux exposés qui répondent, tout à fait, aux préoccupations qui sont les nôtres et qui ont pour objet de décliner la façon d'arriver à la réalisation concrète de ces objectifs.

En ce qui concerne l'initiative en matière budgétaire, nous constatons qu'elle relève aujourd'hui - et ce n'est pas choquant - essentiellement du Gouvernement. Mais le Parlement est bien évidemment, et doit être, le lieu de débats et de décisions réelles. J'aurai trois questions à vous poser à ce sujet, pour que vous puissiez nous apporter quelques compléments par rapport aux propos que vous avez développés à l'instant.

Premièrement, comment mieux associer le Parlement aux grandes orientations pluriannuelles, qui sont désormais, avec la construction communautaire, une obligation ? Une association du Parlement à la définition de ces grandes orientations pluriannuelles pourrait-elle se ponctuer par un vote sur ces orientations, à partir du moment où une articulation doit être trouvée entre ce qui relève de la pluriannualité et de l'annualité du vote du budget ?

Deuxièmement, la régulation est un sujet sensible pour les parlementaires, d'autant qu'il nous est arrivé, par le passé, de constater combien nous pouvions avoir quelques difficultés pour des centaines de millions de francs, alors que, quinze jours après la loi de finances, des mesures de gel ou d'annulation de crédits, portant sur quelques 10 milliards de francs, étaient prises ! Je vous donne d'ailleurs acte que, depuis juin 1997, aucune mesure de régulation n'a été réalisée.

Ne pensez-vous pas, qu'au-delà d'un certain seuil, il soit nécessaire d'obtenir un avis conforme des Commissions des finances, voire même le dépôt d'un projet de loi de finances rectificatif, pour que l'autorisation donnée par le Parlement conserve un sens ?

Troisièmement, ne pensez-vous pas, dans l'esprit d'associer le Parlement aux décisions et au contrôle, que le vote de la loi de règlement devrait précéder la discussion et le vote du projet de loi de finances de l'année suivante ?

Nous souhaitons, bien évidemment, exercer notre contrôle de manière plus effective, et pour cela nous avons besoin de la contribution du Gouvernement pour améliorer la lisibilité des documents budgétaires. Que pensez-vous de la distinction actuelle entre les services votés et les mesures nouvelles ? En fait, on fait l'impasse sur une dimension très importante de la loi de finances, appelée services votés, et nous réservons la discussion aux mesures nouvelles. Pensez-vous que cette distinction a encore un sens, et sinon, par quoi pourrions-nous la remplacer ?

Toujours en ce qui concerne la lisibilité du budget, j'ai entendu vos propositions concernant une présentation du budget par mission, par programme ou par définition d'objectif - et je pense que cela correspond tout à fait à nos préoccupations -. Quelle est votre opinion quant à une présentation des dépenses de l'Etat qui distinguerait les dépenses d'investissement de celles de fonctionnement, sur le modèle des règles en vigueur pour les collectivités locales ?

A partir du moment où l'on trouverait cette distinction pertinente, que pensez-vous de la présentation de cette section de fonctionnement en équilibre réel et sincère, comme c'est la règle dans les collectivités locales ou dans un pays tel que l'Allemagne ?

M. le Président : Nous allons déjà aborder ces questions, beaucoup de nos collègues souhaitant poser des questions.

M. Dominique STRAUSS-KAHN : Monsieur le Président, avant de laisser la parole à mon collègue Christian Sautter, sur d'autres aspects, je dirai un mot sur la question difficile qui est celle de la régulation.

On voit bien la difficulté. Pourtant, lorsqu'un gouvernement met en place une régulation - et je remercie M. le Rapporteur général d'avoir remarqué que, depuis juin 1997, il n'y en avait pas eu -, il peut s'agir, dans un premier cas de figure, d'une diminution des dépenses prévues, et donc des plafonds de dépenses. En ce sens, il ne s'agit pas d'un acte contraire au vote du Parlement, puisque la signification du vote parlementaire est de fixer un plafond de dépenses. Que le Gouvernement s'astreigne lui-même à en faire moins ne remet pas en cause le plafond fixé. Ce n'est pas une argutie de langage. Il me semble normal que la représentation parlementaire fixe la dépense maximale ; lorsqu'on décide d'en faire moins, à l'extrême limite, on pourrait concevoir que le Gouvernement mette en œuvre cette décision sans régulation, simplement par un acte interne.

Dans un second cas de figure, il peut s'agir d'une diminution de dépenses sur un certain nombre de lignes, faite pour en abonder d'autres. Dans ce cas, on dépasse bien le plafond fixé. Généralement, en tout cas souvent, le problème se pose quand il y a urgence. La procédure qui consisterait à passer par un texte nouveau est par conséquent impraticable.

Prenons l'exemple de février dernier, sans porter aucune appréciation sur le fond des politiques, lorsque le Gouvernement veut dégager en urgence des ressources pour satisfaire à tel ou tel type de revendication - et ce, en respectant la totalité des dépenses prévues, et donc l'article d'équilibre -, il le fait en diminuant quelque part pour augmenter ailleurs ; il y a urgence.

Or, je ne suis pas sûr qu'une telle démarche soit réalisable au travers d'une procédure de loi de finances rectificative. Cependant, cela ne signifie nullement que cette opération ne doive pas être, au bout du compte, régularisée.

Il est fondamental que le Gouvernement respecte ce qui a été voté et autorisé par le Parlement, c'est-à-dire les conditions de l'équilibre. Dès lors qu'il ne les change pas, ce qui est souvent l'objectif de ces régulations, le Parlement ne peut pas considérer que son vote a été mis en cause. Si, en revanche, « *les conditions générales de l'équilibre changent* » - pour reprendre la formulation du Conseil constitutionnel de 1991 -, il est clair qu'une loi de finances rectificative est alors nécessaire. Dans le cas contraire, dans l'hypothèse de modifications à la marge sur tel ou tel point, il faut bien sûr que cette situation soit régularisée par une loi de finances rectificative, à un moment donné du processus, mais nous nous mettrions dans une situation difficile, si nous interdisions une procédure rapide.

Je comprends le désagrément causé au Parlement, et le Président Fabius, en citant le Journal officiel, a poussé le bouchon un peu loin. Mais, il me paraît normal d'essayer d'y remédier. Cependant, je ne sens pas bien les modalités pratiques, concrètes et efficaces d'une procédure lourde, qui serait mise en place pour une somme relativement faible au regard du total des dépenses, et qui est souvent justifiée par l'urgence.

Néanmoins, sur ce point comme sur d'autres, nous vous donnons notre position de principe, mais nous sommes tout à fait ouverts aux propositions qui pourront être faites.

M. Christian SAUTTER : J'apporterai des éléments de réponse aux trois autres questions du Rapporteur général.

La première concerne un vote éventuel sur les grandes orientations pluriannuelles. Il est très important, il est vrai, d'en débattre, notamment au cours de l'élaboration de ces grandes orientations. C'est la raison pour laquelle j'ai suggéré, dans mon exposé liminaire, soit d'inclure ce débat explicitement dans le débat d'orientation budgétaire, qui, jusqu'à présent, était un peu myope puisqu'il ne portait que sur l'année à venir, soit, si ce débat d'orientation budgétaire était trop loin dans le premier semestre, de perfectionner le dialogue entre le Gouvernement et la Commission des finances sur ce point.

Si l'on retenait l'hypothèse d'un vote, on en arriverait à donner aux chiffres - ces orientations sont définies pour un certain nombre de chiffres concernant les prélèvements, le déficit, les dépenses, échelonnés dans le temps, non seulement pour l'Etat, mais aussi pour la sécurité sociale et les collectivités locales - plus d'importance qu'ils ne le méritent, puisqu'ils ne sont que l'illustration quantitative d'une orientation qualitative de la politique. Par ailleurs - mais, cela mérite réflexion -, cela pourrait empiéter sur le débat budgétaire proprement dit, qui est le véritable débat pour l'année à venir.

Enfin, serait-il bon de voter sur des chiffres relatifs aux collectivités locales - qui sont assez sensibles -, ou à la Sécurité sociale, sans avoir eu un débat de fond ? Je suis donc dubitatif à l'idée d'un vote sur les grandes orientations pluriannuelles. En revanche, je suis tout à fait favorable à une amélioration du débat.

Votre deuxième question, monsieur le Rapporteur, concerne les services votés et les mesures nouvelles. Le poids des services votés a servi d'argument, non pas à l'Assemblée, mais au Sénat, - dans sa volonté tout à fait légitime de vouloir réduire les dépenses publiques -, pour diminuer très fortement les mesures nouvelles, d'une façon parfois très irréaliste et absurde.

Il convient de distinguer l'aspect juridique de l'aspect concret. Il est tout à fait possible, et je crois que c'est en ce sens que va votre groupe de travail, d'avoir un débat sur le fond des différentes politiques, et, par conséquent, sur les objectifs visés et les moyens mis en oeuvre ; on ne fait alors pas de distinction entre les services votés et les mesures nouvelles.

Ensuite, vient le débat proprement dit. Les mesures nouvelles sont de deux types : certaines ajoutent des dépenses, alors que d'autres en retranchent. Dans le budget que Dominique Strauss-Kahn et moi-même avons défendu, il y avait 30 milliards de francs de redéploiements, c'est-à-dire de mesures nouvelles de soustraction.

On peut certes vouloir faire la révolution, c'est-à-dire abolir cette distinction juridique, mais le débat budgétaire en serait alors complètement bouleversé - et je ne suis pas capable d'en mesurer les conséquences. En revanche - et c'est plutôt vers là que nous tendons -, l'on peut distinguer le débat relatif aux politiques, puis traduire ces conclusions par des mesures nouvelles, additives, mais aussi soustractives.

S'agissant de la troisième question relative à la distinction entre dépenses d'investissement et de fonctionnement, il y a, dans cette distinction, une part de convention : l'éducation, la formation professionnelle sont-elles des investissements pour l'avenir ou des dépenses de fonctionnement ? C'est assez délicat et certains problèmes de classement seraient assez compliqués. Vous me direz que, pour les collectivités locales, ce nœud gordien a été tranché.

Il me semble plus important, plutôt que cette distinction apparemment élégante, de poursuivre ensemble les travaux sur la comptabilité patrimoniale, d'arriver à des notions d'amortissement, de provision. On peut progresser sur ce point, peut-être pas sur tous les fronts de la dépense publique - car cela prendrait des décennies -, mais sur un certain nombre de chantiers, où cette notion est particulièrement importante.

Nous ne proposons donc pas de révolution budgétaire en la matière. Nous préférons proposer des réformes pratiques, concrètes, qui pourraient être mises en oeuvre très rapidement pour les prochains budgets et débats.

M. le Président : La parole est à M. Jégou.

M. Jean-Jacques JÉGOU : Monsieur le Président, il est heureux que nous ayons entendu les ministres dans un contexte différent de celui que nous avons depuis le mois de septembre. Cependant, au fur et à mesure des explications et des questions, je perçois, de votre part, des restrictions.

Les propos du Président Fabius et de l'ensemble de ce groupe de travail, essentiellement composé de commissaires aux finances, sont clairs : il ne s'agit, ni de contrôler le Gouvernement, ni de le censurer, que l'on soit de la majorité ou de l'opposition. Nous souhaitons simplement que le pays fonctionne mieux.

Puisque le contrôle de l'administration ne peut être réalisé par l'administration elle-même, il convient de rechercher les moyens qui nous permettraient de mieux exercer le contrôle qui relève de notre responsabilité. Cet objectif peut être atteint en liaison avec l'exécutif, tout en sachant que le pouvoir législatif dispose d'un certain nombre de pouvoirs qui ne nécessitent pas d'autorisation.

Christian Sautter vient de dire qu'il ne souhaitait pas faire de révolution. Certes, mais il s'agira tout de même de quelque chose de plus fort qu'une réforme, et les propositions qui seront formulées iront bien au-delà.

Nous avons auditionné ce matin un contrôleur anglais, chef du *National audit office*, qui nous a parlé de « trivialité » en évoquant les menues dépenses. J'ai le sentiment, compte tenu de mon expérience, que l'on n'a pas vraiment regardé les services votés, et notamment les dépenses d'eau, de gaz, d'électricité, de personnels - et donc les possibilités de gains de productivité dans ce domaine, à commencer par vos propres ministères, messieurs les ministres, où l'on n'a pas le sentiment, peut-être, de maîtriser des frais généraux. Quant à la productivité des autres ministères, je crois que c'est un lieu commun.

Par ailleurs, je souhaiterais évoquer, comme l'ont souligné beaucoup de nos intervenants, le *benchmarking*, c'est-à-dire la comparaison. Qu'elle soit faite par l'exécutif ou par le législatif, il serait intéressant de comparer les pays comparables, afin de déterminer qui s'en sort le mieux, et d'étudier les méthodes utilisées.

M. Christian SAUTTER : S'agissant de la maîtrise des frais généraux, je vous citerai un exemple. L'Etat a supprimé, il y a quelque temps, la franchise postale dont il bénéficiait. L'expérience a montré que la somme des dépenses individualisées était très inférieure à l'enveloppe initiale.

A partir du moment où chaque ministère a, en matière de crédits de fonctionnement, sur lesquels votent les parlementaires, des perspectives relativement serrées, cela équivaut à un budget global de fonctionnement qui pousse à la maîtrise des frais généraux, conformément au souhait de M. Jean-Jacques Jégou.

M. Dominique STRAUSS-KAHN : Je ne sais pas si les ministères ont la possibilité de faire beaucoup d'économies, mais on ne peut pas exclure cette hypothèse.

En 1993 et 1994, la Commission des finances s'est livrée à un exercice de révision des services votés et a mis à jour de nombreuses pistes d'économies possibles. Il s'agit donc moins d'un problème de présentation juridique, sous la forme services votés/mesures nouvelles, que le fait de procéder à l'exercice, ligne par ligne, exercice qui sera, ou pas, suivi d'effets. Je ne crois pas que l'exercice a été reproduit par la suite.

M. le Président : La parole est à M. Méhaignerie.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : M. le Président, messieurs les ministres, nous sommes tous d'accord pour mener une réflexion sur l'efficacité de l'Etat, de la dépense publique et sur le *benchmarking* ; il s'agit d'un sujet au cœur de l'avenir et de la compétition au sein de l'Europe.

Nous avons apprécié le travail réalisé par ce groupe, ainsi que le discours du Président de l'Assemblée nationale, depuis un an, sur l'impôt et la maîtrise des dépenses publiques. Nous pensons qu'il y a des marges de productivité dans l'Etat : on sait, par exemple, qu'il existe sept structures différentes pour gérer l'eau et que les responsabilités entre la police d'Etat et la gendarmerie pourraient être mieux délimitées.

Cette marge de productivité de l'Etat pourrait servir deux objectifs : renforcer la compétitivité de l'économie française, mais également améliorer le salaire des ouvriers du secteur privé concurrentiel, lorsqu'on constate le retard du salaire direct des ouvriers français par rapport aux ouvriers allemands.

Et puis « patatra », nous apprenons hier qu'un accord sur les 35 heures été signé à EDF-GDF, ce qui réduit en cendres nos ambitions. Les salariés de cette entreprise vont désormais travailler 35 heures, puis 32 heures, sans réduction de salaire, bénéficier d'une retraite à 55 ans et de la sécurité de l'emploi. Et les autres administrations, établissements publics, peuvent demander la même chose. Quelles en seront les conséquences budgétaires ? Que répondre à ceux qui, dans la société française d'aujourd'hui, face à cet accord, cumulent l'absence de sécurité, les petits salaires, et ne bénéficient pas de la retraite à 55 ans ? N'y a-t-il pas là deux poids deux mesures ? Ce que nous souhaitions réaliser n'est-il pas détruit par une décision qui aura des conséquences sur d'autres secteurs, au détriment des petits salaires du secteur concurrentiel ?

M. Dominique STRAUSS-KAHN : Monsieur Méhaignerie, je n'ai pas le sentiment que le lien soit aussi direct que cela avec le sujet de notre discussion.

Qu'il existe des marges de productivité dans l'Etat, j'en suis absolument convaincu. Il convient de les mettre à jour, puis de faire en sorte que les choses passent dans la réalité, ce qui n'est pas simple, comme différents gouvernements de différentes couleurs politiques l'ont expérimenté. Il faut, en tout cas, essayer d'avancer.

Pour ce qui est de l'accord EDF-GDF, je n'ai pas du tout la même interprétation que vous. Il s'agit d'un accord signé au sein d'une entreprise - or il se trouve que son capital est public -, placée, de plus en plus, dans le secteur concurrentiel et qui ne bénéficie, pour mener cette opération, d'aucun avantage particulier. L'ensemble de ce que l'accord pourra conduire l'Etat à verser à EDF-GDF est le droit commun. Si demain Elf - qui n'est pas un monopole - signait le même accord, elle bénéficierait des mêmes conditions.

Etant donné que cet accord comprend par ailleurs des éléments de modération salariale, il est gagnant pour tout le monde : pour l'emploi, les salariés et les clients, car les projections de modération salariale sur lesquelles l'accord repose conduiront les deux entreprises à continuer les baisses de tarifs déjà engagées.

Je ne vois pas, à l'inverse, pourquoi une entreprise, parce qu'elle est publique - contrairement à ce que vous dites, monsieur Méhaignerie, EDF-GDF n'est pas une administration -, ne pourrait pas entrer dans le cadre d'une loi, que l'on peut ou pas apprécier, et se comporter comme n'importe quelle autre entreprise.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Pourquoi le Président d'EDF-GDF a-t-il déclaré qu'il souffre d'un écart social de 40 % par rapport aux autres entreprises européennes, et demande un texte législatif pour imposer au secteur privé les contraintes du secteur public ?

M. Dominique STRAUSS-KAHN : Il s'agit là d'une demande émanant de l'ancien Président d'EDF-GDF, et non pas de l'actuel, à savoir de celui qui a signé l'accord. Nous pourrions reprendre ce débat. Quoiqu'il en soit, je ne crois pas qu'un tel accord ait des conséquences directes sur les problèmes évoqués par votre groupe de travail.

M. Christian SAUTTER : Je souhaiterais revenir sur la question posée par M. Jégou concernant la comparaison - ou *benchmarking* - internationale de l'efficacité des politiques publiques. Nous ne sommes pas du tout défavorables à ce type de pratique. L'OCDE, par exemple, compare les politiques de l'éducation, dans les différents pays qui la composent, à partir d'indicateurs de résultats - notamment les performances des élèves. Ces études comparatives montrent que la France obtient de très bons résultats dans l'enseignement primaire, et des résultats très satisfaisants dans le secondaire.

Nous sommes favorables à la comparaison, politique par politique, et à la recherche des meilleures pratiques européennes, à condition que les objectifs soient les mêmes. On peut atteindre les mêmes objectifs, peut-être, en dépensant mieux. C'est tout à fait l'objectif du Gouvernement.

M. le Président : La parole est à M. Migaud, Rapporteur général.

M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances : Je voudrais revenir sur les propos de M. Méhaignerie, pour préciser que cet accord concerne 450 millions de francs et prévoit la création de 20.000 emplois. Si ma mémoire est bonne, dans la dernière loi de finances, il était question de 40 milliards de francs de réduction de cotisations sociales et de 70.000 emplois sauvés ou créés. Là aussi, il faut comparer !

M. Philippe AUBERGER : Monsieur le Président, je souhaiterais revenir à la discussion sur les problèmes des lois de finances.

Je ne suis pas d'accord avec les propos tenus sur la distinction entre services votés et mesures nouvelles. Cette distinction s'impose à nous et est très importante, dans la mesure où il y a un seul vote sur les services votés, alors qu'il y en a un par ministère sur les mesures nouvelles.

Un certain nombre d'intervenants ont d'ailleurs indiqué, à juste titre, qu'il conviendrait de revenir à un vote par ministère - peut-être par titre - pour que le vote des Assemblées ait une véritable signification. On ne pourra jamais expliquer que l'on procède à un vote global sur 90% à 95% des crédits, mais que, sur le reste des crédits, le vote a une vraie signification.

En fait, cette distinction est artificielle. Prenons l'exemple des emplois dans la fonction publique. Ce qui intéresse le directeur du personnel d'un ministère - comme dans une entreprise -, c'est le nombre de personnes qui vont être recrutées pour l'année, et à quel niveau. Ce n'est pas de savoir s'il y aura des créations de postes, en plus ou en moins, dans tel ou tel secteur. Il veut avoir une vision globale.

Le vote du Parlement aurait beaucoup plus de signification s'il portait sur le nombre de fonctionnaires ou d'enseignants à recruter cette année, pour compenser les différents départs et d'éventuelles mesures nouvelles. Cela serait beaucoup plus intéressant que de discuter pour savoir si l'on va créer 1.000 ou 2.000 postes supplémentaires dans la fonction publique par rapport à la situation existante. Cette vision, beaucoup plus dynamique, permettrait sans doute d'envisager plus facilement des mutations de fonctionnaires d'un ministère à l'autre, en fonction de l'évolution des fonctions. Il y a là, véritablement, un réexamen à envisager

sur le plan conceptuel et de la pratique parlementaire, en ayant bien conscience que ce qui a une signification, c'est notre vote.

Dans le cadre d'un contrôle plus effectif et continu de la part du Parlement, et notamment des rapporteurs spéciaux, on pourrait se poser la question de savoir à quel moment ceux-ci pourraient faire part au Gouvernement de leurs constatations, pour amener à une révision implicite des services votés au moment de la préparation du budget. Actuellement, le produit de leurs travaux lui parvient en octobre ou novembre, au moment de la discussion de la seconde partie, ce qui est trop tard.

Ma deuxième question est relative aux régulations. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec les propos de M. le ministre sur ce point.

Bien entendu, je suis d'accord avec lui lorsqu'il nous explique, si on a prévu, par exemple, de faire pour 6 milliards de francs de routes dans une année, que, pour des raisons d'économie générale ou relatives à l'activité du secteur, il convient de réguler ces 6 milliards de francs. En revanche, ce qui n'est pas admissible, c'est que l'on procède, comme cela s'est passé auparavant, dès janvier ou février, à des abattements forfaitaires sur certaines dépenses de fonctionnement ou d'investissement. On revient alors sur un vote du Parlement sans justification - en dehors des justifications d'ordre conjoncturel - intrinsèque.

Cela m'amène à poser une question sur l'application actuelle de l'article 40 de la Constitution. Cet article bride beaucoup le Parlement - dans une certaine mesure, cela est justifié et il n'est pas question de revenir au système de la IV^{ème} République où chaque député pouvait proposer des dépenses nouvelles -. Mais, le Parlement n'a pas la faculté, lui, de procéder à des abattements généraux sur un certain nombre de types de dépenses, comme le Gouvernement le fait par le biais de la régulation ; or, je ne vois pas de justification à ce que le Parlement ne puisse pas avoir de pouvoirs dans ce domaine. Il n'a pas non plus le pouvoir de proposer des transferts de dépenses, par exemple du budget général vers des comptes spéciaux ou des budgets annexes et vice-versa. Il y a là une sorte d'immobilité du contrôle parlementaire, préjudiciable au contrôle de l'efficacité de la dépense publique. N'y a-t-il pas là matière à une réflexion plus approfondie, qui permettrait de rendre plus efficace le contrôle parlementaire ?

M. Dominique STRAUSS-KAHN : Je suis assez séduit par les propos de M. Auberger. Peut-être existe-t-il des difficultés que je ne perçois pas, mais j'ai dû mal à me faire à l'idée que cette distinction est obligatoirement définitive. Il se peut, toutefois, que l'idée d'un vote par ministère présente de graves inconvénients pour le Gouvernement. Cette idée mérite une investigation. On connaît les raisons pour lesquelles les modalités de vote actuelles ont été introduites en 1959. Mais, on peut considérer qu'il s'est passé du temps depuis. Je ne veux pas donner mon accord tant que je ne mesure pas exactement les conséquences, mais j'étudierai sérieusement cette proposition d'un vote par ministère.

Je répète tout de même ce que j'ai dit tout à l'heure : le problème n'est pas principalement juridique. Si la Commission des finances décide d'examiner les services votés, elle le peut.

Mais, nous allons examiner de très près ce qu'il est possible de faire sur ce sujet, tout en sachant que, s'il est utile de pouvoir faire voter en commission un certain nombre de budgets ministériels, pour éviter de trop occuper la séance publique, il ne faut pas entrer en contradiction avec cet objectif, en rendant le vote des budgets plus important qu'il ne l'est actuellement, par le biais de l'introduction d'un vote par ministère. C'est l'une des difficultés de l'exercice. Il faut y réfléchir.

Quant à la régulation, le fait d'en réaliser une en janvier ou en février est, non pas scandaleux, mais idiot. Lorsqu'on a besoin de procéder à des déplacements, on doit pouvoir trouver, des modalités plus fines que des réductions forfaitaires. Si l'on veut interdire, dans la loi ou l'ordonnance organique, les régulations idiotes, on se retrouve dans un schéma compliqué ! Le fait de réaliser 5% d'abattement parce que l'on veut récupérer 5% n'a pas de sens. Mais cela relève davantage de la responsabilité de la politique conduite que d'un problème juridique, qui est de savoir si c'est légitime ou pas.

S'agissant de l'article 40, je l'ai beaucoup exercé lorsque j'occupais les fonctions du Président Bonrepaux. Honnêtement, il s'agit un peu d'un sabre de bois. Lorsque le Gouvernement veut accepter une proposition, il la reprend à son compte ; quand il s'agit de problèmes fiscaux, il lève les gages. Quand le Gouvernement est opposé à la proposition, il peut compter sur sa majorité.

L'article 40 a été introduit dans la Constitution car l'on sortait d'une période financière dans laquelle les pressions diverses étaient telles, que l'on voulait pouvoir avoir un argument constitutionnel pour arrêter les déferlantes. Est-il souhaitable de modifier la Constitution à ce sujet, je n'en suis pas sûr, car, en pratique, je ne connais pas beaucoup de cas où l'article 40, non pas formellement, mais effectivement, ait servi. Au bout du compte, c'est la décision politique qui l'emporte. C'est donc un faux problème. Si l'on devait rédiger une constitution analogue à celle qui nous régit aujourd'hui, on n'aurait plus besoin d'intégrer l'article 40, mais je n'envisage pas une révision constitutionnelle sur un sujet qui semble manquer de substance.

M. le Président : La parole est à M. Carrez.

M. Gilles CARREZ : Messieurs les ministres, j'évoquerai rapidement quatre points.

S'agissant des mesures nouvelles, elles ont pour origine, soit des projets de loi émanant de différents ministères, soit des mesures fiscales. L'exécutif est-il prêt aujourd'hui à progresser, dans un cas, dans la voie des études d'impact et, dans l'autre, des simulations ?

Prenons l'exemple de la réforme de la taxe professionnelle. Il y a le débat politique : faut-il diminuer la taxe professionnelle ? Faut-il diminuer les charges sociales ? Mais, une fois que l'on a fait le choix de réduire la taxe professionnelle, encore faudrait-il posséder des éléments prévisionnels pour voir comment cette décision va se traduire par type d'entreprise, par branche d'activité, ou par catégorie de collectivités locales. Il me semble que chaque mesure fiscale devrait être assortie d'une simulation.

S'agissant des études d'impact, il en va de l'intérêt du ministère qui tient les cordons de la bourse que d'exiger des différents ministères, dits dépensiers, lorsqu'ils proposent un projet de loi qui engage des dépenses, de faire à l'avance l'inventaire de ces dépenses, et ce, dans un cadre pluriannuel. Quelles sont vos intentions sur ce point ?

Ma deuxième question concerne les moyens d'évaluation du Parlement, que j'aborderai uniquement du point de vue de l'efficacité de la dépense.

Le Parlement peut, afin de se doter de moyens supplémentaires, recourir à des audits et avoir ses propres offices. Cependant, il existe déjà, au sein et autour de l'Etat, tout un ensemble d'organismes. Il y a les corps de contrôle, il y a les inspections. Etes-vous prêts à

ce que les rapporteurs spéciaux et pour avis coordonnent leurs travaux avec l'ensemble de ces corps d'inspection et de contrôle qui relèvent de l'autorité de l'exécutif ?

Troisièmement, je souhaiterais revenir sur les questions de simplification et de lisibilité.

Il me semble, Monsieur Sautter, que, sans faire la révolution, on peut aller beaucoup plus loin - et vous l'avez laissé entendre tout à l'heure. On peut, à l'évidence, améliorer la lisibilité des bleus budgétaires. S'agissant du bleu concernant la loi de finances rectificative, par exemple, il est très difficile de voir directement quelles ont été les annulations au cours de l'année.

La présentation distinguant dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement est tout à fait possible. Lorsqu'elle a été faite pour la première fois, dans le cadre d'un débat d'orientation budgétaire, en 1996, elle a été extraordinairement pédagogique et vécue de façon très positive par la plupart des parlementaires, qui, par ailleurs, sont habitués à cette présentation des budgets dans les collectivités locales. On peut, de ce point de vue, fortement améliorer les choses.

M. Strauss-Kahn a rappelé que nous étions confrontés à ce problème dans nos collectivités locales. En effet, nous nous sommes tous rendu compte, lorsque nous avons choisi la présentation par chapitre, que nous avons les plus grandes difficultés à expliquer les choses aux membres de notre conseil municipal. Nous avons donc mis en place, parallèlement, des documents avec une présentation fonctionnelle. Là aussi, en agrégeant les comptes de l'Etat, nous pourrions certainement faciliter la compréhension de nos collègues et donc leur capacité de contrôle.

Quatrièmement, la pluriannualité. A partir du moment où, pour des raisons extérieures, liées à l'Europe, l'Etat est conduit à s'engager sur la voie d'une programmation triennale, cela ouvre des possibilités de gestion de la dépense publique beaucoup plus intéressantes. Quelles sont vos intentions, messieurs les ministres, quant à l'extension de telles procédures aux administrations, afin que celles-ci bénéficient de la confiance de la direction du budget dans le cadre d'une approche triennale, avec l'engagement d'une ristourne d'une partie des économies réalisées ?

Je me souviens, dans une vie antérieure, d'avoir pratiqué les conférences budgétaires. Je ne sais si cela a changé aujourd'hui, mais c'était d'une absurdité totale. Sauf que, dans le secteur que je suivais, nous avons réussi à mettre en place une programmation triennale et je crois que cela marchait un peu mieux. Les objections qui sont souvent avancées à l'encontre de cette approche tombent du fait que l'on est obligé, aujourd'hui, de procéder à un cadrage triennal global. Avez-vous l'intention de progresser sur ce point ?

M. Dominique STRAUSS-KAHN : Nous ne pouvons qu'être favorables aux études d'impact et aux simulations. Même s'il existe un problème de capacité limitée d'y procéder, je ne suis pas contre le principe. Sur les études d'impact, il ne peut y avoir d'objection. En ce qui concerne les simulations, non plus, mais j'y vois un léger obstacle : les simulations doivent être réalisées de façon suffisamment anonyme pour que le législateur reste dans une position neutre. En 1971, John Rawls expliquait, dans son livre « *Une théorie de la justice* », que, pour pouvoir prendre une décision, il ne faut pas savoir dans quelle situation on se trouvera soi-même lorsque la décision sera prise. En matière, par exemple, de simulation de réforme de la fiscalité locale et de leur impact sur les collectivités locales, on comprend bien que le fait de publier des simulations pour une cinquantaine de communes

met dans une situation particulière les élus de ces communes. Sous cette réserve, il convient évidemment de faire le maximum sur cette question.

Dans quelle mesure peut-on concevoir une coopération entre les rapporteurs spéciaux, et éventuellement les rapporteurs pour avis, et les différents corps de contrôle ? Je vois là trois difficultés.

Premièrement, une difficulté de principe liée à la séparation des pouvoirs : il me semble légitime que l'exécutif garde une capacité d'audits internes qui ne soient pas rendus publics. Sinon, il y a un risque de paralysie, dès lors que le Gouvernement voudra tester une idée, dont les résultats seront rendus publics. Il est normal que le Parlement n'ait pas accès à tous les documents, projets ou pré-projets. Si l'exécutif est soumis, sur une idée qu'il ne poursuivra pas, mais qu'il a voulu tester, à un débat public, la vie devient impossible.

Il doit être clair - le récent petit incident qui a eu lieu il y a six mois entre le Gouvernement et le Sénat l'a montré - que des études faites à l'intérieur de l'administration doivent pouvoir rester à l'intérieur de l'administration si le Gouvernement le souhaite. Elles sont utiles à son jugement. Mais sinon, on voit bien qu'il y a tout intérêt à ce qu'une partie des capacités d'expertise de l'Etat puissent être mises à disposition du Parlement.

Deuxièmement, les corps de contrôle peuvent être amenés, dans leurs rapports, à faire apparaître des éléments qui relèvent, par exemple, du secret fiscal. Or, par définition, ce type de rapport ne doit être communiqué à quiconque, pas plus à un parlementaire élaborant un rapport spécial. Il y a donc une distinction à opérer, pour avoir une règle de comportement satisfaisante.

Troisièmement - pour ce qui n'entrerait pas dans les catégories que je viens d'évoquer et pour lesquelles la coopération devrait, effectivement, pouvoir être, plus ouverte -, une garantie de secret, de non-communication, de la part des rapporteurs serait nécessaire, ne serait-ce, encore une fois, pour que nous puissions travailler.

Sous toutes ces réserves, nous devrions être en situation de fournir, notamment aux rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, le plus d'informations possibles. Il n'y a pas de souci de secret. Il y a simplement des limites à respecter pour que la dynamique puisse fonctionner.

M. Christian SAUTTER : J'aborderai, monsieur le Président, les deux dernières questions.

Premièrement, rendre les bleus plus clairs. Dans la mesure où la rédaction de ces bleus est un énorme travail administratif, nous ne pouvons qu'être favorables à ce que le citoyen, ou le représentant du citoyen, y trouve davantage de lisibilité. Le fait de concentrer la nomenclature budgétaire va dans cette direction, mais cela n'est peut-être pas suffisant. La séparation services votés/mesures nouvelles est peut-être aussi un facteur de non-clarté.

Nous pouvons essayer - peut-être pas sur tous en même temps - d'améliorer progressivement tel ou tel bleu avec les membres de la Commission des finances qui le souhaiteraient. Si le Gouvernement, et l'administration qui l'épaulent, rédigent ces documents, c'est pour qu'ils soient lus. Nous sommes donc prêts à faire un effort pour les rendre plus lisibles si vous avez des suggestions concrètes à formuler en la matière.

Deuxièmement, en ce qui concerne les procédures pluriannuelles et triennales, deux expériences ont déjà été menées, mais de manière limitée : une au ministère des finances

avec les services des relations économiques extérieures ; l'autre avec les services de l'équipement. La logique de ces contrats, que l'on ne peut que favoriser, était de dire « vous vous engagez sur des économies à atteindre et le budget vous en ristournera une partie ».

Nous pourrions, par une démarche progressive, mais qui demande beaucoup de résolution, aller plus loin, c'est-à-dire nous engager non seulement sur des économies, mais également sur des objectifs à atteindre avec les moyens correspondants. Et peut-être que certains bleus pourraient avoir une présentation synthétique de ce type.

A partir du moment où un ministère « dépensier » s'engagerait dans cette démarche de transparence des objectifs, de telle façon qu'ils soient vérifiables *a posteriori*, nous pourrions très bien faire en sorte que le budget soit plus global - c'est-à-dire qu'il y ait moins d'inquisition budgétaire sur des dépenses plus précises et donc davantage de « fongibilité » - et que, en même temps, la tendance spontanée à réduire certains budgets soit atténuée, en contrepartie de cet effort de transparence et de pluriannualité.

Prenons un autre exemple. Sur un certain nombre de contrats d'armement - après la revue de programme réalisée sur l'initiative d'Alain Richard -, le ministère de la défense et celui du budget sont parvenus conjointement à définir des programmes avec des coûts calculés au plus juste et des engagements de commandes pluriannuelles ont pu être passés sur des programmes limités. C'est l'intérêt des industriels qui fabriquent ces équipements, des armées et de la collectivité.

Il convient d'imposer des conditions assez strictes sur la transparence des objectifs et sur l'analyse du rapport entre les moyens mobilisés et les objectifs à atteindre, y compris, éventuellement, avec des comparaisons internationales.

Nous pouvons aller dans ce sens - pas sur tous les points - et il appartient à la Commission des finances, si elle le souhaite, de suggérer des domaines qui lui paraissent prioritaires en la matière.

M. le Président : La parole est à M. Fuchs.

M. Gérard FUCHS : Nous avons beaucoup parlé de contrôle et je souhaiterais revenir, pour ma part, sur les questions d'évaluation.

Il me semble que c'est en prenant, sous cet angle, l'examen de l'activité de notre administration, fut-elle budgétaire, que l'on peut éventuellement prouver qu'à argent égal, on peut obtenir un service supérieur ou qu'à service égal, on peut dépenser moins.

Mais, cela nous oblige à une approche en termes d'objectif, et non en termes de lignes budgétaires. Pour donner quelques exemples, on peut s'interroger sur l'efficacité de tel type d'aide à l'emploi, d'aide industrielle ou d'aide au développement, etc... Si l'on se pose ce genre de questions *ex post*, cela nous conduit, effectivement, au moins pour une partie de la présentation budgétaire, à dépasser la césure mesures nouvelles/services votés et à avoir une présentation globale des sommes engagées au regard d'un certain nombre d'objectifs.

Ma question est simple et volontairement simpliste : le ministère ici représenté, qui a la haute main sur nos dépenses nationales, est-il prêt, et dans quelles limites, à jouer le jeu, c'est-à-dire à répondre à un certain nombre de demandes d'évaluation sur des objectifs

précis d'origine parlementaire et à accepter le contrôle des objectifs initiaux ? Si l'on veut être novateur, c'est en posant les questions de cette manière que l'on peut arriver à l'être.

M. le Président : La parole est à M. Goulard.

M. François GOULARD : Au cours de nos travaux, nous avons entendu de nombreux intervenants formuler un certain nombre de suggestions, généralement très intéressantes. Certaines d'entre elles aboutiraient, si elles étaient retenues, à envisager une modification de l'ordonnance de 1959. Le Gouvernement est-il prêt, dans son principe, à envisager une telle réforme ?

Ma seconde question peut paraître secondaire, mais je pense qu'elle a une certaine importance. En France, le seul responsable d'un ministère, au regard du droit public, est le ministre. Tout agent de l'administration n'agit que sur délégation de son ministre. Au Parlement, l'interlocuteur exclusif est également le ministre. Nous n'avons pas coutume, en France, d'entendre, sauf exception, d'autres responsables de l'administration.

Or, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, par exemple, ont une pratique très différente - avec, il est vrai, une organisation administrative assez différente de la nôtre - et ont l'habitude de responsabiliser les fonctionnaires, chefs d'une administration. Ne serait-il pas intéressant de responsabiliser davantage les directeurs au sein des ministères et, pour nous, de trouver d'autres interlocuteurs que vous, messieurs les ministres ? Non pas que nous regrettons de vous avoir en face de nous, bien au contraire, mais il y aurait une efficacité plus grande, dans certains cas, à auditionner celui qui est au plus prêt de la responsabilité effective et pratique, plutôt que de toujours s'en « prendre » au ministre, qui est quelquefois, par la force des choses, plus loin de l'exécution de l'action administrative.

M. Augustin BONREPAUX, Président de la Commission des finances : Permettez-moi de prolonger la question de M. Goulard, qui me paraît importante.

Dans la mesure où nous souhaitons effectuer un contrôle dépourvu de toute connotation politique, il est indispensable que nous puissions auditionner des chefs de service, des directeurs, plutôt que les ministres, afin d'aller au plus prêt de la réalité. Qu'en pensez-vous ?

M. le Président : La parole est à M. Dominati.

M. Laurent DOMINATI : Messieurs les ministres, ce groupe de travail n'a pas été demandé par l'opposition, mais a été constitué à l'initiative de la majorité et du Président de l'Assemblée nationale, avec l'accord du Rapporteur général et du Président de la Commission des finances. Nous avons tous ici le sentiment qu'il existe un véritable problème de contrôle et d'efficacité de la dépense publique.

Depuis des années, avec plus ou moins de réussite, nous cherchons le moyen d'obtenir un meilleur rapport qualité/prix, compte tenu du montant des dépenses publiques. Et vous, vous nous dites, que ce qui coûte cher, c'est, non pas l'Etat, mais les dépenses sociales et celles des collectivités locales. Nous pourrions en débattre longuement, car l'Etat a transféré un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales. Il n'a peut-être pas fait les économies là où elles devaient l'être.

Par ailleurs, nous pensons - opposition et majorité réunies - que c'est le Parlement qui est le plus légitime, voire même le seul légitime, pour effectuer un meilleur contrôle de ces dépenses - le terme de contrôle ne devant pas être entendu au sens politique du terme. Il est vrai, comme l'a précisé M. Sautter, qu'actuellement, on a ce débat ministère par ministère, car on ne discute pas simplement des mesures nouvelles, mais également d'une politique générale. Mais là n'est pas la question. Nous devons contrôler que les objectifs fixés ont été atteints avec les moyens demandés par l'administration : ces objectifs ont-ils été atteints ? à quel prix ? pourquoi ? Ce n'est pas la même chose que de débattre, où l'on retrouvera là les clivages politiques habituels, d'une politique sectorielle.

Au-delà du clivage politique entre majorité et opposition, c'est bien le Parlement qui doit contrôler l'efficacité des dépenses publiques. Et nous cherchons, depuis un certain nombre de mois, le moyen de renforcer ce contrôle.

Nous avons pris acte de quelques propositions concernant, notamment, la comptabilité patrimoniale, une nouvelle présentation du calendrier budgétaire ou un renforcement du débat budgétaire en prenant en compte une vision plus large : passé, présent, avenir. Mais lorsqu'on vous demande si un vote serait nécessaire après le débat d'orientation budgétaire, vous nous répondez que non, que s'engager sur des chiffres ne serait pas prudent ; vous le faites pourtant devant la Commission européenne.

Par ailleurs, lorsqu'on vous parle de régulation, vous nous répondez qu'un gouvernement idiot doit avoir la possibilité d'effectuer une régulation idiote - je précise que cela ne vous concerne pas ! Cela a pu survenir, cela pourra arriver. Après tout, le Gouvernement peut faire quelque bêtise et, heureusement, on peut lui laisser la possibilité de corriger ses propositions. Cela étant, dans d'autres pays, quand le ministre des finances, ou le Gouvernement, décide une régulation budgétaire, il va devant la Commission des finances. Il n'y a pas besoin d'un texte de loi pour cela. Il peut venir dans les deux jours, voire en urgence, peut-être même peut-il venir s'expliquer, débattre, comme cela se fait dans beaucoup de pays. On n'a pas besoin d'un texte de loi ou d'un projet de loi de finances rectificative.

Lorsqu'on évoque ensuite, devant vous, la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement, vous avez l'air sceptique. Je ne veux pas vous faire de procès d'intention. J'étais moi-même sceptique au départ. Le Président le sait, je suis sceptique sur la capacité révolutionnaire de notre Parlement à améliorer son fonctionnement, afin de contrôler le Gouvernement, parce que ce n'est pas la tradition de la Vème République et que nous ne vivons pas dans cet état d'esprit là.

Je pourrais continuer ainsi et citer des réponses que vous avez faites : concernant les services votés, et pour lesquels vous êtes à la fois ouvert, mais dubitatif. Je comprends. Je préfère que vous soyez ouvert que simplement dubitatif, monsieur le ministre ! Au début, vous étiez dubitatif, maintenant vous être ouvert. Tant mieux !

J'en viens à la conclusion. Etes-vous persuadé comme nous, je le crois, qu'il existe un véritable problème du contrôle de l'efficacité des dépenses publiques, qui ne peut être uniquement résolu par un contrôle interne de l'administration ou par la Cour des comptes ? Pensez-vous, comme nous, que c'est le Parlement qui peut le faire ? Et êtes-vous véritablement disposé à donner plus de poids au Parlement ? Car en réalité, un tel problème touche à l'équilibre, ou au déséquilibre, des pouvoirs entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

Pour ma part, je le répète, je suis sceptique, non pas parce que je suis dans l'opposition, mais parce qu'il s'agit d'un problème institutionnel et que j'imagine mal un gouvernement accepter de se voir dépouillé. Cependant, vous auriez intérêt à le faire, car, comme l'a dit l'un de mes collègues, il ne s'agit pas de contrer le Gouvernement, mais de délivrer tel ou tel ministre de l'inertie de l'administration.

Etes-vous disposé - ce que je n'ai pas vraiment saisi - à faire, au moins, un début de révolution, ou êtes-vous simplement aimable, comme il se doit, devant la représentation nationale ? A ce moment-là, vous décevrez non pas l'opposition, mais votre propre majorité.

M. Christian SAUTTER : Si M. Dominati n'a pas senti que nous sommes venus avec l'idée de procéder à des réformes profondes, des pratiques autant que des règles, je regrette de ne pas avoir été plus clair dans mon exposé, car je crois que les règles permettent une pratique de contrôle beaucoup plus ample qu'actuellement.

M. Fuchs souhaite savoir si nous sommes prêts à répondre à des demandes d'évaluation. J'ai proposé, dans mon exposé liminaire, de faire en sorte que le débat d'orientation budgétaire - qui devrait, de ce point de vue, peut-être changer partiellement de nom - puisse être le point d'aboutissement d'un certain nombre d'examen, par les commissions parlementaires, de rapports d'activité sur l'exercice écoulé, établis, non seulement par le ministère du budget, mais également par chacun des ministères. Ces rapports permettraient d'apporter les réponses suivantes : voilà ce à quoi nous nous étions engagés il y a trois ans, voilà ce qui a été fait et voilà la raison des écarts.

Cette procédure, qui ne demande aucune modification législative, pourrait amener des enseignements tout à fait féconds, non pas en termes philosophiques, mais pour l'action de l'Etat, au cours des années à venir.

Quant à réaliser des évaluations sur mesure, à ma connaissance, depuis dix-neuf mois, nous n'avons jamais répondu négativement à une demande émanant du Président ou du Rapporteur général de la Commission des finances. Nous essayons de fournir toutes les informations qui nous sont demandées.

M. Dominique STRAUSS-KAHN : Monsieur le Président, je répondrai, en premier lieu, à la question de M. Goulard relative à la modification de l'ordonnance de 1959. Par définition, aucun sujet n'est tabou, mais il me semble que le problème, dans un premier temps, est de savoir ce que l'on veut faire. Si on est d'accord pour agir, ensuite on verra s'il faut modifier des textes législatifs et lesquels. L'objectif en soi n'est pas de modifier l'ordonnance.

Sa deuxième question concernait la plus grande responsabilisation des directeurs des ministères. Il s'agit là d'un problème concernant directement l'exécutif. Quant à la possibilité pour le Parlement d'entendre les fonctionnaires des ministères, je ne crois pas qu'il y ait d'obstacle. C'est d'ores et déjà possible. Je ne crois pas que ce Gouvernement - ni le précédent d'ailleurs - ait refusé à la Commission des finances qu'un directeur lui présente telle ou telle question. Si, sur un sujet fiscal, la Commission des finances souhaite auditionner le chef de la législation fiscale, c'est tout à fait possible.

Sur le fond, je suis favorable à l'idée de responsabiliser davantage les grands patrons de notre administration. Faut-il passer à un système d'agences à l'américaine ? C'est un débat

très compliqué, car une telle option remet notamment en cause nos règles de comptabilité publique. Mais, sur le principe d'une plus grande visibilité et d'une plus grande responsabilité, je suis d'accord, avec néanmoins une réserve : la responsabilité politique devant le Parlement relève, *in fine*, du ministre.

Monsieur Dominati, contrairement à ce que vous avez dit, le Conseil européen ne vote pas, la Commission européenne ne faisant que recevoir des propositions, qui sont ensuite discutées.

Nous débattons sur la croissance de 1999. Quant à savoir ce qu'il adviendra de la croissance en 2002... ! Personne ne peut s'engager sur ce qu'il fera en 2002. Les projections triennales sont très utiles, mais de là à demander à un gouvernement de faire voter sa majorité sur ce qui se passera en 2002 !

En revanche, contrairement à cette année où nous avons été pris par le temps, il me paraît absolument normal d'en débattre de manière plus approfondie. Il conviendrait d'instaurer, au cours du premier trimestre, une discussion approfondie avec la Commission des finances sur ces projections triennales et ne pas se contenter de leur seule présentation, comme cette année.

S'agissant de la régulation, je suis tout à fait d'accord pour que le ministre concerné aille devant la Commission des finances ; en revanche, il ne serait pas raisonnable d'exiger systématiquement une loi de finances rectificative, car on ne tiendrait pas les délais.

En ce qui concerne votre question de fond, monsieur Dominati, il n'y a aucun doute : il y a besoin de mieux contrôler la dépense publique et c'est au Parlement de le faire. Par quels moyens ? Nous examinerons avec attention les propositions qui vont nous être présentées. La discussion ne s'arrêtera certainement pas avec la publication des conclusions de ce groupe de travail.

Mon sentiment est qu'il s'agit, en matière de contrôle de la dépense publique par le Parlement, plus d'une question de connaissance, de bonne appréciation, que d'un problème de procédure. De ce point de vue, la qualité des bleus et la comptabilité patrimoniale sont des données très importantes.

Par ailleurs, les instruments de contrôle, dont disposent les parlementaires, sont utilisés à 10 %, ce qui renforce mes convictions : il s'agit davantage d'un problème de pratique parlementaire. Le Parlement doit réaliser ce contrôle et le Gouvernement doit fournir les informations pour le faciliter. Ce n'est donc pas un problème de révision des textes.

Enfin, cette discussion se déroule dans un climat tel que j'en viens à souhaiter que l'on discute le projet de loi de finances dans une ambiance de cette nature.

Je terminerai avec une citation : « *Le débat sur le budget tient une terrible place dans la soupe parlementaire, et on n'en vient jamais à bout. Que faisait la Chambre aujourd'hui ? Elle discute le budget. Que faisait-elle hier ? Elle discute le budget. Que fera-t-elle demain ? Elle discute le budget* ». Cette citation est de Jean Jaurès, en 1913. Vous voyez, rien ne change sous le soleil. Néanmoins, nous sommes prêts à bouger.

M. le Président : Messieurs les ministres, nous vous remercions infiniment d'avoir répondu longuement aux nombreuses questions qui vous ont été posées.