

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement

- Visioconférence avec le bureau parlementaire du budget (ufficio parlamentare di bilancio) de l'Italie (M. Giuseppe Pisauro, président, et Mme Chiara Goretti, membre) 2

Lundi

23 avril 2018

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
M. Jean-François
Eliaou, *Rapporteur***



La réunion débute à 11 heures.

Présidence de Jean-François Eliaou, rapporteur.

Le groupe de travail procède à une visioconférence avec le bureau parlementaire du budget (ufficio parlamentare di bilancio) de l'Italie (M. Giuseppe Pisauro, président, et Mme Chiara Goretti, membre).

M. Jean-François Eliaou, président. Je salue tout d'abord, à l'occasion de cet échange en visioconférence, les deux membres du Bureau parlementaire du budget italien qui nous font l'honneur de cette rencontre : son président, M. Giuseppe Pisauro, et Mme Chiara Goretti. Je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence du président de notre groupe de travail, M. Jean-Noël Barrot, retenu inopinément en circonscription ce matin et qui ne peut nous rejoindre à temps.

Je salue également les membres du service économique de l'ambassade de France à Rome qui assistent à cette réunion, M. Vincent Guitton, ministre-conseiller pour les affaires économiques et chef du service économique régional ; M. Arnaud Guigné, conseiller économique, adjoint du chef du service ; et Mme Béatrice di Piazza, attachée économique, chargée des questions macroéconomiques et budgétaires.

Le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation a été créé par le Bureau de l'Assemblée nationale sous l'égide du Président François de Rugy pour la durée de la législature. Il compte dix membres, représentant l'ensemble des groupes parlementaires, et j'en suis le rapporteur. Ce groupe de travail porte sur les moyens juridiques et matériels permettant la conduite des procédures de contrôle et d'évaluation.

La première séquence de nos travaux a été consacrée à l'amélioration des moyens de contrôle et d'évaluation, dans le cadre de la révision constitutionnelle prévue en 2018. Elle s'est conclue par la publication d'un rapport qui propose plusieurs modifications de la Constitution. La deuxième phase de nos travaux, que nous menons actuellement, porte sur la préfiguration du format et des compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement. À cet égard, les expériences étrangères nous sont précieuses. Je précise qu'un tel organe d'évaluation et de contrôle n'existe pas en France à l'heure actuelle au Parlement. Des missions se sont rendues à Washington ainsi qu'à Londres. Faute de pouvoir nous rendre à Rome, nous vous sommes reconnaissants d'avoir accepté cette rencontre en visioconférence qui, je n'en doute pas, permettra d'approfondir notre réflexion.

Le Bureau parlementaire du budget (*Ufficio parlamentare di bilancio, UPB*), créé en 2014, est chargé de valider les prévisions macroéconomiques et budgétaires présentées par l'exécutif, de se prononcer sur la soutenabilité de la trajectoire des finances publiques et, sur son initiative ou à la demande des commissions des finances de la Chambre des députés et du Sénat, d'évaluer l'impact sur les finances publiques des mesures législatives les plus importantes.

Nous sommes particulièrement désireux de vous entendre sur le statut de votre organisme, son caractère bicaméral, son autonomie de fonctionnement, les moyens dont il dispose en matière de ressources financières et humaines, la nature des relations qu'il entretient tant avec les parlementaires eux-mêmes qu'avec l'administration parlementaire et le Gouvernement.

Le président Jean-Noël Barrot souhaite également vous interroger sur les effectifs, la formation et le mode de recrutement du personnel, les procédures de saisine et l'existence d'un droit de tirage. Qui peut saisir l'office, comment s'opère la répartition entre les différentes commissions, la majorité et l'opposition ? Enfin, quelles leçons avez-vous tirées depuis votre création en 2014 ? Nous sommes extrêmement intéressés par votre expérience, étant donné la proximité entre l'Italie et la France.

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). Bonjour, nous sommes très heureux de partager notre expérience avec vous. Les organismes fiscaux indépendants sont un élément très important du système de gouvernance des finances publiques.

L'UPB est une institution indépendante, non seulement à l'égard du Gouvernement, mais aussi du Parlement. Cependant, elle est située dans le Parlement. Pour évaluer son lien avec le Parlement, il faut prendre en compte toute une série d'éléments, et en premier lieu le mécanisme de nomination du conseil de l'UPB. Il est composé d'un président – j'exerce cette fonction – et de deux autres membres : Mme Chiara Goretti ici présente et le Pr. Umberto Zanatti qui n'est pas parmi nous aujourd'hui. La procédure de nomination des membres du Bureau est non partisane. Les commissions du budget de la Chambre des députés et du Sénat ont approuvé à la majorité des deux tiers une liste de dix personnes. Cette liste a ensuite été soumise au président de la Chambre des députés et à celui du Sénat, qui ont procédé à la désignation du conseil.

Je reviendrai dans le détail sur les relations avec le Parlement, mais pour vous donner un aperçu général, le Bureau doit répondre aux différentes requêtes des commissions, pas aux requêtes individuelles des députés ou des sénateurs.

M. Jean-François Eliaou, président. Et qu'en est-il des groupes politiques ?

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). Seules les commissions peuvent saisir le Bureau parlementaire du budget. Les groupes politiques en tant que tels ne peuvent pas le faire. Il existe des structures au sein des administrations de la Chambre des députés et du Sénat auxquelles les groupes politiques ou les parlementaires individuels peuvent s'adresser, telles que le secrétariat de la commission des finances et les services budgétaires du Parlement.

Mme Chiara Goretti (*interprétation de l'italien*). L'UPB travaille sur la base d'un programme de travail élaboré annuellement. Il a la latitude pour l'élaborer, mais nous tenons compte des principaux thèmes politiques. Notre idée est de prendre en charge tous les points d'intérêts à un moment donné. Si une question apparaît et soulève des problèmes par la suite, elle pourra être intégrée au programme de travail, mais les groupes politiques doivent passer par les commissions, et trouver un équilibre entre les intérêts du moment.

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). Nous le voyons dans notre expérience au quotidien. Cette année, nous avons été auditionnés à peu près une fois par mois par les commissions parlementaires. Parmi ces auditions, certaines sont récurrentes : celles qui concernent la loi budgétaire, le programme de stabilité, les prévisions macroéconomiques. Exception faite de ces auditions, les autres sont demandées par les commissions. Le programme ne se traduit pas nécessairement par des travaux faisant l'objet d'une audition. En revanche, dans le cadre de leur activité, les commissions décident de saisir l'UPB. D'expérience, quand un groupe politique souhaite saisir l'UPB, normalement, il est fait droit à cette requête.

M. Eliaou, rapporteur. Quelle est la répartition entre le travail réalisé à la demande des commissions, et celui issu du propre programme de l'UPB ?

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). La part la plus importante de l'activité est constituée par les tâches institutionnelles d'analyse des documents budgétaires et de prévision, qui ne sont pas issues de demandes des commissions.

Deux des tâches principales de l'UPB sont liées au cadre européen : la ratification et la validation des prévisions macroéconomiques officielles du Gouvernement et l'évaluation des finances publiques.

Une autre série de tâches consiste en l'évaluation des effets macroéconomiques et financiers des principales mesures adoptées par le Parlement. Ceci a beaucoup à voir avec le travail des commissions, mais se fait sans saisine de leur part. L'UPB ne fait pas une évaluation de toutes les mesures adoptées, ni de tous les amendements.

M. Eliaou, rapporteur. Il n'y a donc pas d'évaluation *ex ante* des amendements et des projets de loi ?

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). Nous réalisons une évaluation *ex ante* des mesures principales. Soit le Bureau estime qu'un projet de loi donné impose une évaluation *ex ante*, soit l'UPB est saisie par une commission. Mais l'UPB n'assure pas un soutien au quotidien du travail des commissions, l'administration parlementaire est là pour cela.

M. Eliaou, rapporteur. Existe-t-il un suivi *ex post* des mesures législatives concernant le budget et les finances ?

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). Au plan macroéconomique, il y a une évaluation *ex post* de l'évolution des finances publiques. D'autres évaluations *ex post* ont pour objet d'améliorer notre aptitude à réaliser ce genre de travail.

Mme Chiara Goretti (*interprétation de l'italien*). À titre d'exemple, le projet de loi sur le revenu d'inclusion a fait l'objet d'une évaluation *ex ante*, d'une évaluation *ex post*, et d'une évaluation générale des mesures antérieures similaires. Et la mise en œuvre de cette mesure fera l'objet d'une évaluation *ex post* chaque année. S'agissant d'une mesure particulièrement importante, l'UPB estime qu'il lui revient d'en évaluer les effets.

M. Eliaou, rapporteur. L'évaluation de l'UPB se fait dans le cadre budgétaire. Est-elle aussi réalisée sur le budget de la Sécurité sociale, ou de son équivalent en Italie ?

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). Certainement, notre mandat porte sur l'analyse de l'ensemble des finances publiques – pas uniquement les finances de l'État – ainsi que les effets de redistribution qui en découlent.

Dans le système institutionnel italien, le budget de la Sécurité sociale est un reflet du budget de l'État : le budget de l'État établit le montant qui sera transféré à la Sécurité sociale. Ces dernières années, nous nous sommes également occupés du budget de l'INPS (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*). Nous avons également analysé les répercussions du budget de l'État sur le budget des collectivités territoriales, et sur le système de santé.

Pour ce qui est de notre autonomie de fonctionnement, notre programme de travail est présenté aux commissions du budget, elles en sont informées. L'UPB bénéficie d'une affectation budgétaire qui est inscrite dans la Constitution. Ce montant s'élève à 6 millions d'euros par an. Le mécanisme formel prévoit que le budget de l'État transfère 3 millions à la chambre des députés et 3 millions au Sénat, et ces sommes sont portées au budget de l'UPB. L'UPB a son propre budget. Et tout ce qui a trait au fonctionnement de l'UPB, que ce soit les rémunérations, les ressources humaines ou la sélection, relève de sa seule compétence. Notre premier acte, après la création de l'UPB, a été de définir son règlement. Ces règles sont approuvées par le président de la Chambre et celui du Sénat.

Les moyens matériels, tels que le siège ou l'informatique, sont assurés par la Chambre ou le Sénat. Notre budget concerne les charges de personnel et les dépenses courantes, ou encore les relations avec les centres de recherche.

S'agissant de la structure du personnel, la loi constitutionnelle établit que le Bureau, dans une première phase, peut se doter d'une structure de trente personnes. Après la troisième année, les effectifs peuvent passer de trente à quarante personnes. La dotation budgétaire de 6 millions d'euros est fixe. Jusqu'à présent, nous n'avons pas réussi à dépenser toute cette somme, et notre structure se compose de vingt-cinq personnes, mais nous avons le projet de porter les effectifs à quarante personnes.

M. Eliaou, rapporteur. Après cette évolution de ressources humaines, est-ce que les missions de l'UPB vont changer pour s'élargir, ou sont-elles fixées par la loi constitutionnelle ?

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). Les missions sont fixées par la loi constitutionnelle. Mais elles sont très larges, dans la mesure où elles portent également sur les prévisions de long terme, par exemple les retraites. Disposer d'un plus grand nombre de collaborateurs nous permettra, non pas d'élargir les sujets, mais de mieux nous acquitter de nos fonctions.

Mme Chiara Goretti (*interprétation de l'italien*). Par exemple, nous pourrions couvrir un plus grand nombre de politiques publiques, aux stades *ex ante* ou *ex post*.

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). À notre création en 2014, nos effectifs étaient de cinq personnes. Nous avons seulement accompli les tâches indispensables : la validation des prévisions macroéconomiques et l'évaluation de l'évolution des finances publiques. À mesure que l'UPB s'est renforcé, nous avons élargi notre rayon d'action.

L'important est moins la dotation en ressources humaines que la possibilité de faire appel à des instruments techniques, des modèles économiques. Aujourd'hui, nous avons notre modèle de prévision macroéconomique et nous sommes en train de mettre en place des modèles de microsimulation pour évaluer l'impact redistributif des mesures présentées par le Gouvernement ou le Parlement. Nous mettons en place des modèles d'évaluation à long terme de certains aspects des finances publiques, par exemple la santé ou les retraites.

Il est évident que pendant les premières années, beaucoup d'énergie a été consacrée à élaborer ces outils.

M. Eliaou, rapporteur. Concernant l'expertise, faites-vous appel à des structures extérieures privées ? Et si c'est le cas, quel budget consacrez-vous au concours de ces structures externes ?

Par ailleurs, nous avons vu que vous aviez un conseil scientifique. Quelle est la répartition des rôles entre ce conseil scientifique et les expertises auxquelles vous pouvez faire appel à l'extérieur ?

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). Les relations avec les entités privées concernent surtout la validation des prévisions macroéconomiques.

Nous avons passé un protocole d'entente avec le ministère de l'économie en vertu duquel nous recevons, un mois avant la parution, une prévision provisoire. Nous l'évaluons en la comparant avec d'autres prévisions : la nôtre, réalisée avec le modèle économique dont je vous parlais à l'instant ; et trois autres, réalisées *ad hoc*, en se fondant sur les mêmes hypothèses que celles utilisées par le ministère de l'économie, par les trois instituts privés indépendants nationaux. Finalement, nous utilisons quatre prévisions, que nous comparons aux prévisions officielles du Gouvernement.

Puis, un échange s'engage avec le ministère de l'économie. Normalement, dans ce cadre, des modifications sont apportées aux prévisions initiales, et cette procédure s'achève par notre validation de ces prévisions. Ce fut presque toujours le cas, à une exception près.

Quand nous présentons le résultat de cet exercice au Parlement, nous comparons nos évaluations avec celles du Gouvernement et des trois instituts privés. Nous expliquons au Parlement les raisons pour lesquelles, à la lumière de ces prévisions, nous avons décidé de valider ou de ne pas valider. Vous voyez que le processus est très transparent.

Nos relations avec ces trois instituts de recherche privés ont un coût annuel de 100 000 euros au total. C'est le poste de dépense principal s'agissant du recours à l'expertise extérieure. Les relations avec d'autres experts privés, experts universitaires ou consultants, s'élèvent à environ 20 000 ou 30 000 euros par an.

Mme Chiara Goretti (*interprétation de l'italien*). Nous avons eu recours à cette expertise externe jusqu'à présent pour pallier l'absence de compétences en interne. Cette lacune sera certainement réglée dès que les effectifs seront plus étoffés.

M. Eliaou, rapporteur. Pour faire des comparaisons, aussi bien internes à l'office qu'externes, et pour comparer vos résultats à ceux du Gouvernement, il faut avoir accès aux données brutes. Y avez-vous facilement accès, et quelles sont vos relations avec le Gouvernement à ce sujet ? Nous avons commencé à y réfléchir en France, et la question de l'accès aux données se pose.

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). C'est en effet un point critique, et nous essayons de régler ce problème, non sans peine, avec quelques améliorations très lentes. La loi constitutionnelle prévoit que l'UPB a accès à toutes les bases de données économiques et financières de l'administration publique. En pratique, des accords ou des conventions doivent être conclus avec chaque administration publique. Des progrès ont été accomplis, mais la situation n'est pas encore idéale. Idéalement, l'UPB devrait accéder sans tarder aux données qu'il demande. Ce n'est pas le cas, c'est un travail pénible.

M. Eliaou, rapporteur. Le conseil scientifique est appelé, dans le futur, à remplacer l'appel à des expertises privées extérieures, est-ce bien cela ?

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). Pas exactement. Le conseil scientifique se compose de vingt membres, qui ne sont pas rémunérés. Il fournit des indications méthodologiques générales.

Pour prendre un exemple concret, nous préparons un projet de programme annuel que nous analysons avec le comité scientifique. Il nous aide à identifier les sujets qui revêtent un intérêt particulier, et il donne des suggestions portant notamment sur les techniques d'évaluation à adopter.

Ce n'est pas un organe d'expertise à proprement parler, mais plutôt un organe de validation scientifique. Par exemple, les aspects techniques de l'activité de l'UPB sont envoyés au comité scientifique pour avis. Pour simplifier, c'est la même procédure qui est adoptée par les revues scientifiques : les articles leur sont envoyés, et la revue décide de publier ou non les articles en se fondant sur l'avis d'un expert.

M. Eliaou, rapporteur. Le conseil scientifique est donc indépendant ? S'il donne un avis défavorable, l'UPB va-t-il nécessairement suivre cet avis, ou est-il simplement consultatif ?

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). La procédure n'est pas très formalisée. Pour reprendre l'exemple de la revue scientifique, le feu vert est donné par le comité de rédaction, et il en va de même pour nous. Le conseil scientifique donne un avis consultatif, cette procédure est informelle.

Mme Chiara Goretti (*interprétation de l'italien*). Si le comité scientifique exprime un avis défavorable, il est de notre intérêt d'en tenir compte. Mais s'il s'exprime sur le fond et que son avis peut être remis en question, c'est nous qui prenons la décision finale.

M. Eliaou, rapporteur. Pour conclure, j'ai une question plus générale. Depuis votre création, en 2014, quel est votre retour d'expérience ? Quelles sont vos difficultés actuelles, quelles sont celles que vous avez réussi à aplanir, et quelles sont vos perspectives ? Quel a été l'apport à la démocratie italienne de la création et du fonctionnement de l'UPB ?

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). La raison ultime de la présence de l'UPB dans le système italien peut être résumée en une phrase : rompre le monopole de l'information du Gouvernement.

L'évaluation économique est, par nature, un exercice incertain. La seule manière de garantir que l'évaluation ne soit pas biaisée dans une seule direction est d'avoir une pluralité d'évaluations. C'est l'apport de l'UPB à la démocratie.

Par exemple, concernant les prévisions macroéconomiques, j'étais frappé par les évaluations réalisées par des sénateurs au cours des dernières années. La présence de l'UPB a évincé du débat parlementaire tous les aspects portant sur les prévisions macroéconomiques. Par le passé, l'opposition considérait que les prévisions officielles étaient trop optimistes, voire truquées. Ce type de débat a disparu, parce que le fait que les prévisions soient validées par un organisme indépendant de manière transparente – dans la mesure où nous expliquons pourquoi nous validons ou non – a tranquilisé tous les membres du Parlement.

De notre point de vue, le retour d'expérience est positif. La difficulté principale que nous avons rencontrée concerne l'accès aux données.

Une autre difficulté, d'ordre pratique, tient au fait que le siège de l'UPB est fourni par la Chambre des députés et le Sénat. Avec le recul, cette disposition législative est un peu floue, et nous n'avons pas encore de siège définitif. Une partie de l'UPB se trouve dans le palais de la Chambre des députés, une autre au Sénat. Cela entraîne des problèmes de coordination. C'est une difficulté objective, surtout pour une entité nouvelle. Cela risque de constituer un goulot d'étranglement si nous voulons étendre nos effectifs à quarante personnes.

Pour en revenir au problème de l'accès aux données et au retour d'expérience du Parlement, nous avons discuté avec ISTAT (*Istituto nazionale di statistica*). La rédaction de la loi constitutionnelle leur interdisait de nous donner l'accès à leurs données, elle a été amendée à l'unanimité du Sénat et de la Chambre des députés. C'est une indication de l'utilité de l'UPB aux yeux des deux chambres. Cette modification de la loi constitutionnelle est intervenue deux ans après la naissance de l'UPB.

Mme Chiara Goretti (*interprétation de l'italien*). S'agissant de l'apport à la démocratie de l'UPB, nous avons compris que notre interlocuteur n'est pas seulement le Parlement, mais aussi l'opinion publique. Il faut que l'opinion publique participe à cet échange.

C'est pourquoi, dans notre programme de travail pour 2018, nous avons inclus un volet qui concerne l'éducation au budget et aux politiques publiques. Ce programme sera développé dans les établissements d'enseignement supérieur en utilisant des vidéos et des logiciels pour atteindre une population non spécialisée.

M. Eliaou, rapporteur. Merci beaucoup de nous avoir accordé ce long entretien d'explication, qui a été fort utile. Même si les systèmes politiques français et italiens sont légèrement différents, nous avons l'ambition de créer un organisme qui ressemblerait au vôtre. Je vous remercie sincèrement au nom de mes collègues, et j'espère que nous nous verrons à Rome ou à Paris pour parler plus longuement de votre expérience.

M. Giuseppe Pisauro (*interprétation de l'italien*). Merci à vous, cet espoir est partagé, nous espérons vous voir bientôt !

La réunion s'achève à 12 heures 15.

Membres présents ou excusés

Présent. - M. Jean-François Eliaou

Excusés. - M. Jean-Noël Barrot, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, Mme Aurore Bergé, M. Paul Christophe, M. Régis Juanico