

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XV^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Séances du lundi 17 juin 2019

Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1^{re} séance 6027

2^e séance 6059

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

276^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du lundi 17 juin 2019

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. RICHARD FERRAND

1. Rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État (p. 6029)

M. le président
M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes
M. Éric Woerth, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire
M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire
M. Jean-Paul Dufrègne
M. Laurent Saint-Martin
Mme Sarah El Haïry
Mme Christine Pires Beaune
Mme Lise Magnier
M. Michel Castellani
M. Jean-Luc Mélenchon
M. Jean-René Cazeneuve
M. Ludovic Pajot

Suspension et reprise de la séance (p. 6045)

PRÉSIDENTE DE MME ANNIE GENEVARD

2. Engagement citoyen (p. 6045)

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 6046)

Mme Sarah El Haïry
M. Régis Juanico
Mme Lise Magnier
Mme Sandrine Josso
Mme Mathilde Panot
M. Jean-Paul Dufrègne
Mme Jacqueline Dubois

3. Convocation du Parlement en session extraordinaire (p. 6054)

4. Engagement citoyen (*suite*) (p. 6054)

M. Maxime Minot
M. Sylvain Waserman
Mme Céline Calvez

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé

VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (p. 6058)

5. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 6058)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. RICHARD FERRAND

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à seize heures.)

1

RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État.

Je souhaite, en votre nom à tous, la bienvenue au Premier président de la Cour des comptes. La collaboration entre l'Assemblée nationale et la Cour des comptes est un élément essentiel du contrôle de la bonne utilisation des ressources publiques. Elle permet aux commissions des finances et des affaires sociales, au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et, plus largement, à tous les membres de notre assemblée de bénéficier d'une expertise indispensable à l'exercice de leurs prérogatives.

Je tiens tout particulièrement à vous remercier pour votre précieuse contribution à la nouvelle édition du « Printemps de l'évaluation ». En faisant le choix de consacrer une semaine complète de débats, en séance publique, à l'examen de l'exécution du budget de l'État, l'Assemblée nationale entend exercer pleinement sa mission constitutionnelle d'évaluation de l'action publique. Après un premier exercice réussi l'an dernier, notre assemblée a souhaité non seulement reconduire, mais pérenniser ce nouveau temps fort du calendrier budgétaire, en l'inscrivant dans son règlement. Je m'en réjouis et j'émet le vœu que nous puissions continuer à développer cette pratique au profit du bon fonctionnement de notre vie démocratique et d'une information optimale de nos concitoyens.

La parole est à M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.

M. Didier Migaud, *Premier président de la Cour des comptes.* Je suis très honoré de vous présenter dans cet hémicycle, et pour la deuxième année consécutive, les conclusions du rapport sur l'exécution du budget de l'État.

Par votre invitation, vous témoignez de l'intérêt que vous portez aux travaux des juridictions financières et démontrez votre volonté d'en exploiter davantage les observations et recommandations, faisant ainsi pleinement vivre l'article 47-2 de notre Constitution.

L'année dernière, j'avais déjà eu l'occasion de saluer l'initiative que vous aviez prise de consacrer davantage de temps à l'examen des résultats de l'action publique dans le cadre du « Printemps de l'évaluation ». Je suis heureux de le faire à nouveau cette année.

La Cour a souvent eu l'occasion de regretter le décalage frappant entre le temps consacré au débat sur les dispositions de la loi de finances initiale et le désintérêt global que suscitent ensuite son exécution et l'analyse des résultats obtenus. Or ce désintérêt est en complet décalage avec la préoccupation d'efficacité et d'efficience de l'action publique, exprimée par les Français ces derniers mois, notamment à l'occasion du grand débat national.

Notre pays demeure enfermé dans une approche uniquement quantitative du budget, qui s'intéresse avant tout au volume des crédits programmés et à leur taux d'évolution. Il est important de changer ce logiciel de pensée, de cesser de se préoccuper uniquement des prévisions chiffrées pour donner, au contraire, toute sa place à l'évaluation des résultats de l'action publique, c'est-à-dire, au fond, à la finalité poursuivie, les crédits n'étant qu'un moyen, certes important, pour y parvenir.

En tentant de rééquilibrer ainsi la procédure budgétaire, vous redonnez vie à l'impératif démocratique de rendre des comptes, d'assurer un contrôle exigeant de l'usage qui est fait de l'argent public. Dans cette tâche difficile, soyez assurés que les juridictions financières se tiennent à votre disposition.

C'est justement pour vous être plus utile que la Cour a procédé ces derniers mois à un certain nombre d'aménagements des conditions d'instruction et de publication de plusieurs de ses travaux. Nous en étions convenus l'année dernière à la même époque. Aussi, permettez-moi, en guise d'introduction, de dire quelques mots des changements qui ont été opérés.

D'abord, nous expérimentons avec vous et le ministère de l'action et des comptes publics un nouveau calendrier d'examen du projet de loi de règlement.

Vous le savez, son dépôt est intervenu une quinzaine de jours plus tôt que la période qui prévalait jusqu'en 2017. Le ministre de l'action et des comptes publics a d'ailleurs annoncé souhaiter, d'ici à 2021, la poursuite et même l'accélération de ce calendrier pour que le projet de loi de règlement soit déposé à la mi-avril, afin de laisser davantage de temps au Parlement pour sa discussion. Cette année, à nouveau, la Cour a avancé d'une semaine la date de publication de son rapport sur l'exécution du budget de l'État, ainsi que celle de l'acte de certification des comptes de l'État que j'ai présenté à la commission des finances de votre assemblée le 22 mai dernier.

Si ce resserrement du calendrier répond à une préoccupation vertueuse que nous avons encouragée depuis longtemps, il est toutefois nécessaire qu'il soit mis en œuvre de façon concertée et coordonnée pour qu'il n'affecte pas les conditions de réalisation des travaux de la Cour. Pour conduire nos instructions et vous être le plus utile possible, nous avons en effet besoin de disposer de l'ensemble des données statistiques, budgétaires et comptables à jour, produites par les ministères économiques et financiers.

Déjà, cette année, l'avancement du calendrier de dépôt du projet de loi de règlement a posé quelques difficultés, notamment pour les travaux du Haut Conseil des finances publiques. Son avis sur le projet de loi a en effet dû paraître quelques jours avant que l'INSEE ne publie les premiers résultats des comptes annuels de 2018, nécessaires au calcul du solde structurel des administrations publiques. Ces résultats ont d'ailleurs conduit le Gouvernement à réviser le solde structurel de l'année 2018 mentionné dans le projet de loi de règlement. Le Haut Conseil a modifié en conséquence, le 6 juin dernier, l'avis qu'il avait formulé, sans toutefois que cela n'affecte le fond de ses conclusions initiales.

Pour répondre à vos attentes, nous avons aussi ajusté le contenu de nos travaux, en particulier celui des notes d'exécution budgétaire, qui sont annexées au rapport sur l'exécution du budget de l'État.

D'abord, vous avez souhaité y disposer de davantage d'analyses par programme, de profondeur historique et de problématisation. Nous avons travaillé en ce sens et, de plus, pour huit notes, nous avons ajouté des développements thématiques plus approfondis sur vos sujets d'intérêt.

Nous espérons que les changements apportés répondent à vos attentes et nous serons très attentifs à l'appréciation que vous y porterez. Nous le serons d'autant plus que ces notes, qui représentent près de 3 000 pages d'analyse, constituent une mine considérable d'informations sur l'exécution des différentes missions budgétaires de l'État, directement mobilisables dans beaucoup de vos travaux.

En plus de ces modifications apportées au format des notes d'exécution budgétaire, nous avons ajusté ensemble le calendrier de détermination de la liste des travaux d'évaluation que nous réalisons, monsieur le président et monsieur le rapporteur général, à votre demande, en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF. Cette année, comme l'année dernière, la liste des rapports dits « 58-2 » sera arrêtée à l'été, à l'issue du « Printemps de l'évaluation » ; les rapports que vous nous aurez alors commandés vous seront remis l'année suivante, pour la nouvelle édition du « Printemps de l'évaluation ».

Enfin, en plus de notre rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, nous publierons, la semaine prochaine, deux fascicules dédiés à l'exécution 2018 des comptes locaux et sociaux. Auparavant, nous le faisons à l'automne.

Cela vous permettra de disposer désormais avant l'été, avant le débat d'orientation budgétaire, de l'appréciation détaillée que portent les juridictions financières sur les résultats de l'exécution budgétaire de chacune des grandes catégories d'administrations publiques au cours de l'année précédente. Cela présente d'autant plus d'intérêt et de sens que la situation de l'État est très spécifique par rapport à celle des autres administrations publiques, comme la gestion 2018 l'illustre bien.

J'en termine avec ces éléments de méthode et de calendrier pour en venir aux principales conclusions du rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2018. D'abord, ce rapport détaille les conditions d'exécution du budget de l'État en 2018 ; nous constatons, à ce titre, qu'elles ont été plus maîtrisées qu'en 2017.

Ensuite, il approfondit l'analyse de la situation singulière qui est celle du budget de l'État par rapport à l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, après trois années de quasi-

stabilité, le déficit de l'État s'est creusé, alors que le solde des administrations publiques connaissait une évolution contraire.

Au regard des observations que nous avons formulées l'année dernière sur le caractère particulièrement heurté de l'exécution du budget de l'État, des améliorations incontestables ont été apportées à la gestion 2018. C'est le premier enseignement de ce rapport.

Nous nous fondons à ce titre sur un certain nombre d'observations, telles que le caractère circonscrit des mises en réserve, la normalisation de la gestion infra-annuelle ou la limitation des reports de charges. Nous constatons également que les normes de dépenses, fixées en loi de programmation, ont été tenues et qu'aucun décret d'avance n'a été nécessaire, alors que les gestions précédentes en avaient régulièrement connu plusieurs.

Naturellement, nous ne pouvons que souhaiter que cette amélioration de la qualité de l'exécution du budget de l'État se poursuive. Nous recommandons même qu'elle s'amplifie car, malgré les satisfécit que je viens de donner, quelques pratiques de gestion contestables persistent.

Le rapport signale ainsi le maintien de sous-budgétisations, notamment dans le domaine des opérations extérieures. Il relève également l'utilisation inappropriée de la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles, qui a principalement couvert une sous-budgétisation de 100 millions d'euros liée au Mécanisme européen de stabilité.

En dehors de ces appréciations qualitatives, notre rapport formule un certain nombre d'observations quantitatives sur la gestion 2018.

S'agissant des dépenses de l'État, la Cour relève que les nouvelles normes définies dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ont été respectées. Elle constate, en outre, que les dépenses du budget général de l'État, qui s'élèvent à 352,2 milliards d'euros, ont progressé de 0,3 % par rapport à 2017 ; c'est un rythme de progression beaucoup plus limité que l'année passée, où il était de 3,2 % sur un périmètre équivalent.

Ce ralentissement est toutefois moins marqué pour la masse salariale que pour les autres dépenses. La Cour a en effet constaté qu'une grande partie de la progression des dépenses de l'État observée en 2018 tenait à l'augmentation des dépenses de personnel. Sous l'effet de certaines créations d'emplois et de diverses mesures salariales prises ces dernières années, ces dépenses se sont accrues de 2 % entre 2017 et 2018, malgré une stabilisation globale des effectifs. Aujourd'hui, les dépenses de personnel représentent près de 39 % des dépenses du budget général.

Les recettes de l'État, qui ont atteint 248,3 milliards d'euros, ont été nettement plus élevées – de 8,7 milliards d'euros – que la prévision établie en loi de finances initiale. Bien qu'en hausse par rapport à la prévision, les recettes fiscales sont toutefois en légère baisse par rapport à 2017, notamment en raison de mesures importantes de baisses d'impôts, prises en 2018 ou les années précédentes.

Vous le savez, les baisses de prélèvements ont en effet été significatives ces dernières années. Pour la seule année 2018, les mesures d'allègements fiscaux ont eu un impact négatif de 13,5 milliards d'euros sur les recettes fiscales.

Aussi, même si elles sont plus élevées que les prévisions initiales, les recettes nettes totales de l'État accusent une baisse de 1 milliard d'euros par rapport à 2017. Cette

baisse aurait d'ailleurs atteint 3,8 milliards d'euros si des recettes de droits de mutation, perçues en 2017, n'avaient pas été imputées, à tort, sur l'exercice 2018.

Grâce à des recettes plus élevées qu'anticipé, le déficit de l'État a été relativement contenu par rapport à la prévision établie en loi de finances initiale. Il atteint 76 milliards d'euros, soit 9,6 milliards de moins que le niveau fixé en loi de finances.

Ce constat ne doit toutefois pas occulter la trajectoire d'évolution et l'ampleur du déficit de l'État. Tel est le second enseignement de ce rapport.

À un tel niveau – 76 milliards d'euros –, le déficit de l'État représente 23,4 % des dépenses nettes du budget de l'État, c'est-à-dire 4 milliards d'euros de plus que les dépenses de la mission « Enseignement scolaire » et 3 milliards d'euros de plus que les recettes de l'impôt sur le revenu. Surtout, et pour la première fois depuis 2014, le déficit de l'État est en hausse par rapport à l'année précédente, à hauteur de 8,3 milliards d'euros, sous le double effet des mesures de baisses d'impôts et, dans une moindre mesure, de la progression des dépenses de l'État que j'ai rappelée il y a quelques instants.

La trajectoire de l'État diverge ainsi de celle de l'ensemble des administrations publiques. En effet, son déficit en comptabilité nationale a atteint près de 3 % du PIB en 2018 ; il est, de ce fait, nettement supérieur au déficit de l'ensemble des administrations publiques, qui a baissé de 0,3 % en 2018, pour s'établir à 2,5 % du PIB.

En conséquence, alors que la dette des administrations publiques s'est stabilisée à 98,4 points de PIB, celle de l'État a progressé, atteignant 78,3 points de PIB, soit 1,2 point de plus que l'année passée. L'acte de certification des comptes de l'État, que nous avons publié en même temps que le rapport sur l'exécution de son budget, donne à voir le caractère particulièrement dégradé de la situation financière qui en résulte.

J'insiste sur ce point : nous constatons – en le regrettant – que, face à ces ratios, nous éprouvons, année après année, une forme de résignation, alors même que la situation est loin d'être inéluctable. La meilleure preuve en est, sans doute, la singularité des comptes de notre pays par rapport à ceux de la plupart de nos voisins, qui ont, eux, amorcé une trajectoire de désendettement.

Au contraire, les états financiers de l'État français, dont l'acte de certification rend compte, mettent en lumière sa situation nette, laquelle est fortement négative, à hauteur de 1 296 milliards d'euros au 31 décembre 2018. Ce montant représente un passif équivalent à près de quatre années de produits fiscaux. Il était seulement – si je puis dire – de deux années en 2006, lorsque la Cour a certifié pour la première fois les comptes de l'État. Sans même tenir compte des engagements hors bilan de celui-ci – qui atteignent tout de même près de 4 000 milliards d'euros –, il apparaît donc que le milliard d'actifs de l'État – autrement dit ce qu'il possède – représente deux fois moins que ce qu'il doit.

Surtout, après trois années de quasi-stabilité, le déficit de l'État s'est creusé en 2018, alors même que le solde des administrations publiques connaissait une évolution inverse. L'explication de cette divergence réside pour l'essentiel dans la politique suivie en matière de recettes, notamment de recettes fiscales.

En effet, l'État définit celle-ci pour ses propres impôts, mais aussi pour les ressources de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, et compense sur son budget les baisses de prélèvements opérées. Alors même que ces

dernières portent sur toutes les administrations publiques, c'est donc le budget de l'État qui en supporte l'essentiel du coût net.

Or l'État ne peut pas équilibrer les baisses de recettes qu'il prend en charge pour lui et pour les autres administrations publiques en agissant sur les seules dépenses qui le concernent. Au demeurant, celles-ci ne représentent qu'un tiers du total de la dépense publique.

C'est pourquoi il convient – comme le recommande notre rapport – de veiller à faire en sorte que les baisses de prélèvements obligatoires soient proportionnées à des efforts de réduction des dépenses répartis sur l'ensemble du champ des administrations publiques, et non demandés au seul État.

Hormis les appréciations portées sur la gestion des finances publiques en 2018, le rapport sur l'exécution du budget de l'État formule plusieurs appréciations plus générales sur la complexité croissante de celui-ci, et sur la démarche de performance promue par la LOLF, en écho aux travaux menés par votre commission des finances à l'approche du vingtième anniversaire de la LOLF.

Les appréciations formulées dans notre rapport soulèvent des questions essentielles, s'agissant de la portée de l'autorisation budgétaire que vous donnez lors du vote de la loi de finances et, plus généralement, de la mesure de la performance de l'action publique.

Ces questions d'apparence technique font largement écho aux préoccupations exprimées par nos concitoyens, lors du grand débat national, en faveur d'un contrôle et d'une transparence accrues de l'utilisation des moyens publics. J'aimerais donc leur consacrer la seconde partie de mon propos.

La première réflexion ouverte dans le rapport porte sur la complexité et l'illisibilité croissantes du cadre budgétaire de l'État. Il s'agit d'un mal dont vous êtes, d'une certaine façon, à la fois victimes – dans la conduite de vos activités – et responsables – dès lors que vous autorisez des dispositifs qui les perpétuent ou les renforcent.

Ainsi, au fur et à mesure des lois de finances, la dépense de l'État s'apparente à un agrégat de plus en plus hétérogène, instable et, en fin de compte, illisible. Il est difficile, voire impossible, de parvenir à délimiter les contours des moyens publics consacrés à telle ou telle politique publique, ainsi que leur évolution dans le temps. Tel est pourtant l'exercice de chiffrage auquel ont tenté de se livrer les notes d'exécution budgétaire annexées au rapport.

À ce titre, nous démontrons qu'une part significative de l'effort financier de l'État, pour de nombreuses missions, passe par d'autres voies que les dépenses du budget général – en règle générale des dépenses fiscales, des rattachements de fonds de concours ou l'affectation de taxes à des opérateurs –, ce qui rend sa compréhension globale très complexe.

Certaines de ces entorses aux grands principes budgétaires me semblent particulièrement critiquables. Tel est le cas des fonds sans personnalité juridique, auxquels nous avons consacré plusieurs développements substantiels. Tel est à nouveau le cas cette année, à l'encontre de l'un de leurs nouveaux spécimens, le fonds pour l'innovation dans l'industrie, créé en 2018.

Il ne nous revient pas de nous prononcer en opportunité sur l'objectif de politique publique poursuivi par cette entité. Nous nous contentons d'apprécier, du point de vue des règles de gestion, la pertinence du vecteur budgétaire utilisé pour le financer.

En l'occurrence, ce qui pose problème, s'agissant du recours à un fonds sans personnalité juridique, c'est que ce vecteur fait échapper à votre autorisation des crédits qui pourraient parfaitement être autorisés et gérés, chaque année, dans un cadre budgétaire normal. Ils pourraient sans difficulté être intégrés au budget général, sous la forme d'une dotation affectée au programme budgétaire dédié à l'innovation.

Mme Christine Pires Beaune. Nous l'avons dit et répété!

M. Jean-Paul Dufregne. Eh oui!

M. Didier Migaud, *Premier président de la Cour des comptes.* Le contournement du principe fondamental d'universalité budgétaire est parfois justifié par la volonté de sanctuariser des crédits. Cet argument n'est pas recevable dès lors que le pouvoir exécutif dispose de cadres budgétaires de droit commun pour parvenir au même résultat et que, s'agissant de la garantie du financement des priorités politiques qu'il a déterminées, la décision lui appartient en totalité.

Pour le dire simplement, cette zone grise budgétaire, qui tend à se développer, pourrait – devrait – être supprimée, en réalisant un choix clair entre l'intégration des sommes concernées au budget de l'État ou une véritable délégation à des opérateurs.

Quels que soient les moyens utilisés et les justifications politiques avancées, l'autorisation budgétaire et le respect des prérogatives du Parlement s'accommodent difficilement de la fragmentation croissante dont souffre le budget de l'État. Il y a là, me semble-t-il, une question de bon fonctionnement de la démocratie.

Par ailleurs, notre rapport consacre des développements substantiels aux dépenses fiscales. Il s'agit d'un champ que nous avons déjà exploré à de multiples reprises, compte tenu du volume qu'elles ont atteint et de leur progression.

Ainsi, leur montant représente près de 100 milliards d'euros pour l'année 2018. En isolant l'impact du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE –, nous constatons que les dépenses fiscales ont augmenté de 1,8 % par an depuis 2013. Globalement, nous constatons que les dispositifs ont tendance à se multiplier, année après année, sans que l'on réexamine jamais ceux qui sont en vigueur.

Les dépenses fiscales soulèvent également, me semble-t-il, des questions profondes relatives à notre démocratie budgétaire. En effet, alors même qu'elles représentent le tiers des dépenses du budget général de l'État, elles échappent au processus politique d'arbitrage de la dépense dont relèvent les crédits budgétaires et les processus administratifs et comptables de suivi de la dépense, ainsi que les démarches d'évaluation de la performance publique.

La seconde réflexion plus substantielle ouverte par le rapport procède d'une analyse de la démarche de performance, promue par la LOLF. Cette analyse confirme une perception unanime : la culture de la performance, de l'efficacité, de l'efficience, est une greffe qui n'a pas encore complètement pris.

On peut en relever de multiples symptômes : une documentation budgétaire surabondante, peu utilisée et d'une pertinence parfois incertaine ; des indicateurs de performance de qualité inégale, qui ne sont pas devenus de réels instruments de pilotage ; des politiques publiques peu évaluées ; une allocation des moyens décorrélée des résultats ; des exercices de modernisation ou de réforme de l'action

publique conçus sans rapport avec la démarche de performance initiée par la LOLF ; et je pourrai, malheureusement, multiplier les exemples.

Ces symptômes sont révélateurs de pratiques administratives peu favorables à la prise en compte de la performance des gestionnaires. C'est l'un des grands motifs de déception, pour les pères de la LOLF – dont je suis –, que de constater le faible degré de responsabilisation des gestionnaires publics.

Certes, la responsabilisation ne se décrète pas. La LOLF, à elle seule, ne pouvait pas aller à l'encontre d'une culture de la méfiance, dont sont trop souvent empreintes les relations entre l'administration du budget et les gestionnaires publics, d'autant plus qu'elle a été renforcée par les difficultés budgétaires provoquées par la crise de 2008.

Pourtant, les agents publics sont plus que prêts, nous semble-t-il, à contribuer au renforcement de l'efficacité et de l'efficience de la gestion publique. Mais ils ne peuvent le faire qu'à condition qu'on leur donne de vraies marges de manœuvre, ainsi que de la visibilité, sur leurs ressources, et qu'on contractualise avec eux sur les réformes à accomplir – bref, à condition qu'on leur fasse davantage confiance. Assurément, tel n'est pas le cas aujourd'hui, en dépit des ambitions – que j'ai eu l'occasion de saluer – récemment formulées par le Gouvernement en la matière.

Le bilan décevant de la démarche de performance promue par la LOLF ne doit pas conduire au découragement, bien au contraire. Il ne faut pas oublier combien ce texte a permis de faire bouger les lignes, et de dépasser la seule logique de moyens qui lui préexistait. Il ne faut pas oublier non plus combien le contexte budgétaire particulièrement tendu ayant prévalu à partir de 2008 a pesé sur l'horizon des gestionnaires et annihilé en partie les effets positifs du dispositif de performance promu par la LOLF.

Sur la base d'un important travail de comparaison internationale, notre rapport propose plusieurs pistes pour refonder le dispositif. J'en résumerai quelques-unes.

Tout d'abord, il recommande de cesser de confondre objectifs gestionnaires et objectifs politiques, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui. Un gestionnaire ne peut être tenu pour responsable que de ce pour quoi il a de vraies marges de manœuvre.

Ensuite, il faut s'appuyer bien davantage sur les résultats des évaluations des politiques publiques pour décider de la bonne allocation des moyens de l'État. Tel est précisément tout l'enjeu de votre démarche du « Printemps de l'évaluation », mesdames, messieurs les députés.

Plus des deux tiers des responsables de programme budgétaire que nous avons interrogés, dans le cadre de l'élaboration du rapport, considèrent que la budgétisation est décorrélée de la performance. Ce constat est très inquiétant et, me semble-t-il, incompréhensible pour nos concitoyens.

En observant ce que font nos voisins, nous disposons de sources d'inspiration pour refonder le dispositif de performance promu par la LOLF. Celles-ci pourraient, par exemple, nous conduire à réaliser régulièrement des revues des dépenses ainsi que des évaluations des politiques publiques, conformément à un programme qui pourrait être arrêté dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques et adopté au Parlement.

Il y a là autant de questions que la Cour aura l'occasion de traiter à nouveau dans le cadre des travaux de bilan qu'elle consacrera à la LOLF, dont le vingtième anniversaire approche. Des initiatives seront certainement prises de votre côté d'ici là.

Outre les problèmes de performance que je viens d'aborder, le champ des réflexions que vous pourrez engager gagnera à être plus vaste encore, pour embrasser la cohérence globale de la gouvernance des finances publiques et, en son sein, la place du Parlement dans le débat budgétaire. À cet égard, deux sujets me semblent mériter tout particulièrement votre attention.

Le premier est celui du traitement de la pluriannualité budgétaire. Vous le constatez mieux que nous : la gestion pluriannuelle de nos finances publiques n'est pas satisfaisante.

Ainsi, la loi de programmation des finances publiques que vous avez adoptée il y a moins d'un an et demi, couvrant la période 2018-2022, est déjà complètement dépassée. Plus généralement, outre la trajectoire du solde et de la dette publics, de nombreuses dispositions structurantes inscrites dans les lois de programmation sont rapidement perdues de vue.

Les programmes de stabilité, au contraire, sont devenus des points d'ancrage bien plus contraignants qu'auparavant pour nos finances publiques, ce qui pose évidemment la question des conditions de leur examen par la représentation nationale, lesquelles, en l'état actuel des choses, semblent peu satisfaisantes. Au demeurant, l'audit des finances publiques réalisé par la Cour en 2017 proposait d'inscrire dans la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques le principe d'un débat systématique, suivi d'un vote.

De façon générale, il me semble regrettable que le Parlement soit si peu associé à la définition de la stratégie budgétaire de notre pays. Toutefois, je constate que des progrès ont été récemment réalisés dans ce domaine, parmi lesquels figurent les modifications apportées au calendrier d'examen de la loi de règlement, que j'ai saluées tout à l'heure.

À une moindre échelle, on peut également regretter la quasi-disparition, au cours de la période récente, des contrats pluriannuels entre l'État, d'une part, et ses grandes administrations ainsi que ses opérateurs, d'autre part, à rebours de ce qui a cours et fonctionne de façon satisfaisante entre l'État et les caisses nationales de sécurité sociale. Il y a là un modèle dont il serait souhaitable de s'inspirer.

Cette comparaison soulève la question de notre capacité à disposer d'une vision globale et intégrée de nos finances publiques. Tel est le second point de réflexion que je souhaite ouvrir devant vous.

Quand bien même il ne fait pas consensus, il me semble utile de remettre ce sujet sur la table, tant il est toujours aussi difficile de disposer d'une vision consolidée de la situation financière des administrations publiques – État, sécurité sociale et collectivités locales – susceptible d'être soumise à la représentation nationale.

La question de la création d'un document financier fusionnant les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale avait été soulevée lors de la naissance de la LOLF. La Cour avait formulé des réserves sur ce point, mais la fiscalisation grandissante des ressources de la sécurité sociale, qui est appelée à se renforcer, justifie que le sujet fasse à nouveau l'actualité.

Nous pouvons au moins progresser vers une meilleure articulation du débat parlementaire relatif à ces deux textes, au stade de la programmation budgétaire comme de l'exécution. On pourrait par exemple envisager une discussion générale commune, suivie d'un examen des volets respectifs en dépenses et en recettes. Et, en aval, pourquoi ne pas imaginer une loi de règlement commune à l'État et à la sécurité sociale – ou, pour être plus ambitieux encore, une « loi de résultats » ?

Je laisse bien sûr ces questions ouvertes à votre réflexion ; la Cour, je l'ai dit, aura sans doute l'occasion de les aborder dans ses travaux d'ici à 2021 et est disponible, bien sûr, pour contribuer à votre travail.

Si l'exécution du budget 2018 s'est faite dans de meilleures conditions que celle du précédent, la situation financière de l'État demeure tendue et préoccupante. Dans ce contexte, nos concitoyens se montrent de plus en plus attentifs au contrôle de l'utilisation qui est faite du fruit des efforts auxquels ils ont consenti. Cette exigence rend d'autant plus cruciale et pertinente votre ambition de créer ce rendez-vous du contrôle des résultats de l'action publique qu'est le « Printemps de l'évaluation ». Mais, au-delà d'un moment dédié dans l'année, cette ambition doit être permanente et irriguer l'ensemble des travaux et activités de vos commissions.

Soyez assurés que la Cour sera à votre écoute et à votre disposition pour jouer toujours plus efficacement son rôle d'assistance aux pouvoirs publics. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM, UDI-I et LT.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Éric Woerth, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Je tiens tout d'abord à vous remercier, monsieur le Premier président, de votre présence pour cette deuxième édition du printemps de l'évaluation, que le président de l'Assemblée nationale évoquait d'ailleurs juste avant votre intervention.

Je profite de l'occasion pour remercier également l'ensemble des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis de la qualité de leurs rapports, qui se sont, je crois – même si je n'ai pas à en juger –, améliorés par rapport à l'année dernière. Nous sommes donc en voie d'amélioration, conformément à ce que nous souhaitons tous.

Je laisserai de côté les crédits de 2018, dont nous parlerons mercredi, pour me concentrer sur les conditions dans lesquelles s'est déroulé le « Printemps de l'évaluation » et sur son objectif. En la matière, l'Assemblée nationale – je parle sous le contrôle de son président – nourrit une ambition – je vous reprends ce mot, monsieur le Premier président : mieux évaluer, c'est-à-dire mieux mesurer le rapport coût-efficacité des politiques publiques.

Cela vaut que l'on appartienne à l'opposition ou à la majorité. Certes, notre institution n'est pas politiquement neutre : chacun de nous a évidemment des engagements personnels. Mais nous pouvons, à un moment donné, tenter d'objectiver autant que possible la qualité d'une politique publique au regard de son coût et de ses objectifs initiaux, sans tomber dans la contemplation pour la majorité ni dans la caricature pour l'opposition. Nous devons pouvoir y parvenir s'agissant de différentes politiques ; nous tentons de le faire ; j'espère que nous y réussirons.

Voilà en tout cas notre ambition : une Assemblée nationale au cœur de l'évaluation des politiques publiques.

Le « Printemps de l'évaluation » a plutôt bien fonctionné en ce qui concerne les commissions d'évaluation des politiques publiques. Pour nous en tenir à l'aspect quantitatif, nous nous sommes réunis 36 heures et 35 minutes, contre 34 heures et 30 minutes l'année dernière. Ce n'est naturellement pas un gage de qualité. (*Sourires.*) Cette différence s'explique toutefois par le fait que les débats ont été non pas plus ennuyeux, plus laborieux, plus longs à conduire, mais tout simplement plus nourris. Les ministres ont aussi été plus « challengés » et leurs propos plus discutés. C'est évidemment une bonne chose : il faut que l'exercice soit redoutable pour un ministre, quel qu'il soit ; si un ministre ne redoute pas le Parlement, alors notre mission de contrôle n'a pas de sens. Enfin, les députés ont été plus nombreux à participer à nos travaux, qu'il s'agisse de nos commissaires aux finances eux-mêmes ou des membres des commissions saisies pour avis.

Quant au fond, l'exercice est aussi, me semble-t-il, mieux compris que l'année dernière, même si des progrès restent à faire. J'ai pris plaisir à assister à nombre de discussions très substantielles, dans lesquelles les questions de fond étaient véritablement abordées, et je ne doute pas que ceux de mes collègues qui ont eu l'occasion de me relayer à la présidence de la commission ont fait la même expérience.

L'évaluation du rapport coût-efficacité – ou de l'efficacité – d'une politique publique est un exercice absolument indispensable. J'ai noté avec satisfaction que les éléments d'appréciation qualitative, au-delà de la quantité, s'y font jour. Une politique est-elle dotée de la qualité qu'elle doit avoir en égard aux catégories de personnes auxquelles elle s'adresse ? Voilà un vrai sujet d'analyse.

Vous l'avez dit, monsieur le Premier président, la Cour des comptes s'est elle aussi adaptée, en ajustant son calendrier au nôtre – je pense par exemple à l'« article 58-2° », pour parler le lollien, c'est-à-dire aux rapports d'enquête établis par la Cour des comptes à la demande du Parlement conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances : le calendrier de leur remise a été avancé pour que nous puissions en tenir compte.

Une information abondante, voire surabondante, nourrit nos débats. La question n'est pas sa qualité – toujours au rendez-vous, ou presque –, ni, évidemment, sa quantité, mais la manière dont nous l'utilisons. L'utilisation de l'information qui nous provient de la Cour des comptes est en effet fondamentale : ce que dit la Cour doit être porteur de conséquences, lorsque, naturellement, la représentation nationale en est d'accord.

Mais c'est aussi le respect pour l'Assemblée elle-même qui est en jeu. Son président l'indiquait tout à l'heure, il y existe bien d'autres instances d'évaluation : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, les missions d'évaluation et de contrôle internes à la commission des finances et à la commission des affaires sociales, les missions d'information généralistes qui comprennent des éléments d'évaluation. Tous leurs travaux de l'année doivent pouvoir converger vers la semaine d'évaluation des politiques publiques, et le « Printemps de l'évaluation » doit être considéré comme le lieu de cette convergence, destiné à faire progresser nos politiques publiques.

On pourrait ainsi considérer que l'année se divise en deux : un premier semestre prébudgétaire marqué par trois temps forts – la loi de règlement, les commissions d'évaluation des politiques publiques et l'examen en séance publique des propositions de résolution, enfin le débat d'orientation des finances publiques – qui nous amène vers le second semestre, le semestre proprement budgétaire, à la lumière

de ce qui a été exprimé auparavant. Ainsi, l'élaboration du budget se ferait tout au long de l'année, par un travail en continu – évaluation, conséquences tirées de l'évaluation, budget en lui-même.

Nous sommes l'Assemblée nationale : nous devons aussi voter – non seulement les budgets, mais aussi les politiques d'évaluation et leurs conséquences. Comment ? Par des propositions de résolution. En la matière, le Gouvernement a fait preuve de bonne volonté. Nous allons donc examiner des propositions de résolution émanant soit des groupes politiques, soit de la commission des finances, qui a sélectionné cinq d'entre elles, fondées pour la plupart sur les travaux des rapporteurs spéciaux. J'ai vu que la majorité avait choisi des sujets transversaux, comme les dépenses fiscales – c'est une très bonne idée –, tandis qu'une bonne partie de l'opposition privilégiait des sujets « verticaux », s'intéressant à telle ou telle politique publique en elle-même. Tout cela est évidemment très bienvenu.

Nous avons donc fait beaucoup de progrès ; nous devons continuer. En particulier, nous devons mieux évaluer l'impact de nos propres amendements ou mieux discuter l'évaluation que fait le Gouvernement de ses propositions. Pour y parvenir, nous sommes en train de discuter de la mise en œuvre de Leximpact, un logiciel auquel les parlementaires auraient accès à cette fin. Pourquoi pas ? Cela ne va peut-être pas tout à fait aussi loin que l'ambition que nous nourrissions l'année dernière, mais c'est une avancée significative qui mérite d'être notée.

Je veux également rassurer le Premier président : nous avons recréé la MILOLF, la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, destinée à suivre l'application de la LOLF et, le cas échéant, à corriger celle-ci, ce que nous ferons très sérieusement.

J'aimerais m'attarder un instant sur les travaux des commissions d'évaluation des politiques publiques. Quand Mme Pires Beaune se penche sur les remboursements et dégrèvements, ce sont des sujets réellement passionnants que nous abordons, et des conclusions tout à fait fondamentales. Quand M. Aubert pose la question du coût des éoliennes sur toute leur durée de vie, le projet et les données apparaissent tout à fait incroyables : 70 à 80 milliards d'euros ! Il ne s'agit pas là de dénoncer les énergies renouvelables, mais de se demander à quel coût elles sont produites, comparées à d'autres types d'énergie ; ensuite, c'est une question de choix politique.

Il en va de même s'agissant des dépenses fiscales : nous devrions pouvoir mieux pratiquer le parangonnage, ou *benchmarking*, pour donner une traduction que la Cour des comptes comprenne bien (*Sourires*), en comparant notre système fiscal à d'autres très différents : y a-t-il des trous dans la raquette ? Il s'agit de s'extraire du système fiscal lui-même pour privilégier tel ou tel type de politique.

Enfin, quand Mmes Motin et Petit soulèvent le problème de l'absentéisme dans la fonction publique, on est au cœur de sujets de ressources humaines qui ne sont pas traités faute de direction des ressources humaines au niveau de l'État.

Il ne saurait y avoir de *no man's land* budgétaire, et que l'on ne nous allègue pas que les documents nécessaires n'existent pas : s'ils n'existent pas, c'est que la gestion n'est pas optimisée – je songe à nouveau au cas de l'absentéisme au sein de la fonction publique.

Nous devons sans doute un jour ou l'autre faire ce que l'on a coutume de refuser quand on est au gouvernement et de défendre quand on fait partie de l'opposition : la fusion entre le projet de loi de financement de la sécurité sociale – au moins sa première partie, consacrée aux recettes – et le projet de loi de finances. Après tout, le contribuable est le même, les chiffres figurent souvent sur la même feuille de paie – ils y figurent de plus en plus, d'ailleurs. Bref, il convient de ne pas opérer de séparation.

L'exercice auquel nous nous livrons doit être compris comme une véritable revue de dépenses publiques. Nous n'en sommes qu'au début. Nous allons publier un rapport annuel qui synthétisera ce qui se sera dit ces semaines-ci – un rapport de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des politiques publiques, pour marquer l'étape avant de tenter d'améliorer les choses.

Je considère pour ma part que le Gouvernement a mis au second plan l'impératif d'équilibre de nos finances publiques. L'opposition que je représente le regrette vivement. Mais nous devons évidemment continuer de nous conformer à l'impératif d'évaluation des politiques publiques et développer la démarche au cours des années qui viennent. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR, UDI-I et MODEM et sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Le « Printemps de l'évaluation » est en passe de devenir un temps fort de notre calendrier budgétaire. Pendant des années, voire des décennies, les observateurs et les parlementaires eux-mêmes ont regretté que le projet de loi de règlement fasse l'objet d'un examen insuffisant, négligeant par trop les résultats des promesses inscrites dans la loi de finances initiale.

À cet égard, la présente législature marque un changement. La commission des finances a adopté un programme de travail en matière d'évaluation et chacun des rapporteurs spéciaux a choisi une ou deux thématiques. La commission des finances a également créé, l'an passé, des commissions d'évaluation des politiques publiques. Dans ce nouveau cadre, pour la deuxième année consécutive, les ministres doivent répondre de l'exécution et des résultats de l'exercice écoulé, mission par mission, politique publique par politique publique. Ils doivent s'expliquer, en particulier, sur les difficultés relevées par chaque rapporteur spécial sur les thématiques qu'il a choisies.

Voilà qui démontre qu'il n'est pas toujours nécessaire de modifier les textes pour améliorer le travail parlementaire. À droit constant, en nous saisissant pleinement des prérogatives importantes que nous confèrent les textes en vigueur, nous sommes parvenus à enrichir l'examen du projet de loi de règlement.

Permettez-moi donc d'adresser, comme vient de le faire le président de notre commission, mes remerciements à tous les acteurs de ce deuxième « Printemps de l'évaluation », en particulier à la Cour des comptes, qui joue pleinement son rôle d'assistance du Parlement.

Monsieur le Premier président, vous avez accepté d'avancer votre calendrier, ce qui m'a permis, ainsi qu'aux rapporteurs spéciaux, de disposer de davantage de temps pour étudier les

notes d'analyse de l'exécution budgétaire. Je sais aussi que la plupart des rapporteurs spéciaux ont auditionné les magistrats responsables de ces notes.

Je tiens également à les remercier pour la qualité de leurs travaux, que j'ai pu mesurer en participant activement à seize des dix-huit commissions d'évaluation des politiques publiques, soit un taux de participation de 89 %, ce qui constitue, à mes yeux, un excellent résultat. Chacun peut s'octroyer soi-même un indicateur de performance. (*Sourires.*)

Même si nous avons déjà beaucoup amélioré l'examen du projet de loi de règlement, il serait possible à l'avenir d'aller plus loin, en passant à l'examen d'une véritable loi de résultats, toutes administrations publiques confondues. Car on ne peut désormais porter un jugement sur nos finances publiques en se limitant à l'examen du budget de l'État. L'exercice 2018 en est la parfaite illustration, puisqu'il présente une hausse du déficit de l'État, alors que le déficit public diminue. Votre rapport, qui porte sur le seul budget de l'État, pointe donc – et c'est normal – l'augmentation de son déficit, qui passe de 67,7 à 76 milliards d'euros. Pour autant, et c'est là le paradoxe de cette loi de règlement, la situation des finances publiques s'est améliorée en 2018, toutes administrations publiques confondues : le déficit public a diminué de 0,3 point de PIB et, parallèlement, la dette publique s'est stabilisée.

Le paradoxe, qui n'est qu'apparent, s'explique simplement. Depuis que je suis rapporteur général, je souligne dans tous mes rapports que l'État porte l'essentiel du déficit public. C'est encore plus net cette année, puisque le déficit de l'État est désormais supérieur au déficit public. Cette situation résulte du fait que l'État supporte seul l'essentiel des baisses de prélèvements obligatoires.

Les compensations que l'État verse aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale représentent près des deux tiers de son déficit. En 2018, l'État a ainsi versé 15,7 milliards d'euros au titre des dégrèvements d'impôts locaux et près de 32 milliards d'euros au titre des allègements généraux de cotisations sociales.

Dans votre rapport, monsieur le Premier président, vous suggérez de revoir la répartition des prélèvements obligatoires entre l'État et les autres catégories d'administration publique, en particulier la sécurité sociale. Je partage entièrement ce point de vue. À défaut, une véritable loi de résultats permettrait d'y voir plus clair.

L'enjeu de la lisibilité des finances publiques est crucial. Un travail doit être fait, tant sur les recettes que sur les dépenses. Par exemple, le montant des recettes fiscales nettes, qui figure dans l'exposé des motifs du projet de loi, est de 295,4 milliards d'euros. Or le vrai montant des recettes de l'État a été de 321,1 milliards d'euros en 2018, ce chiffre n'apparaissant nulle part dans la documentation budgétaire.

Deux raisons expliquent cette différence. En premier lieu, la présentation budgétaire habituelle déduit du montant brut des recettes fiscales de l'État les dégrèvements et remboursements des impôts locaux. Comme chaque année, la Cour des comptes a critiqué cette présentation et recommandé que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne soient plus déduits des recettes fiscales brutes de l'État. Je rejoins cette analyse.

En second lieu, la présentation budgétaire mise en avant par le Gouvernement ne tient pas compte des recettes fiscales affectées en tout ou partie à différents budgets annexes et

comptes spéciaux de l'État. Cette fraction de la fiscalité est donc souvent omise dans l'analyse politique et économique des comptes de l'État.

Il est également nécessaire d'améliorer la lisibilité des dépenses de l'État. C'est d'ailleurs l'une des recommandations de la Cour, à laquelle je souscris. Il est actuellement difficile de disposer d'une vision agrégée des dépenses de l'État : les prélèvements sur recettes et les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont comptabilisés comme des moindres recettes, alors qu'ils sont assimilables à des dépenses.

Il n'est pas non plus aisé de retracer les dépenses des opérateurs de l'État financées par des taxes affectées. L'affectation directe de taxes à des opérateurs revient en fait à sanctuariser les dépenses des opérateurs au niveau du montant affecté. Les principes budgétaires d'unité et d'universalité doivent rester la règle ; l'affectation de recettes, une exception. Je me bats chaque année contre cette captation de la ressource fiscale. Y a-t-il plus de raisons à sanctuariser les dépenses d'un opérateur que celles d'une mission du budget général ? Cela ne me paraît pas toujours se justifier.

En commission des finances, notre collègue, Charles de Courson, a émis l'idée que la Cour puisse travailler à une consolidation des comptes des administrations publiques centrales, en intégrant dans un même document les dépenses du budget de l'État et les dépenses débudgétisées. Cette idée me semble particulièrement intéressante.

La fragmentation budgétaire des dépenses est l'une des faiblesses de notre système comptable. Faire des choix budgétaires sur les politiques publiques nécessite d'abord de disposer d'une vision agrégée de l'ensemble de ces politiques publiques. Il pourrait donc être utile de consolider les dépenses de l'État et de ses opérateurs, comme le font actuellement la majorité des pays de l'OCDE.

La redéfinition des normes de dépense proposée par le Gouvernement et inscrite dans la loi de programmation des finances publiques a eu pour vertu de permettre une analyse plus complète de l'évolution de la dépense de l'État. La création de la norme de dépenses pilotables de l'État et de l'objectif de dépenses totales de l'État découle directement des recommandations de la Cour des comptes. Elles permettent de limiter les contournements, qui ont pu être observés par le passé. En 2018, comme vous le soulignez, ces deux normes ont été respectées, preuve de la bonne maîtrise de la dépense de l'État. On ne peut que s'en réjouir.

La maîtrise de la dépense publique en général et de la dépense de l'État en particulier ne peut toutefois être réalisée au détriment de la qualité des politiques publiques. L'esprit de la LOLF, auquel le Premier président n'est pas tout à fait étranger, était bien d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, de faire mieux avec moins. Dans cette optique, le dispositif de performance avait pour objet d'analyser l'évolution de l'impact des dépenses budgétaires. C'est moins l'évolution du niveau des dépenses qui compte que celle des résultats des politiques publiques.

Dans votre rapport, vous constatez que le système de performance a déçu. Vous formulez également plusieurs préconisations intéressantes pour l'améliorer. Il va sans dire que le travail de la Cour sur ce sujet alimentera celui de la MILOLF.

Je partage aussi l'analyse de la Cour sur le bilan en demi-teinte des indicateurs de performance. Je voudrais toutefois rappeler que la plupart des pays qui ont mis en place un

système comparable se posent les mêmes questions que nous. L'OCDE a indiqué que les informations relatives à la performance fournies par le Gouvernement étaient de très bonne qualité. Elle a aussi souligné combien le fait que ces données soient soumises à la Cour des comptes, organisme indépendant, était un atout, qui distinguait la France de la plupart des autres pays.

On ne peut toutefois demander plus au dispositif de performance que ce qu'il peut offrir. Il ne suffit pas de se munir d'un outil de mesure plus précis pour améliorer les résultats que l'on évalue. Voilà pourquoi il ne serait pas inutile de développer les revues des dépenses, comme le font de plus en plus les autres pays de l'OCDE.

En résumé, je souscris à la plupart de vos constats et me réjouis de l'intensification des liens entre le Parlement et la Cour des comptes, dans un contexte de rétablissement de l'équilibre des comptes publics, contexte qui ne doit toutefois pas nous distraire, bien au contraire, de notre mission commune de contrôle du budget et d'évaluation des politiques publiques. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM et LT.*)

M. le président. Nous en venons aux orateurs inscrits.

La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Je souhaiterais, dans un premier temps, remercier M. Migaud et l'ensemble des services de la Cour des comptes pour cette présentation et la finesse du travail réalisé. Nous réitérons ici un exercice inauguré l'an dernier, qui permet à la représentation nationale de s'approprier vos travaux à l'aune de l'examen du projet de loi de règlement du budget 2018, qui se déroule cette semaine.

Nous examinons donc aujourd'hui le bilan définitif de ce fameux budget 2018, ce budget des riches, symbole du projet présidentiel, ce budget qui aura mis le feu aux poudres et élargi les fractures dans notre pays.

Le rapport de la Cour des comptes, qui est on ne peut plus clair, corrobore le diagnostic que nous formulions à l'automne 2017 : les finances publiques de ce pays ont fait l'objet d'une véritable offre publique d'achat, une OPA par ailleurs très largement hostile au bien commun.

Alors qu'il nous est répété à l'envi que la priorité va au rétablissement de nos comptes publics, qu'il faut que les Français cessent enfin de vivre au-dessus de leurs moyens, que l'on ne saurait continuer à obérer l'avenir des générations futures, que l'on dépense trop. Bref, alors que la doxa libérale et ses prédicateurs assènent dans le débat public leurs faux arguments culpabilisateurs, ce rapport nous montre très bien les conséquences de cette potion fort amère : en 2018, notre pays enregistre 8,3 milliards de déficit budgétaire supplémentaire !

Monsieur Migaud, votre rapport est limpide à ce sujet : d'abord, les dépenses publiques ont été très largement cadencées, conséquence notamment de ces coupes brutales dans les aides personnalisées au logement – APL – et de la suppression par milliers des contrats aidés, dont l'utilité était pourtant avérée dans nos territoires, notamment pour les associations.

Ces dépenses publiques cadencées ne sont donc pas à l'origine de ce déficit. Non. Les choses, je le disais, sont très limpides et incontestables : comme vous l'avez rappelé, le déficit budgétaire supplémentaire découle des baisses d'impôts mises en œuvre en 2018. Ce sont 13,5 milliards d'impôts, dont 11,3 milliards, soit 84 %, ont été captés par les plus aisés et le secteur marchand.

Dans les discussions budgétaires, nous manipulons très souvent les chiffres sans leur donner une âme, sans véritablement leur donner du sens ou de la consistance. Il est important de faire parler ces chiffres, pour que nos débats ne se résument pas à des conversations d'experts et répondent aux critères d'un véritable débat démocratique. D'autant qu'en l'espèce, 11,3 milliards d'euros, ce n'est pas une paille ! Déclinons donc ces milliards.

Tout d'abord, nous apprenons que le CICE, niche fiscale la plus coûteuse et à l'efficacité non démontrée, a vu son coût augmenter de 3,5 milliards d'euros en 2018, soit c'est l'équivalent du budget de l'administration pénitentiaire. Ainsi, en 2018, notre pays a dû déboursier pour le surcoût du CICE l'équivalent de ce qu'il consacre annuellement pour ses prisons.

De même, 3,2 milliards d'euros de baisse d'impôts découlent de la disparition de l'impôt de solidarité sur la fortune, l'ISF. Cette suppression, qui suit le Gouvernement et sa majorité comme le sparadrap colle au doigt du capitaine Haddock, représente peu ou prou les crédits alloués chaque année à la justice judiciaire dans notre pays, c'est-à-dire les crédits mobilisés pour financer la Cour de cassation, les 36 cours d'appel, les 836 juridictions du premier degré, dont les tribunaux de grande instance et les tribunaux de première instance, 304 tribunaux d'instance, les tribunaux de police, de commerce, du travail, de la sécurité sociale. Rien de moins.

L'allègement de la fiscalité sur les revenus des actions, obligations et autres titres financiers entraîne 1,6 milliard d'euros de baisse d'impôts. C'est une véritable offre aux plus aisés, qui sont, de très loin, les principaux détenteurs de ces titres financiers. Cela correspond à l'addition des moyens consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse – 800 millions d'euros –, au budget de l'INSEE – 400 millions d'euros – et à la justice administrative – 400 millions d'euros également.

Notons que la mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique a coûté 300 millions de plus que prévu. Nous aimerions avoir des explications de la part du Gouvernement sur cette flambée de l'ordre de 23 %. Peut-être la Cour des comptes pourrait-elle nous éclairer sur ce point. Trois cents millions, c'est ce qu'il faut pour baisser la TVA dans les transports en commun ou pour revaloriser les retraites agricoles.

Par ailleurs, ce Gouvernement, soutenu par sa majorité, a également acté la baisse de l'impôt sur les sociétés, en vue de faire passer son taux normal de 33,3 % à 25 % d'ici à la fin du quinquennat. La trajectoire de baisse, démarrée en 2018, a coûté 1,2 milliard d'euros, davantage que les crédits consacrés par l'État à l'asile et à l'immigration.

Enfin, tout le monde s'en souvient ici, la taxe à 3 % sur les dividendes, instaurée sous la précédente législature dans l'intention louable de mieux répartir les richesses créées, avait subi les foudres de la justice européenne à la fin de l'année 2017. Ce gouvernement avait décidé de supprimer cette taxe, sans prévoir un quelconque dispositif de remplacement.

M. Jean-Charles Colas-Roy. Puisque la taxe est illégale !

M. Jean-Paul Dufregne. C'est ainsi 1,8 milliard d'euros qui échappe durablement aux caisses de l'État, soit, peu ou prou, le budget consacré à l'outre-mer.

En définitive, en plus d'avoir aggravé les déficits, les mesures destinées aux plus aisés et au secteur marchand ont eu pour effet très concret de nous priver des moyens

équivalents aux crédits alloués aux prisons, à la justice dans son ensemble, qu'il s'agisse de la justice administrative, de la justice judiciaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, à l'outre-mer, à l'asile et à l'immigration et à l'INSEE. C'est absolument hors du commun. L'État a accordé aux plus aisés et aux grands groupes l'équivalent des crédits alloués à toutes ces missions de service public ! Tout cela pour un petit nombre ; tout cela pour une sombre histoire de ruissellement à laquelle personne ne croit, à l'exception de ces fameux prédicateurs libéraux que j'évoquais plus tôt.

Les quelque 3 milliards d'euros de baisse de la taxe d'habitation, qui fragilisent, par ailleurs, l'autonomie des collectivités, apparaissent bien faibles au regard de cette privatisation de nos finances publiques. Les faits sont têtus, les chiffres aussi. La taxe d'habitation a baissé de 3 milliards d'euros pour 80 % de ceux qui s'en acquittent – globalement une partie des classes moyennes et populaires. Mais en parallèle, ceux de nos concitoyens qui appartiennent justement à ces classes moyennes et populaires ont payé 4,3 milliards d'euros de TVA et 2,6 milliards de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE – supplémentaires par rapport à 2017.

La TVA, que tout le monde connaît, et la TICPE, que l'on règle à la pompe, progressent alors que ce sont deux leviers fiscaux ô combien injustes et anti-redistributifs : en effet, ils pénalisent plus fortement les ménages dont les ressources sont les plus faibles. L'impact de la TICPE est d'ailleurs d'autant plus lourd qu'il n'existe pas d'offre alternative crédible à la voiture – l'actualité nous l'a montré.

Un cercle vicieux s'installe : des inégalités économiques engendrent des inégalités environnementales et des politiques écologiques, ou prétendument écologiques, peuvent exacerber des inégalités sans corriger les modes de consommation de celles et ceux qui polluent le plus. Comme cela est désormais prouvé, les très riches émettent quarante fois plus de carbone que les pauvres, quand les pauvres paient plus de quatre fois plus de taxe carbone en pourcentage de leurs revenus.

Justice sociale et justice environnementale, urgence sociale et urgence environnementale : qu'on se le dise, ces deux problématiques sont indissociables. Elles constituent les deux boussoles du projet communiste que nous défendons dans cet hémicycle. (*Mme Christine Pires-Beaune et M. Jean-Luc Mélenchon applaudissent.*)

M. le président. La parole est à M. Laurent Saint-Martin.

M. Laurent Saint-Martin. Une fois n'est pas coutume, je partage en tout point les propos du président de la commission des finances – à tout le moins les dix premières minutes – sur le « Printemps de l'évaluation ».

Je souhaite, à mon tour, vous remercier, monsieur le Premier président, ainsi que les services de la Cour des comptes, pour ce calendrier avancé de publication des notes d'analyse de l'exécution budgétaire et du rapport sur le budget de l'État. Nous avons ainsi pu disposer d'une documentation utile et d'un délai accru pour nos travaux de rapporteurs spéciaux. Je vous remercie pour cette coopération fructueuse.

Pour l'année 2018, nos engagements sont tenus, les résultats sont bons. Nous sommes parvenus à instaurer un cercle vertueux entre les baisses d'impôts pour les particuliers et les entreprises, d'une part, et l'assainissement des comptes de l'État, d'autre part.

Pour la première fois en dix ans, le déficit s'établit à 2,5 %, en deçà non seulement de la barre des 3 %, mais aussi de notre propre prévision de 2,8 % en loi de finances initiale ; la dépense publique baisse de 12 milliards d'euros ; l'endettement est contenu en deçà de 100 % du PIB.

Là où les précédentes majorités avaient tantôt usé du rabet pour tenter de maîtriser la dépense publique, tantôt procédé à des coupes aveugles qui ont déstabilisé nombre de services publics, auxquels les Français sont attachés – ils nous l'ont rappelé récemment –, nous ne sacrifions rien des engagements que nous avons pris : nous parvenons à augmenter les moyens affectés aux politiques prioritaires, et nous faisons un effort fiscal sans précédent en faveur du pouvoir d'achat des particuliers et de la compétitivité de nos entreprises, en baissant les prélèvements obligatoires – vous l'avez souligné, monsieur le Premier président.

Ces bons résultats, nous les devons avant tout à une méthode vertueuse. Jamais auparavant le Gouvernement n'avait été aussi attentif à respecter l'autorisation parlementaire. Jamais auparavant le Gouvernement n'avait autant tenu compte du consentement collectif à l'impôt et à la dépense que nous exprimons en votant ici le projet de loi de finances.

L'exécution est maîtrisée : l'écart à la prévision n'est que de 1,1 milliard d'euros sur 325,2 milliards de dépenses exécutées. La prévision est sincère : les sous-budgétisations ne représentent en 2018 que 1,5 milliard contre plus de 4 milliards l'année précédente, et les taux de mises en réserve diminuent. Comme il s'y était engagé devant nous, le ministre de l'action et des comptes publics n'a pas eu recours aux décrets d'avance pour financer l'exécution 2018.

Mes chers collègues, nos résultats sont bons, mais notre œuvre n'est pas pour autant achevée. Notre responsabilité est de continuer à chercher à réduire la dépense, ainsi qu'à la rendre plus efficace et surtout la plus performante possible.

Or, comme le note la Cour des comptes, rejoignant en cela le constat de la commission des finances, nos leviers d'action sont perfectibles. La performance consiste à apprécier, à partir des objectifs assignés aux politiques publiques, la dépense et son efficacité. Je suis convaincu qu'il est nécessaire de séparer nettement les outils de performance des outils de maîtrise de la dépense.

Aussi réfléchissons-nous, dans le cadre de la MILOLF, à la meilleure façon d'envisager une norme contraignante d'équilibre budgétaire, sans pénaliser la croissance ou l'investissement.

Quant à la performance, la Cour recommande de procéder à des revues de dépenses systématiques. Cela me semble être le chemin que prendra naturellement le « Printemps de l'évaluation ».

Plusieurs facteurs structurels limitent aujourd'hui l'ampleur de la démarche de performance. Tout d'abord, les indicateurs, à l'aune desquels nous mesurons l'efficacité de la dépense publique, sont toujours trop nombreux, trop abstraits, trop complexes et, parfois, trop éloignés des exigences concrètes de gestion.

Ensuite, la fragmentation des textes budgétaires interdit aujourd'hui toute vision consolidée de l'ensemble des flux financiers entre l'État et ses opérateurs, entre celui-ci et les collectivités ou encore la sécurité sociale. Commençons par mettre fin à la fragmentation du budget de l'État, en y réintégrant les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Enfin, compte tenu des enjeux pour de financement de l'État, il est indispensable d'organiser, chaque année au Parlement, un débat sur la dette, comprenant une discussion sur la politique monétaire de la Banque centrale européenne.

Mes chers collègues, l'efficacité de la dépense est la mesure de l'utilité de l'impôt qui la finance. N'ayons pas peur d'assumer ce mot de performance, car une dépense performante, c'est un impôt mieux consenti. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. le président. La parole est à Mme Sarah El Haïry.

Mme Sarah El Haïry. En préambule, je tiens à vous remercier une nouvelle fois, monsieur le Premier président, ainsi que tous les membres de la Cour des comptes, pour la qualité et la pertinence des analyses de la Cour sur l'exécution des comptes en 2018, grâce auxquelles nous avons pu effectuer un travail approfondi dans le cadre de ce deuxième « Printemps de l'évaluation » que j'espère désormais inscrire dans nos traditions.

Le budget 2018, toutes administrations publiques confondues, connaît un déficit public de 2,5 % du PIB, sous la barre des 3 % pour la deuxième année consécutive, en baisse de 0,3 point par rapport à 2017, malgré une année 2018 marquée notamment par un ralentissement de la croissance mondiale, mais aussi de la croissance française passée de 2,3 % en 2017 à 1,7 % en 2018.

On peut toutefois regretter que, pour la première fois depuis 2014, le déficit budgétaire de l'État se dégrade significativement, mais, soyons honnêtes, il est difficile à interpréter tant les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, d'une part, et entre l'État et les collectivités locales, d'autre part, sont nombreuses et complexes. En effet, le budget de l'État compensant les mesures de baisses de recettes des deux autres, toute baisse d'impôt dégrade mécaniquement le solde.

Ainsi, les recettes fiscales nettes du budget général diminuent, notamment en raison des transferts de TVA aux régions et à la sécurité sociale, lesquels augmentent de 6 milliards d'euros par rapport à 2017. À cela, s'ajoute une forte diminution du solde des comptes spéciaux de plus de 4 milliards. Pour toutes ces raisons, plutôt que de critiquer la dégradation du déficit budgétaire, nous préférons appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessaire poursuite du rééquilibrage des relations financières entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités locales.

La baisse du déficit public est d'autant plus remarquable qu'en 2018, les impôts ont baissé de 8,5 milliards d'euros, notamment du fait de la baisse d'un tiers de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages pour un coût de 3 milliards d'euros, ou encore de l'universalisation du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, représentant un effort de 1 milliard d'euros.

S'agissant des dépenses, à périmètre constant, elles ont augmenté de 0,3 % par rapport à 2017, contre une hausse de 3,2 % entre 2016 et 2017. C'est le signe d'une maîtrise de la dépense publique et d'une gestion améliorée dont témoignent des mises en réserve et des sous-budgétisations en forte baisse, sans pour autant céder à une prétendue politique d'austérité.

Le panorama est cependant plus sombre si l'on s'intéresse à la dette. En effet, après une forte hausse à la fin des années 2000 en raison de la crise financière et du nécessaire plan de relance qui l'avait suivie, puis une hausse faible mais quasi continue pendant la dernière décennie, qui marquait une

absence totale de volonté politique de la juguler, la dette publique a été stabilisée en 2018 à un niveau proche des 100 % du PIB, c'est-à-dire à près de 2 300 milliards d'euros.

Pour certains ici, il ne serait pas nécessaire de s'attaquer à la dette pour des motifs très variés selon les sensibilités politiques, allant de la faiblesse des taux d'intérêt au refus d'une politique d'austérité. Mais remettons les chiffres de la dette publique française en perspective : 2 300 milliards d'euros, c'est l'équivalent de 80 000 euros de dette publique par ménage ; pire encore, la charge de la dette, c'est-à-dire les intérêts que nous payons chaque année sur cette dette, est colossale : elle s'élève à un peu moins de 45 milliards d'euros, soit plus de 1 500 euros par ménage par an.

Rendez-vous compte, pour financer les intérêts de la dette, la France dépense chaque année plus de 1 500 euros par ménage, soit bien plus qu'un SMIC. Cet argent pourrait servir à aider les ménages les plus modestes, à financer un plan en faveur de la prise en charge de la dépendance ou encore à accélérer la transition énergétique.

Le stock de dette est un boulet que nous transmettons à nos enfants et à nos petits-enfants, grevant ainsi leur avenir. Les intérêts de cette dette sont des boulets que nous traînons aujourd'hui et qui pèsent sur notre présent.

J'en viens aux dépenses fiscales, communément appelées niches fiscales, mais clarifions d'abord un point : ce n'est pas parce qu'un dispositif est qualifié de niche fiscale qu'il est nécessairement nocif, inéquitable, coupable de tous les maux et donc à supprimer. De nombreux dispositifs visent particulièrement les personnes âgées, les personnes en situation de handicap ou ayant des revenus modestes – je pense aux exonérations de taxe d'habitation. Il faut citer également la dépense fiscale en faveur du mécénat, sur laquelle je mène actuellement des travaux approfondis, laquelle illustre ces dépenses fiscales destinées à soutenir des secteurs qui ne pourraient pas survivre sans un tel appui. Si ces dispositifs correspondent à la définition communément admise de niche fiscale, ils n'en demeurent pas moins utiles et justes.

Toutefois, regardons les chiffres : les niches fiscales ont explosé au cours des deux dernières décennies et ce, malgré la suppression du CICE depuis le 1^{er} janvier 2019. Le nombre de niches avoisine désormais 500, soit un doublement lors des vingt dernières années, et leur montant total dépasse 100 milliards d'euros, soit autant que les budgets de l'éducation, de la défense, de la justice et de l'écologie réunis – c'est dire !

Mais, plus que les montants, c'est l'absence de limite dans le temps, de chiffrage et plus largement d'évaluation, mais aussi de pilotage qui est profondément choquante. Comment justifier qu'une niche fiscale sur deux soit attribuée à un nombre de bénéficiaires inconnu de l'administration ? Comment justifier que, pour 13 % des niches fiscales, le coût pour les finances publiques soit totalement inconnu ? Comment justifier que des millions d'euros soient dépensés pour deux niches fiscales aux objectifs totalement contraires, l'une encourageant le développement des énergies renouvelables, et l'autre celle des énergies carbonées ?

C'est pour toutes ces raisons que, dès l'année dernière, notre majorité a entamé, avec l'aide de l'administration et des administrateurs de l'Assemblée, un travail en profondeur sur ce sujet, concrétisé dès le budget 2019 par la suppression de plusieurs niches fiscales, certaines peu utilisées et inefficaces, d'autres allant clairement à l'encontre du respect de l'environnement. C'est un travail de titan, qu'il importait de commencer.

Il suppose que l'on évalue, analyse et chiffre ces niches fiscales pour déterminer celles que l'on conserve, parce qu'elles ont des objectifs définis, celles qui peuvent permettre d'atteindre un objectif, celles que l'on supprime – il en faut aussi – pour les remplacer par d'autres dispositifs plus pertinents – je pense par exemple à la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique en prime directe – et enfin celles que l'on supprime purement et simplement car elles sont inefficaces, inefficientes ou nocives pour autres objectifs. L'environnement en est un et c'est le plus flagrant. Nous aurons l'occasion de revenir sur le sujet mercredi après-midi, lors de l'examen de la résolution de notre collègue Jolivet.

Je terminerai mon propos en saluant les propos du président de la commission sur la tenue, l'évolution et l'avancement de l'organisation du « Printemps de l'évaluation ». Cet exercice me semble nécessaire. S'il mérite encore d'être amélioré, son utilité est manifeste. Cela avance. Merci encore une fois, monsieur le Premier président de la Cour des comptes. Avec vos magistrats, nous avons accompli dans les temps un travail de bonne qualité. En outre, ils ont montré une réelle disponibilité lors des auditions.

Monsieur le rapporteur général, je compte sur vous pour continuer à travailler sur la question des niches...

M. Joël Giraud, rapporteur général. Vous pouvez !

Mme Sarah El Haïry. ...et du mécénat avec beaucoup d'objectivité, en combattant l'opinion communément admise selon laquelle une niche serait toujours nocive. C'est faux. Il y en a de bonnes et de mauvaises. Le plus important est de savoir, de piloter et finalement de décider en connaissance de cause. Ne pas savoir, c'est ne pas piloter.

Un grand homme a dit que gouverner, c'était choisir. Donnons-nous les moyens de choisir ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et LaREM.*)

M. le président. Je ne sais pas si c'était un grand homme, mais je me souviens d'un parlementaire qui disait que, dans chaque niche, il y avait un chien.

M. Charles de Courson. Un chien méchant, monsieur le président !

M. le président. La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Nous commençons cette semaine de contrôle consacrée au « Printemps de l'évaluation » par le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État, premier budget exécuté en année pleine par ce gouvernement.

Depuis son arrivée aux affaires, celui-ci se targue d'avoir remis d'équerre les comptes publics, avec un déficit ramené à 2,5 % du PIB. Très bien ! Mais je puis aussi dire sans mentir que, pour la première fois depuis 2014, et après trois ans de quasi-stabilité, le déficit budgétaire connaît une hausse – de 8,3 milliards, CICE inclus, par rapport à l'exécution de 2017 –, ce qui n'est pas le cas du solde des comptes des collectivités locales ou de la sécurité sociale. Il est vrai que les allègements des uns peuvent être compensés par d'autres. D'où la nécessité d'une consolidation des résultats de l'ensemble des administrations publiques.

Selon la Cour des comptes, la situation s'explique avant tout par l'impact des baisses d'impôt décidées par le Gouvernement et la hausse des dépenses du personnel de l'État. Les recettes de l'État n'ont couvert que neuf mois de dépenses. Nous fonctionnons donc à crédit pendant trois mois de l'année.

Il est important de souligner que les recettes fiscales sont largement amputées par la baisse des impôts des plus favorisés : suppression de l'ISF, instauration de la flat tax, mais aussi baisse de la taxe d'habitation – celle-ci continuera de diminuer, y compris pour les contribuables qui pourraient parfaitement continuer à la payer.

Baisser les prélèvements obligatoires rend certes du pouvoir d'achat. Encore faut-il en rendre à ceux qui en ont le plus besoin et non l'inverse, et cibler les bons prélèvements. Le produit de l'impôt sur le revenu baisse, tout comme les autres contributions fiscales, l'impôt sur les sociétés et les recettes non fiscales. En revanche, la TVA et les taxes sur les produits énergétiques ont progressé. Autrement dit, l'impôt progressif – l'IR –, le plus juste, baisse, tandis que les taxes les plus injustes, comme la TVA ou la TICPE, augmentent.

Concernant la hausse de la masse salariale, pointée par ce rapport, à l'inverse du Premier président de la Cour des comptes, je ne m'en désolerai pas. On ne peut pas réclamer en même temps plus d'État, plus de services publics et moins de fonctionnaires. Si l'objectif de 120 000 postes de fonctionnaires est enterré, je m'en réjouis, ce qui n'interdit pas de chercher, ministère par ministère, comment rendre le meilleur service à tous, partout et au meilleur coût.

Pour étayer ma position, je reviendrai sur un sujet d'actualité analysé par la Cour dans son rapport public annuel de 2019 : la situation des services d'urgences de nos hôpitaux.

M. Jean-Paul Dufregne. Très bien !

Mme Christine Pires Beaune. Depuis de nombreuses années, la situation de ces services est régulièrement mise en lumière. En vingt-cinq ans, le nombre de passages aux urgences a triplé, passant de 7 millions en 1990 à 21 millions en 2016 selon les derniers chiffres de la Cour. Cette évolution ne peut s'expliquer par la seule augmentation de la population ni même par son vieillissement. D'autres phénomènes interviennent, « trop peu analysés », comme l'a relevé la Cour des comptes dans un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Si la Cour observe dans son rapport public annuel de 2019 que les services d'urgences se sont mieux organisés face à l'explosion du nombre de passages et qu'au cours du précédent quinquennat, de réels efforts ont été entrepris pour obtenir une meilleure connaissance des consultations aux urgences, elle pointe un sous-effectif médical qui suscite des tensions dans un nombre croissant d'établissements.

Ainsi, à organisation constante, elle estime le besoin de médecins urgentistes à plus 20 % en équivalent temps plein. Je le souligne car il est assez rare, vous en conviendrez, monsieur le Premier président, que l'institution que vous avez l'honneur de présider recommande de nouvelles dépenses.

M. Didier Migaud, *Premier président de la Cour des comptes.* Elle veut surtout une nouvelle organisation ! Pas des dépenses supplémentaires !

Mme Christine Pires Beaune. C'est dire à quel point la situation est dramatique. J'ai d'ailleurs reçu certains médecins de l'hôpital de Riom, qui viennent de voter une grève illimitée, rejoignant ainsi ceux de nombreux hôpitaux en France.

Face à cette situation, le Gouvernement se contente de proposer une mission de refondation des services d'urgences et de débloquer 70 millions d'euros, alors que, sur la base du

coût budgétaire actuel des urgences, soit 3,1 milliards d'euros, il serait nécessaire de débloquer entre 500 et 600 millions d'euros supplémentaires.

Nous l'avons constaté lors du grand débat, les questions de santé, sur certains territoires en souffrance, sont une préoccupation prioritaire. Il me semble urgent que le Gouvernement suive les recommandations de la Cour et alloue les moyens dont nos urgences ont besoin. C'est l'un des points soulignés dans la proposition de résolution des socialistes, qui sera examinée demain en séance publique.

S'il est en revanche des dépenses qu'il faudrait examiner de très près, ce sont les niches fiscales. Je salue la volonté du ministre Darmanin en la matière. Selon la Cour des comptes, ces niches sont en nette progression. Elles ont atteint 100 milliards en 2018, soit une hausse 6,7 milliards par rapport à 2017, ou de 2,4 milliards hors CICE.

Vous insistez, monsieur le Premier président, sur la nécessité de relancer les travaux sur le sujet. Je me réjouis que le rapporteur général Joël Giraud ait prévu de s'y atteler lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

Le dernier point de votre rapport sur lequel je souhaite revenir est le manque de lisibilité. Le cadre budgétaire de l'État est d'une complexité croissante. Le périmètre des dépenses du budget général ne traduit pas une vision complète et cohérente des dépenses de l'État. Ainsi, selon la Cour des comptes, la portée des grands principes budgétaires d'unité et d'universalité est entravée. Cette critique n'est pas propre à l'actuelle majorité, mais je crois qu'il serait bon de rendre collectivement nos budgets plus lisibles et donc plus intelligibles par tous.

Je termine en remerciant tous les membres de la Cour des comptes pour leurs travaux qui alimentent les nôtres et, j'espère, ceux du Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et GDR.*)

M. le président. La parole est à Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Je tiens tout d'abord à remercier la Cour des comptes pour la qualité des documents qu'elle nous présente chaque année, ainsi que pour la précision de son travail. Je vous remercie également, monsieur le Premier président, pour la clarté de votre exposé.

En préambule, rappelons que l'exercice 2018 porte sur la première année complète de gestion du quinquennat et que, de ce fait, les résultats de l'exécution du budget 2018 engagent la responsabilité du Gouvernement et de la majorité. Aussi, le diagnostic établi dans le cadre du rapport de la Cour sur les résultats de gestion du budget de l'État pour 2018 pourrait se résumer de façon simple : comme il s'y était engagé, le Gouvernement a opéré une plus grande sincérisation du budget, mais les efforts de maîtrise de la dépense publique sont encore insuffisants pour rétablir l'équilibre de nos finances.

Il faut reconnaître que cet exercice 2018 a été marqué par une nette amélioration de la sincérité de notre budget. La Cour relève ainsi une diminution des sous-budgétisations et une exécution des dépenses publiques mieux maîtrisée qu'au cours des années précédentes, avec notamment une absence de décret d'avance en cours d'année. Il est nécessaire de souligner cette volonté affirmée et réalisée du Gouvernement, qui nous permet, à nous autres parlementaires, de mieux exercer nos missions tout en assurant une plus grande transparence des comptes de la Nation.

Le deuxième point positif est le niveau de déficit public. C'est la deuxième année consécutive que le déficit public de la France est sous la barre des 3 % de PIB, s'établissant à 2,5 % du produit intérieur brut, ce qui acte notre sortie de la procédure de déficit excessif qui nous était appliquée depuis 2009.

C'est un point marquant de l'intention de ce gouvernement d'améliorer nettement la maîtrise de nos finances, et nous devons évidemment le saluer. Il convient néanmoins de rester vigilants, car, comme le souligne la Cour, ce niveau de déficit reste encore élevé, puisqu'il demeure concentré sur le budget de l'État, à hauteur de 76 milliards d'euros en comptabilité budgétaire.

Il faut aussi retenir que l'effort structurel, qui permet de mesurer la part de l'amélioration résultant de la seule action des pouvoirs publics, est quasiment nul, avec à peine 0,1 point de PIB, selon l'avis révisé sur le projet de loi de règlement pour 2018 du Haut Conseil des finances publiques.

Cette faible amélioration du solde structurel résulte d'un effort sur les dépenses publiques, qui est partiellement absorbé par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires décidées par le Gouvernement. Le déficit structurel reste ainsi très éloigné de l'objectif de moyen terme défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 que nous avons votée en début de quinquennat.

Si l'on dresse un bilan des vingt-cinq dernières années, aucun des gouvernements successifs n'a su ou pu redresser les finances publiques de notre pays et il serait vraiment dommageable que le gouvernement actuel prenne le même chemin.

Nous avons bien conscience que l'exercice est difficile, mais je constate avec désarroi, monsieur le Premier président, que plusieurs recommandations de la Cour restent lettre morte et sont donc reconduites d'année en année sans évolution ni prise en compte par les différents gouvernements, alors même qu'elles sont de nature à améliorer la situation de notre pays.

Concernant le cœur du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État en 2018, le déficit budgétaire de l'État, comme vous l'avez souligné, s'est accru pour la première fois depuis cinq années, passant de 67,7 milliards d'euros en 2017 à 76 milliards d'euros, alors que les administrations de sécurité sociale et celles des collectivités locales ont connu toutes deux un excédent de leur solde.

Pourquoi le déficit de l'État s'est-il donc creusé ? C'est simple : sous le double effet des mesures de baisse d'impôts et de la progression des dépenses. Il faut bien avoir conscience que, pour l'exercice 2018, les recettes de l'État n'ont couvert que neuf mois de dépenses, et ce malgré des recettes plus élevées que prévu initialement.

Désormais, le déficit budgétaire représente un montant supérieur à celui des recettes de l'impôt sur le revenu ou même aux dépenses de la mission « Enseignement scolaire ». Ainsi, le besoin de financement de l'État a continué d'augmenter en 2018, pour atteindre 191,9 milliards d'euros. Le bilan à la fin de 2018 montre que la situation nette de l'État, en comptabilité générale, s'est encore dégradée par rapport à 2017, alors même que le poids de la dette de l'État continue, lui aussi, de s'aggraver sous l'effet de la hausse du déficit.

Le rapport de la Cour met donc en évidence que la situation financière de notre pays ne s'est pas améliorée et qu'il nous faut désormais agir plus vite et plus fort sur la nécessaire

maîtrise de nos dépenses si l'on veut tenir l'engagement du Président de la République et du Gouvernement de redresser les finances publiques d'ici à la fin de la mandature.

Pour conclure, je dirai un mot sur la démarche de réflexion inédite, autour de la refonte de la performance de la gestion des finances publiques, initiée dans le rapport de la Cour. Comme beaucoup de mes collègues, monsieur le Premier président, je suis très sensible à cette démarche de l'institution que vous présidez.

Cet approfondissement des procédures et des informations est devenu indispensable au vu de la complexité sans cesse croissante du cadre budgétaire de l'État, de l'information qui a été enrichie, au risque de devenir surabondante, ou des procédures et des outils incomplets pour mesurer l'efficacité des politiques publiques. Ce sont d'ailleurs ces questions que le président de la commission des finances et nombre de collègues de cette même commission s'efforcent de soulever, notamment au travers de la nouvelle mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF.

Pour ma part, je suis tout à fait favorable à une nouvelle impulsion pour améliorer la démarche de performance issue de la LOLF, mais c'est d'abord la rationalisation des informations, l'évolution des pratiques et des mentalités qui doit être modifiée en priorité. Bien que la démarche de performance ait besoin d'être complétée pour améliorer l'efficacité de la dépense publique, il m'apparaît encore plus essentiel de revenir aux fondamentaux, en réaffirmant les principes d'unité, d'universalité, d'annualité et de spécialité de notre budget. Je suis, sur ce point, totalement en accord avec vous, monsieur le Premier président. Cela nous permettrait, je crois, d'éviter bon nombre de débudgétisations et de retrouver de la clarté. Nous ne serions plus, ainsi, les champions du monde d'une fiscalité incompréhensible et indigeste. (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM, ainsi que sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. L'année 2018 a été marquée par une gestion des dépenses de l'État conforme à la prévision initiale. Aucun décret d'avance en cours d'année n'a été nécessaire, alors que les gestions précédentes en avaient connu deux ou trois. Ainsi, les sous-budgétisations se sont limitées à 1,5 milliard d'euros en 2018. Le groupe Libertés et territoires donne donc acte au Gouvernement d'avoir su tenir l'enveloppe des dépenses dans le cadre des autorisations budgétaires, grâce à l'amélioration de la qualité de la budgétisation initiale. Les annulations et ouvertures de crédits comptent également parmi les plus basses, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances. La Cour des comptes salue d'ailleurs le faible niveau de la réserve : le taux de mise en réserve est passé de 8 % en 2017 à 3 % en 2018.

Mais, malgré ces satisfecit, certaines vulnérabilités persistent sur le plan de la gestion pratique ; par ailleurs, les immenses contraintes du cadre budgétaire demeurent. L'avis du Haut Conseil des finances publiques montre l'insuffisance de l'effort de réduction structurelle de la dépense publique – problème essentiel et éternel. Vous réévaluez cette réduction à 0,3 point de PIB, c'est-à-dire à quelque 7 milliards d'euros par an. Rappelons-nous tout de même que, lors du débat de juillet 2017, le ministre de l'action et des comptes publics avait expliqué que l'effort devait être d'environ 20 milliards d'euros par an, ce qui signifie que les 7 milliards représentent à peine un tiers de l'effort qu'il faudrait réaliser pour redresser activement les finances publiques. Nous avons conscience que ce défi est considérable.

La Cour des comptes note, à juste titre, un ralentissement de l'augmentation de la dépense. Cependant, au vu de l'avis du Haut Conseil relatif à l'ensemble des dépenses publiques, une question se pose sur la mesure de la dépense en volume. Vous indiquez qu'il convient de prendre comme coefficient déflateur la valeur du PIB, et non pas celui de l'indice des prix à la consommation. Après avoir corrigé l'impact de la recapitalisation d'Areva, nous aboutissons à une augmentation d'un peu moins de 1 % de la dépense publique en volume. Ce n'est pas la manière dont le Gouvernement présente les choses. Le diable se cache dans les détails.

Par ailleurs, la Cour des comptes indique que le Gouvernement a procédé à des baisses de recettes fiscales et sociales, tout en continuant d'augmenter les dépenses fiscales. On comprend que l'État n'a pas les moyens d'une pareille politique, ou, si l'on préfère, que cette politique est difficilement soutenable à terme. Sur ce point, il conviendrait d'inciter à compenser des dépenses nouvelles par des réductions à due concurrence. Cela suppose naturellement des choix douloureux et apparaît évidemment socialement difficile.

Le schéma de cette trajectoire est malheureusement assez prévisible et inévitable. Avec des dépenses qui continuent d'augmenter, à 325,2 milliards, et des recettes qui diminuent, à 248,3 milliards, le déficit continue mécaniquement de se creuser. Le cadre budgétaire est ainsi fortement contraint, avec un endettement cumulé qui se rapproche dangereusement des 100 %, alors même que le niveau de la pression fiscale ne laisse plus de marge de manœuvre. Volens nolens, l'État doit donc revoir sa copie en termes de priorité, de réduction des dépenses, de remise à plat de tout l'édifice, de révision des niches, d'évitement fiscal, de parachutes dorés ou encore de retraites abusives.

Lors de votre audition en commission des finances, le 22 mai dernier, monsieur le premier président, nous avons également examiné la certification des comptes de l'État. La Cour les décrit comme « réguliers et sincères et donnant une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État ». Pourtant, je n'oublie pas qu'elle émet quatre réserves substantielles, l'une d'elles concernant les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles. Comme l'a suggéré mon collègue de Courson en commission, les armes nucléaires pourraient être visées par cette dernière recommandation.

Nous l'avons rappelé, respecter les engagements et les prévisions budgétaires est une première étape. Trouver les moyens de compenser les déficits constitue un tout autre défi, que nous devons résoudre. En 2018, je le répète, le bilan est froid : le déficit, d'une part, et la dette, d'autre part, ont continué à augmenter. Les dépenses du budget général s'accroissent, quant à elles, de 2,6 milliards d'euros, en raison de l'augmentation significative des dépenses de personnel, qui se sont accrues de 2 % entre 2017 et 2018, malgré une stabilisation des effectifs. Même si la croissance de la masse salariale a légèrement ralenti par rapport à 2017, elle demeure supérieure à la moyenne de l'évolution constatée entre 2008 et 2017, alors même que le Gouvernement avait fixé un objectif de suppression de 50 000 postes de fonctionnaires de l'État sur cinq ans. Là aussi, nous avons conscience de la difficulté à emprunter pareille trajectoire, et nous n'ignorons rien des problèmes sociaux, particulièrement mis en valeur par la crise actuelle. Le groupe Libertés et territoires comprend le recul annoncé à l'issue du grand débat national, concernant la suppression de 120 000 postes de fonctionnaires promises par le Président de la République.

Il faut par ailleurs observer que les prélèvements au profit des collectivités locales baissent de 3,5 milliards d'euros. La Cour des comptes estime que l'État, la sécurité sociale et les collectivités locales doivent mieux partager l'effort collectif. Ces dernières contribueraient en effet dans une moindre mesure à la réduction du déficit public.

À ce propos, j'ouvre une parenthèse. Vous avez suggéré, monsieur le Premier président, l'instauration d'une loi de finances unique présentant un compte consolidé de l'État, des collectivités et de la sécurité sociale. C'est une proposition que nous soutenons, comme notre collègue de Courson a eu l'occasion de l'exprimer à plusieurs reprises.

La Cour des comptes considère qu'il convient d'associer à l'effort de baisse des impôts, un effort proportionné de diminution de la dépense, que l'État ne doit pas être le seul à poursuivre. Cela signifie-t-il que les collectivités locales, aux moyens déjà limités et qui ont déjà pleinement participé à l'effort financier, vont devoir réaliser encore plus de sacrifices pour limiter les dépenses ? Au groupe Libertés et territoires, nous avons le sentiment que ces dernières jouent déjà un rôle de variable d'ajustement, alors que tout le monde sait qu'elles sont indispensables en termes d'investissement, ou, par définition, de politiques de proximité.

Il faut ainsi s'interroger sur la nature des relations financières et budgétaires, à l'avenir, entre l'État central et les collectivités territoriales. Nous pensons, pour notre part, qu'il conviendrait d'étendre la compétence fiscale des collectivités territoriales.

En ce qui concerne la Corse, la majorité territoriale se prononce clairement pour une politique de dévolution fiscale, qui permettrait de moduler les attributions et de mieux les adapter aux réalités économiques et sociales de l'île.

Il s'agit d'envoyer un message lisible. La crise sociale est profonde. Depuis plusieurs mois, les Français réclament plus de redistribution, plus de services publics de proximité, plus de pouvoir d'achat. Le cadre budgétaire, la compétition internationale, le vieillissement démographique, les problèmes environnementaux, toute cette conjoncture rend difficile la réponse à ces légitimes revendications. Pour recréer la confiance et agir positivement, un profond effort de lucidité et de rationalisation des choix est nécessaire. Il faut aussi repartir des territoires et maintenir leurs moyens d'action. Comment pourrait-on expliquer à nos concitoyens que les collectivités locales, garantes du lien social de proximité, devraient subir encore une baisse de leur budget ? En somme, la maîtrise des équilibres budgétaires appelle un effort continu et malaisé. Cet effort doit se poursuivre, sans perdre de vue l'immensité des besoins, et donc sans déconnexion avec le souci de solidarité sociale.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Mélenchon.

M. Jean-Luc Mélenchon. Les amis de l'État que sont les insoumis et ses admirateurs ne peuvent que saluer votre présence dans cet hémicycle, en se souvenant que cette année, cela fait sept siècles que la chambre des comptes existe. En effet, elle a été créée en 1319 sous le roi Jean Le Bon pour régler certains désordres, lesquels ont perduré et ont donné lieu, en 1358, à la Grande Jacquerie et à la révolte d'Étienne Marcel. Celle-ci constituait, en quelque sorte, la préfiguration de la grande révolution de 1789 – qui avait d'ailleurs été motivée par des raisons tenant à l'impôt – et du mouvement des gilets jaunes, qui a tiré son origine des mêmes facteurs. Vous n'ignorez pas, d'ailleurs, que les Jacques ont été nommés ainsi en référence aux gilets que portaient les paysans à l'époque.

On vous voit venir avec beaucoup de faveur, vous qui êtes indépendants : en 1467, le roi Louis XI décide que vous êtes inamovible, que l'on ne peut pas modifier le cours de vos carrières et que, sauf forfaiture, vous êtes là pour la vie entière, avant que Napoléon n'avalise le tout. Vous voilà, monsieur le premier président, après qu'on eut encore essayé, en 2012, de vous contourner, en s'efforçant de créer, sur le fondement de l'article 3 du TSCG – traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance –, en relation avec le two-pack, le six-pack et autres inventions de ce lointain héritier du Saint-Empire romain germanique qu'est l'Union européenne, une chambre de plus pour contrôler les comptes publics et vérifier leur adéquation avec les directives européennes. Fort heureusement, le Saint-Empire s'est brisé sur la vieille institution française. Vous êtes à la fois la Cour des comptes et l'institut prévu par l'Europe : tant mieux, l'Europe n'a pas eu raison de vous.

Je vous le dis en toute franchise : j'ai trouvé votre rapport moins caricaturalement libéral que d'autres prestations que la Cour des comptes a livrées par le passé. J'ai été très agréablement surpris par ce que j'ai lu. J'ai entendu à cette tribune, une nouvelle fois, reprendre les antennes sur le contrôle de la dépense publique. C'est extrêmement amusant et distrayant, encore que fort répétitif. Cela fait des années, en effet, que l'on accuse l'État de mal dépenser, de dépenser excessivement, et ainsi de suite, sans que personne ne prenne la peine de comprendre un seul instant comment il se fait que l'État soit toujours en déficit. Or cela ne tient pas seulement à ses dépenses mais, j'ose le dire, à ses recettes. Cela fait trois décennies qu'on appauvrit systématiquement, méthodiquement l'État.

M. Jean-Paul Dufègne. Tout à fait !

M. Jean-Luc Mélenchon. On l'appauvrit pour favoriser certaines catégories sociales de ce pays. D'ailleurs, cette année, le déficit augmente de 9 milliards, alors que nous avons encore fait un cadeau – de 16 milliards – aux plus riches, sous le régime de la flat tax, de l'impôt sur la fortune, de niches diverses et variées. Si l'on taxait comme on devrait le faire ceux qui ont beaucoup donné, au lieu de la modeste part qu'on ose leur prendre, l'État n'aurait pas connu de déficit cette année. Vous auriez aussi pu noter dans votre rapport, monsieur le Premier président – encore que vous ayez regardé dans cette direction – que les 9 milliards manquants en 2019 correspondent au solde de ce que la France donne à l'Union européenne. Autrement dit, après qu'elle nous a versé les crédits de la politique agricole commune et le reste, l'Union européenne détient encore dans ses caisses 9 des milliards que nous lui avons donnés. Pour un pays dont on ne cesse de dire qu'il est en déficit, qu'il connaît la misère, qu'il doit cesser de dépenser inconsidérément, admettez que 9 milliards donnés à l'Union européenne, c'est une dépense ostentatoire, qui est au-dessus de nos moyens. Bref, ma première conclusion, qui a été validée par ce que j'ai lu dans votre rapport, est que deux choses nous coûtent horriblement cher : les riches et l'Union européenne.

On nous dira encore une fois « la dette publique, ceci, la dette publique, cela », mais personne ne s'intéresse au contenu de la dette : est-ce de l'investissement ou pas ? Une chose est sûre : la dette sur le temps long, en France, ne tombe pas du ciel et ne provient pas d'un abus de dépense. L'unification allemande a coûté à notre pays, à l'époque, plus de 100 milliards. En effet, les Français ont dû courir derrière la Banque centrale allemande et suivre ses taux d'intérêt, alors qu'ils n'avaient aucune raison de le faire. En attendant, ce qui est certain, c'est que la dette publique n'est pas la principale source d'anxiété pour l'économie mondiale. À cette heure, les

principales préoccupations viennent de la dette privée, qui représente les deux tiers du total de la dette mondiale, laquelle s'élève à 189 000 milliards de dollars. Mais de cela, personne ne parle.

Or la dette privée est infiniment plus sensible pour les États que toute autre dette. Quand un État est là, c'est pour toujours ; on trouve toujours le moyen de lui courir derrière pour qu'il rembourse ses emprunts. On a vu que même l'emprunt russe a été remboursé. En revanche, quand un acteur privé fait faillite, il dit au revoir et tout le monde a perdu.

La situation est donc préoccupante.

Les remèdes appliqués pour réduire la dette publique en diminuant les dépenses des États ont montré leur inefficacité absolue. Ainsi, cela fait huit ans que l'on applique un remède de cheval à la Grèce, qui est enfin de retour sur les marchés financiers. Quelle joie ! Quel concert de louanges ! Mais entre-temps, la dette publique grecque s'est considérablement accrue, puisqu'elle est passée de 146 % du PIB en 2010, lorsque la crise a éclaté, à 178 % aujourd'hui. Autrement dit, tout cela n'a servi à rien, sinon à faire souffrir abominablement les Grecs et à faire peur au reste de l'Europe.

Il y a là quelque chose que la Cour des comptes pourrait relever à propos de notre dette publique. Par un tour de passe-passe budgétaire et comptable, comme il en existe des dizaines dont le mécanisme échappe au commun des mortels, et alors que l'Europe n'accorde jamais un centime de dépenses publiques à qui que ce soit, la Banque centrale européenne a réussi à balancer tous les mois, pendant une année entière, 85 milliards d'euros gratis pro Deo à toutes les banques privées qui le lui ont demandé. Au total, tout cela a représenté la somme considérable de 2 600 milliards d'euros, qui ont été donnés sans contrepartie aux banques privées. Comme cette injection massive de liquidités n'a pas entraîné un seul point d'inflation, nous pouvons en déduire que la totalité de l'argent est partie dans la sphère financière, sans que personne n'en ait vu la moindre trace dans l'économie réelle.

Par l'intermédiaire de la Banque centrale européenne, qui rachète aux banques privées des titres de dette émis par les États, la banque centrale française possède 417 milliards d'euros de dette publique française, ce qui représente 18 % du total de notre dette publique. Je n'expliquerai pas en détail notre proposition de transformation de nos titres de dette en dette perpétuelle sans intérêts. Une dette perpétuelle est possible. Une dette sans intérêts l'est tout autant, puisque la banque centrale allemande prête actuellement à des taux négatifs ; or, pour ma part, je préconise simplement de maintenir ou de stabiliser la valeur des titres, ce qui permettrait aux établissements qui en posséderaient dans leur bilan de ne pas perdre d'actifs. Les chiffres montrent que notre proposition est tout à fait réalisable : elle ferait tomber le niveau de la dette française de 99 % du PIB à 80 %.

Personnellement, je me contrefiche de ce niveau de dette publique. En effet, pour l'évaluation de la dépense publique, j'estime que la dette française ne représente pas 99 % du PIB d'une année. Cette méthode de calcul est absolument stupide : compte tenu de l'étalement de la dette – les titres ont une durée moyenne de sept ans –, celle-ci représente à peine 12 % de ce que nous produisons en une année. Monsieur le Premier président, si vous avez acheté une voiture ou un logement, essayez de reporter sur votre revenu annuel la totalité de vos dettes... Nous pourrions

appeler le SAMU tout de suite, car vous seriez bien mal ! C'est pourtant ce que l'on demande à l'État français. Tout cela est absurde : une telle comptabilité n'a pas de sens.

Dans le peu de temps qui me reste, j'évoquerai les critiques exprimées par la Cour des comptes que je peux approuver. Il est absolument extraordinaire de retrouver sous la plume de la Cour des propos insoumis ! (*Sourires.*)

Par exemple, vous avez qualifié le fonds pour l'innovation dans l'industrie de mécanique budgétaire « complexe et injustifiée », qui « devrait trouver sa place dans le budget général » – vous l'avez encore répété à cette tribune. Vous avez ajouté : « Ce montage a conduit à des opérations inutilement compliquées, en partie pour afficher une dotation de 10 milliards d'euros finançant l'innovation de rupture, alors qu'en pratique 250 millions d'euros lui seront effectivement consacrés annuellement. » Pourquoi en douterions-nous ? En d'autres termes, vous accusez donc le Gouvernement de faire de la communication ! Je m'étonne de ne pas avoir vu les députés de la majorité vous montrer du doigt, de ne pas les avoir entendus protester avec les mots qu'ils utilisent habituellement contre nous. Je le répète, la création de ce fonds répond exclusivement à un objectif de communication. Vous soulignez d'ailleurs que les recettes qui seront tirées de ce fonds, lorsqu'il sera placé, seront inférieures à ce que rapportaient les établissements correspondants avant d'être privatisés : le taux de rendement total, qui atteint aujourd'hui 13 %, sera à peine de 2,5 % après l'opération magique réalisée par La République en marche.

Hélas, je suis obligé de conclure, alors que j'aurais tant aimé exprimer mon accord avec un certain nombre de constats figurant dans le rapport de la Cour des comptes ! Vous écrivez vous-même, monsieur le Premier président, que le CICE « n'a pas eu d'impact de court terme sur l'investissement, la recherche et développement ou les exportations ». Vous dites qu'il « a probablement eu un effet positif mais modéré sur l'emploi », mais vous n'en avez pas l'air très sûr... Autrement dit, tout cela n'a servi à rien. Le CICE est une gabegie : c'est de l'argent qui a été donné aux plus puissants pour un résultat égal à zéro. Qui le dit ? Mélenchon et les insoumis, ces enragés ? Pas du tout ! C'est le modéré Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, homme raisonnable s'il en est un dans ce pays !

Quant à la plupart des niches fiscales auxquelles vous faites référence, vous dites qu'il est impossible de prouver qu'elles aient servi à quoi que ce soit. Vous en citez plusieurs qui augmentent sans cesse sans que l'on sache à quoi elles servent, mais qui constituent des « dépenses fiscales » – quant à nous, nous parlons plutôt de « cadeaux ». Encore une fois, tout cela ne permet que de conclure une chose : ce sont les riches et les technocrates qui coûtent horriblement cher à ce pays. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI, SOC et GDR.*)

M. le président. Monsieur Mélenchon, vous nous avez donné une raison supplémentaire de lire l'intégralité du rapport de la Cour des comptes ! (*Sourires.*)

La parole est à M. Jean-René Cazeneuve.

M. Jean-René Cazeneuve. Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État pour l'année 2018 nous donne l'occasion de revenir sur les dépenses des collectivités territoriales qui, je vous le rappelle, représentent 237 milliards d'euros, soit près de 20 % de la dépense publique.

Comme vous le savez, mes chers collègues, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a mis en place une contractualisation financière

entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales, qui doivent limiter la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 %.

L'an dernier, dans son rapport sur les perspectives des finances publiques pour 2018, la Cour des comptes notait que « le principal aléa en matière de dépenses tient dans les incertitudes fortes qui entourent la mise en œuvre et l'impact du nouveau mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales ». Un an plus tard, à la lecture de votre rapport, nous nous réjouissons que, « si le bilan détaillé de l'application des contrats n'est pas encore connu, il apparaît que, considérées dans leur ensemble, les collectivités territoriales ont respecté l'objectif en 2018 ». La situation s'est donc améliorée. En effet, le pré-rapport de l'Observatoire des finances et la gestion publique locales estime que les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales ont augmenté de 0,9 %, budgets annexes et syndicats compris ; or, pour les collectivités ayant contractualisé, les dépenses réelles de fonctionnement, hors budget annexe, diminuent de 0,2 %. Ces bons résultats proviennent en premier lieu de la gestion rigoureuse des élus, avec un effort particulier porté sur les dépenses de personnel. Dans le même temps, grâce à la reprise de l'activité économique, les recettes fiscales des collectivités augmentent.

Ainsi, grâce à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et à un meilleur rendement de la fiscalité locale, l'épargne brute des collectivités a augmenté de 6,3 % en 2018 – c'est la progression la plus forte de ces trois dernières années. Les dépenses d'investissement ont, quant à elles, grimpé de 6,4 % l'an dernier. Cette augmentation a été soutenue par des dotations de soutien à l'investissement local et par la dotation globale de fonctionnement – DGF –, dont le niveau global a été maintenu. Pour la première fois depuis 2003, l'encours de la dette des collectivités territoriales se stabilise.

La majorité a tenu ses engagements vis-à-vis des collectivités en maintenant les dotations ; les collectivités ont tenu leurs engagements vis-à-vis de l'État en maîtrisant leurs dépenses. Tout le monde y gagne. Nous sommes sur le chemin de la confiance retrouvée, à un moment où la contractualisation s'intègre dans un ensemble plus vaste de pactes territoriaux conclus entre l'État et les collectivités.

Il convient également de souligner que les régions voient la suppression de leur DGF plus que compensée par l'affectation d'une part des recettes de la TVA, qui permet une augmentation de leurs ressources de près de 300 millions d'euros. À quelques mois d'une réforme de la fiscalité locale, nous constatons ainsi que les transferts de fiscalité peuvent présenter de nombreux avantages.

Convenez donc, mes chers collègues, que cette méthode de contractualisation est plus vertueuse que la baisse drastique des dotations intervenue entre 2013 et 2017, qui avait entraîné une chute très significative des investissements, de l'ordre de 18 %. Et je ne parle pas du candidat de la droite à l'élection présidentielle, qui souhaitait diminuer de 15 milliards d'euros les dotations aux collectivités territoriales.

Certes, comme pour tout mécanisme nouveau, il y a évidemment des améliorations à apporter. C'est ce que le Gouvernement a déjà fait cette année, par exemple en neutralisant pour les départements l'augmentation des dépenses liées aux mineurs non accompagnés ou toute augmentation

des dépenses sociales supérieure à 2 %. Le bilan complet, qui sera dressé d'ici à la fin du mois, nous permettra d'affiner davantage ce mécanisme, qui porte déjà ses fruits.

La contractualisation financière est donc une pierre supplémentaire à l'édifice que nous bâtissons pour retisser un lien de confiance fort avec les élus locaux, en leur donnant la visibilité nécessaire à la réalisation de leurs projets et en assurant la stabilité de leurs dotations.

En créant l'Agence nationale de cohésion des territoires, en inscrivant prochainement dans la Constitution le droit à la différenciation territoriale, en favorisant l'engagement des élus locaux, en protégeant ces derniers dans l'exercice de leur mandat, en engageant une nouvelle étape de la décentralisation, en relançant la déconcentration, nous menons, mes chers collègues, une politique ambitieuse visant à assurer un développement harmonieux de nos territoires. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. le président. La parole est à M. Ludovic Pajot.

M. Ludovic Pajot. La publication annuelle du rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État constitue toujours un moment particulièrement instructif, ainsi qu'un verdict pertinent sur la politique budgétaire de l'exécutif.

Le premier constat, en totale contradiction avec les satisfécits réguliers du Gouvernement, est implacable : malgré des recettes finalement plus élevées que prévu, le déficit de l'État s'est creusé en 2018, notamment en raison de la progression des dépenses publiques. Depuis 2017, le déficit budgétaire augmente : il est passé de 67,7 à 76 milliards d'euros.

Nous entendons déjà les membres de la majorité nous rétorquer que cette hausse du déficit est due aux mesures exceptionnelles décidées par le Président de la République suite à la crise des gilets jaunes. Ce n'est évidemment pas la seule raison. Ainsi, la Cour des comptes relève que le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne a connu, en 2018, une hausse marquée, après un point bas en 2017 – il s'élevait à 20,6 milliards d'euros, contre 16,4 milliards l'année précédente, et pourrait même augmenter l'année prochaine. Or le niveau de contribution de la France au budget de l'Union européenne ne se justifie en rien, notamment quand on sait que notre pays est contributeur net, c'est-à-dire qu'il donne plus qu'il ne reçoit en retour, y compris en matière de politique agricole commune. Nos agriculteurs ont certes besoin d'aides pour développer leur activité, mais il n'est aucunement nécessaire de passer par le filtre de l'Union européenne pour cela. La politique agricole française que nous souhaitons mettre en œuvre doit permettre d'allouer des aides directes au monde agricole, qui en a tant besoin.

Ce rapport pointe également la baisse des recettes nettes de l'État par rapport à 2017. Il confirme notamment la perte de plus de 3 milliards d'euros occasionnée par le remplacement de l'ISF par l'IFI – l'impôt sur la fortune immobilière –, ainsi qu'une perte de 3,5 milliards d'euros au titre du CICE.

S'agissant des créations de postes, nous souhaitons qu'un effort tout particulier soit porté aux domaines régaliens, notamment à la santé, à la police et à la justice. Dans un contexte de menace terroriste toujours très élevée et de délinquance qui ne cesse d'empoisonner le quotidien de nos compatriotes, il est impératif de mettre l'accent sur les recrutements. La Cour des comptes précise notamment que, pour la mission « Sécurités » du ministère de l'intérieur, les créations nettes de postes ont été plus faibles que prévu en 2018. Il faut au contraire recruter davantage, et surtout

améliorer les conditions de travail de nos forces de l'ordre, dont beaucoup d'agents exercent leur activité dans des conditions bien souvent particulièrement précaires.

Les baisses de certaines dépenses d'intervention peuvent de prime abord apparaître comme positives, mais à y regarder de plus près, on s'aperçoit – ou, plus exactement, on obtient la confirmation – qu'elles peuvent toucher des éléments souvent indispensables au fonctionnement de nos collectivités. Il en est ainsi, par exemple, des dépenses d'intervention de la mission « Travail et emploi », dont la baisse de 16 % est liée à la diminution drastique des contrats aidés, dont les survivants ont été rebaptisés « parcours emploi compétences ». Même si ces contrats peuvent présenter une forme de précarité, ils sont bien souvent indispensables au bon fonctionnement de certains services dans nos petites communes.

Il en va de même pour la baisse des dépenses de la mission « Cohésion des territoires », qui correspond en réalité à la baisse des aides au logement et qui, en bout de chaîne, pénalise directement les Français les plus modestes qui peinent à se loger.

Et je ne parle pas du coût exorbitant de l'immigration, qui pour la seule aide médicale d'État, réservée aux clandestins, s'élève à près d'un milliard d'euros et ne cesse d'augmenter.

Nous admettons bien volontiers qu'il n'est pas sain pour un État d'avoir un endettement aussi élevé et que cette dette devra in fine être supportée par les générations à venir, mais la rationalisation des dépenses publiques doit se faire dans un esprit de justice et d'équité, au profit de nos compatriotes en priorité et au service de l'ensemble des territoires, notamment ruraux.

Cette philosophie n'est pas celle du Président de la République et de sa majorité. Les Français l'ont indiqué lors des dernières élections : ils réclament un changement de cap.

M. le président. Le débat sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État est clos.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures, est reprise à dix-huit heures dix, sous la présidence de Mme Annie Genevard.)

PRÉSIDENCE DE MME ANNIE GENEVARD

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est reprise.

2

ENGAGEMENT CITOYEN

Discussion d'une proposition de résolution

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, en application de l'article 34-1 de la Constitution, de la proposition de résolution de Mme Sarah El Haïry invitant le Gouvernement à poursuivre et amplifier son effort en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen (n° 2009).

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme la présidente. La parole est à Mme Sarah El Haïry.

Mme Sarah El Haïry. C'est à la fois au nom du groupe du Mouvement démocrate et apparentés et en tant que co-rapporteuse spéciale sur les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » que j'ai le plaisir de défendre devant vous cette proposition de résolution.

Puisqu'il s'agit de la première à être discutée dans le cadre du « printemps de l'évaluation », je tiens à me féliciter de la reconduction, très réussie, de cet exercice. Il est nécessaire que la représentation nationale que nous sommes puisse s'assurer de l'emploi des budgets qu'elle autorise; il n'est pas inutile non plus que le Gouvernement entende l'analyse du Parlement pendant que le projet de loi de finances se prépare à arriver dans notre hémicycle.

Ces considérations rappelées, j'en viens à la proposition de résolution que j'appelle à voter. Son objet, qui est d'inviter le Gouvernement à poursuivre et amplifier son effort en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen, peut sembler large.

Et pourtant, pour coller à l'actualité ayant occupé une partie de la jeunesse de France durant quatre heures ce matin, lors de l'épreuve rituelle de philosophie, si le travail divise les hommes, l'engagement, lui, rassemble. Si la pluralité des cultures est un obstacle à l'unité du genre humain, l'engagement, lui, rassemble. Enfin, si reconnaître ses devoirs, c'est renoncer à sa liberté, alors s'engager est un acte de liberté.

Nous pouvons nous accorder sur ce point: la seule puissance publique, les seules entreprises privées ne pourraient pas assurer directement un volume considérable de missions centrales dans la vie de nos compatriotes. Oui, le modèle social de notre pays est fondé sur l'engagement. J'assume pleinement ce propos, en tant que membre de la commission des finances, puisque l'on ne peut pas imaginer tout monétiser.

Je pense au rôle de l'engagement associatif, bénévole et volontaire en matière de promotion des pratiques sportives et culturelles, d'aide sociale, de sécurité civile et de secourisme – un thème qui m'est cher puisqu'il fait l'objet de mon second rapport spécial. Je soutiens également l'engagement caritatif ou humanitaire, l'accompagnement scolaire, l'éducation populaire, la transmission des savoir-faire entre les communautés et les générations, ou encore la préservation de l'environnement: tout cela ne serait pas possible sans nos associations et sans l'engagement des bénévoles dans nos territoires.

Je pourrais continuer à dérouler la liste: comme nous le constatons chaque jour dans nos circonscriptions, nos concitoyens bénévoles ont soif d'être utiles, soif d'engagement. Or, précisément, lorsqu'un but fait consensus, lorsque nous applaudissons sur ces bancs une même idée, comme l'engagement, il peut parfois arriver, de manière très paradoxale, que l'on se dise que puisque cela fait consensus, alors c'est automatique. Il n'en est rien! Nous devons rester vigilants dans notre soutien car les choses ne sont malheureusement pas si simples.

La proposition de résolution dont nous discutons aujourd'hui met en lumière trois leviers de politique publique ayant démontré toute leur pertinence et que le Gouvernement pourrait soutenir davantage: le compte d'engagement citoyen, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse et le service national universel.

Premier point, le compte d'engagement citoyen, ou CEC: ce dispositif constitue l'un des trois piliers du compte personnel d'activité. Le CEC est un outil novateur visant à recenser et à valoriser les activités citoyennes, afin de faciliter l'acquisition de droits à la formation. Pourtant, alors qu'il a été mis en place par la loi du 8 août 2016, dite loi El Khomri, le CEC n'est toujours pas opérationnel; le « printemps de l'évaluation » avait déjà permis de le souligner en 2018. Il y a évidemment un enjeu budgétaire dans la mesure où il importe de redéployer utilement les crédits ouverts d'une année sur l'autre.

Mais, au-delà, le Président de la République appelle à une société de l'engagement. Il est donc plus que nécessaire de franchir le pas en rendant le CEC effectif. Les causes du retard ont été analysées. Elles sont de deux ordres principaux: d'une part, plusieurs modifications législatives en ont rendu la mise en œuvre plus délicate; d'autre part, l'existence d'une difficulté technique avec la Caisse des Dépôts, qu'il est plus que nécessaire de résoudre afin de permettre le déploiement du CEC.

Je souhaite saluer la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, la DJEPVA, pour ses travaux. Elle a fait tout ce qu'elle a pu, et même davantage, pour que ce dispositif soit appliqué. Monsieur le secrétaire d'État, je compte donc sur votre soutien pour accompagner cette direction en particulier et les directions départementales, afin que l'engagement soit reconnu et que ce compte d'engagement citoyen devienne une réalité pour les bénévoles dans nos territoires.

Le vote de cette proposition de résolution témoignera de la volonté de la représentation nationale de résoudre trois points: l'inégale accessibilité des formations selon que les droits mobilisés ont été alimentés via des activités bénévoles ou salariées; l'imparfaite éligibilité des retraités; et quelques imprécisions restant à clarifier. C'est aujourd'hui une nécessité. Je resterai également extrêmement attentive à la situation particulière de nos sapeurs-pompiers volontaires, à qui j'apporte mon soutien, car eux aussi peuvent recourir au compte d'engagement citoyen.

Deuxième point: le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, dit FEJ. Celui-ci est peut-être un peu moins connu, aussi me permettez-vous de le présenter en quelques mots – c'est le principal thème de mon rapport rédigé dans le cadre du « printemps de l'évaluation ». Le FEJ est un instrument financier mis en place en 2008, en même temps que le revenu de solidarité active, le RSA. En dix ans, ce fonds a permis de financer plus de 959 projets – pratique-ment 1 000! – et de mobiliser 258 millions d'euros.

Sans le FEJ, il n'est pas exagéré de dire que certaines politiques publiques structurantes n'existeraient pas aujourd'hui. Je pense évidemment à la garantie jeunes, à des pans entiers de programmes de lutte contre le décrochage scolaire, à la « mallette des parents », créée par celui qui est désormais ministre de l'éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, ou encore à « parler bambin », un autre programme ayant fait ses preuves dans les crèches. Le FEJ est adossé à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, dont je salue les équipes et l'ambition scientifique toujours plus exigeante. J'ai auditionné un certain nombre d'associations: il est nécessaire de les accompagner avec ce fonds, dont l'effet d'amorçage permettra de mettre en œuvre des projets extrêmement ambitieux, portant sur des thèmes pas toujours faciles à défendre, comme l'enjeu de la sexualité en milieu rural ou encore la discrimination.

Toutefois, le FEJ risque de vivre ses dernières heures car ses ressources s'amenuisent les unes après les autres. L'État, dans le contexte que nous connaissons, n'abonde plus ce dispositif depuis plusieurs années. Ainsi, sur les 260 millions d'euros de départ, il ne reste aujourd'hui que 6,79 millions d'euros dans les caisses. L'adoption de cette proposition de résolution enverrait un message très clair à l'exécutif, mais surtout au secteur privé : dans la mesure où il convient d'augmenter les moyens du FEJ, je préconise une grande campagne auprès des fondations d'entreprise et des enseignes de la grande distribution. Avec 10 millions d'euros dans un premier temps, puis une enveloppe annuelle et non définitive de 30 millions d'euros à terme, le FEJ pourrait continuer à valoriser les superbes projets dont le réseau associatif fourmille à destination de notre jeunesse.

Enfin, troisième et dernier point que je souhaite aborder : le service national universel. Je suis une fervente défenseuse du SNU et vous m'autoriserez donc à me réjouir du lancement hier de sa préfiguration dans treize départements, dont mon département de la Loire-Atlantique. Les jeunes participants y viennent avec des différences certaines, qui feront la richesse de cette expérimentation. D'importantes leçons pourront en être tirées sur le rôle respectif des forces armées et de sécurité intérieure, notamment grâce à leurs réservistes, dont je salue l'action, des associations d'éducation populaire, de mémoire ou de protection civile, des collectivités territoriales et de l'enseignement secondaire. Elle comporte aussi des enjeux de mixité et de genre. Nous nous réjouissons, espérons-le, de la naissance de « bébés SNU » – non pas juste après, mais quelques années plus tard ! – : cela montrera que le cœur de notre société bat dans sa jeunesse.

Nous nous réjouissons, monsieur le secrétaire d'État, de l'éclairage que vous apporterez à la représentation nationale lorsque le texte législatif nous sera présenté. Pour conclure, par le vote de cette résolution, nous vous proposons de signifier l'attention portée par l'Assemblée nationale au déploiement du compte engagement citoyen, à la sécurisation du fonds d'expérimentation pour la jeunesse et à la montée en puissance du SNU. Parce que l'engagement citoyen dans une société est souvent une lueur d'espoir, parce que l'engagement citoyen dans notre République est la marque qu'il existe un contrat social qui nous lie ensemble, parce que l'engagement citoyen en France montre que notre pays est vivant dans tous ses territoires et dans toutes ses diversités, je vous invite à montrer par votre vote que la représentation nationale accompagne et souhaite amplifier l'engagement citoyen. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM, UDI-I et LT ainsi que sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Je remercie le groupe MODEM et la rapporteure Sarah El Haïry pour cette proposition de résolution qui nous permet de débattre à nouveau dans l'hémicycle de l'engagement citoyen et de la vie associative. La vie associative, dans notre pays, est forte de l'engagement quotidien ou plus ponctuel de 13 millions de bénévoles dans un peu plus d'un million d'associations. Je veux, avec l'ensemble de la représentation nationale, rendre hommage aux 8 000 bénévoles de la Société nationale de sauvetage en mer, et en particulier aux trois marins bénévoles qui ont perdu la vie au large des Sables-d'Olonne la semaine dernière. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

Cet engagement, nous le devons à la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, l'une des grandes lois de notre République, plus que jamais d'actualité puisqu'il se

crée chaque année 70 000 nouvelles associations selon l'étude de Recherches et Solidarités. Si, dans leur grande majorité – 85 % d'entre elles –, ces associations reposent sur l'action de leurs seuls bénévoles, ce qui représente tout de même 680 000 équivalents temps plein, le secteur associatif est aussi très dynamique en matière de création d'emplois pérennes et non délocalisables, avec près de 1,8 million de salariés dans près de 163 400 associations, soit 400 000 salariés de plus que dans le secteur des transports ou de la construction. Ce secteur représente 39 milliards d'euros de salaires distribués en 2017 et 10 % des salariés du privé travaillent dans une association.

L'engagement associatif est un atout considérable, mais aussi une spécificité que l'on nous envie dans toute l'Europe. C'est un joyau qu'il faut entretenir, une richesse que nous devons préserver et conforter car elle est fragile. Le monde associatif est aujourd'hui inquiet, et un certain nombre d'évolutions récentes, évoquées dans *Le paysage associatif français 2018*, qui vous ont été présentées récemment, monsieur le secrétaire d'État, doivent nous alerter collectivement.

Inquiétude pour les ressources financières des associations, tout d'abord : l'étude montre que les financements publics ont pour la première fois baissé en volume entre 2006 et 2017, avec une forte diminution des subventions, qui ne représentent plus que 20 % des ressources des associations, contre 34 % en 2005.

Inquiétude ensuite pour le dynamisme de la générosité publique, indispensable à l'équilibre financier des associations. Selon le baromètre de France Générosités, qui enregistre un tassement du nombre de donateurs, les dons aux associations et fondations sont en baisse significative de 4,2 % en 2018 à la suite des décisions fiscales du Gouvernement sur la CSG et sur l'ISF, alors qu'ils avaient progressé de 9 % entre 2013 et 2017. Les principaux réseaux associatifs ont eu l'occasion de vous alerter sur les conséquences potentiellement désastreuses d'une fragilisation du mécénat du fait de certaines pistes de réformes évoquées dans les rangs de la majorité : nous les avons écartées fin 2018 en commission des finances, mais elles semblent redevenir d'actualité dans le projet de loi de finances pour 2020.

Inquiétude enfin pour l'emploi associatif, qui stagne pour la première fois en 2017, tout comme le nombre d'associations employeuses, conduisant, comme le souligne Viviane Tchernonog, chercheuse au CNRS, à une fragilisation des associations de taille intermédiaire, très ancrées dans nos territoires. Ces inquiétudes sur l'emploi associatif, en particulier pour les associations de taille moyenne, surviennent au moment où les associations sont lourdement affectées par les décisions prises depuis le début du quinquennat : la suppression brutale de 80 % des contrats aidés en trois ans, alors même que la dernière note de la DARES – direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail – souligne un bien meilleur taux de sortie positive vers l'emploi des bénéficiaires de ces contrats – environ 50 % en 2017 – ; la suppression de l'essentiel des aides financières de la réserve parlementaire ; la suppression des projets éducatifs de territoires et des temps d'activité périscolaire sur la semaine, remplacés par le fameux « plan mercredi », qui a du mal à se concrétiser dans nos territoires, avec des conséquences néfastes pour l'emploi dans le secteur de l'animation et de l'éducation populaire.

Dans le même temps, comme le souligne la proposition de résolution du groupe MODEM, le Gouvernement manque d'ambition pour développer les dispositifs de valorisation et de reconnaissance du bénévolat comme le compte d'engage-

ment citoyen, qui permet à tout bénévole accomplissant 200 heures dans une association de bénéficier de 20 heures de formation, mais aussi le congé d'engagement associatif, qui permet à des salariés, s'il y a un accord d'entreprise, de percevoir une rémunération pour six jours pendant lesquels ils se mettent à la disposition de leur association. Ce manque d'ambition sur la communication de ces outils votés il y a trois ans s'accompagne en outre d'un manque d'ambition budgétaire.

Je souhaite avec vous, madame la rapporteure, que les choses aillent plus vite, en particulier pour le fléchage des montants des comptes inactifs des associations vers le fonds de développement de la vie associative, afin que cette disposition, dont nous avons inscrit la perspective dans une proposition de loi récente sur l'engagement associatif, ne se perde pas dans les limbes de l'administration. Le Gouvernement nous doit un rapport, et j'espère que celui-ci interviendra très prochainement.

De même, au moment où s'esquisse le projet sur les retraites et où la piste d'une bonification de trimestres est évoquée pour les aidants familiaux, je souhaite que les bénévoles responsables qui donnent parfois vingt, trente ou quarante ans pour l'intérêt général ne soient pas les oubliés de cette possibilité de majoration, même symbolique.

J'en viens au SNU, qui est plus que jamais d'actualité, son expérimentation commençant aujourd'hui. Cette expérimentation concerne 2000 jeunes volontaires – garçons et filles – de plus de 16 ans dans treize départements pilotes. La première phase de quinze jours dans des centres dédiés est censée constituer « un rite de passage à la citoyenneté », selon les mots du secrétaire d'État Gabriel Attal.

Cet engagement présidentiel part d'une intention louable, mais, dans la pratique, il sera très difficile à généraliser en 2022, et même en 2026. Son coût financier est exorbitant : 1,6 milliard d'euros, qui seraient mieux utilisés pour l'accueil et la réussite des étudiants, qui seront 30 000 de plus par an ces cinq prochaines années.

Gabriel Attal a annoncé la semaine dernière un coût de 4 millions d'euros pour l'expérimentation en 2019, qui seront pris sur le programme 163 « Jeunesse et vie associative ». Au détriment de quelles autres actions, monsieur le secrétaire d'État ? Surtout, si on se projette en 2020, avec 40 000 volontaires attendus, le coût financier atteindrait 80 millions d'euros. Comment ne pas rejoindre ici les inquiétudes de la Cour des comptes sur le risque que ce financement pourrait faire peser sur la montée en puissance du service civique ?

Au lieu de créer avec le SNU une nouvelle obligation « fourre-tout », nous considérons qu'il faut s'appuyer sur l'existant et conforter le parcours de citoyenneté instauré par la loi Égalité et citoyenneté votée en 2017, avec une étape-clé : le volontariat de service civique.

Ce parcours citoyen prévoit la remise aux collégiens, avec le diplôme national du brevet, d'un livret civique permettant de récapituler les engagements, notamment associatifs, des jeunes ; mais le ministre Blanquer n'a pas souhaité mettre ce dispositif en œuvre pour l'instant, même s'il s'est dit ouvert – plus que ses services – pour envisager son application en 2021. Pourquoi attendre 16 ans alors que ce parcours citoyen doit démarrer dès le plus jeune âge ? Le SNU favoriserait un brassage social, mais n'est-ce pas le rôle de l'éducation nationale que d'assurer la mixité sociale scolaire ?

Le SNU permettrait de lutter contre le décrochage. Les missions de lutte contre le décrochage scolaire, en lien avec les partenaires de l'éducation nationale, mènent déjà un travail de prévention efficace : le nombre de décrocheurs scolaires est passé de 130 000 à 90 000 en cinq ans grâce à une détection précoce du décrochage, avant 16 ans. Le Gouvernement pense également au SNU pour réaliser des bilans de santé, mais ils sont déjà obligatoires à l'âge de 12 ans dans le cadre de la médecine scolaire, en sixième, et restent à compléter, je vous l'accorde, par un second bilan en classe de troisième, avant 16 ans.

On évoque les gestes de premiers secours et des réflexes en cas de crise, mais leur apprentissage est déjà inscrit noir sur blanc dans le code de l'éducation nationale. Dès l'école, puis au collège, il existe une sensibilisation aux gestes qui sauvent et une formation, notamment par le dispositif PSC1, Prévention et Secours Civique de niveau 1, puis au lycée avec une formation complémentaire. On peut toujours faire mieux, bien évidemment. En ce qui concerne les activités sportives, les élèves du premier et second degré en pratiquent régulièrement à l'école dans le cadre de l'éducation physique et sportive et du sport scolaire.

On le constate, le SNU est redondant avec de nombreux dispositifs existants, que ce soit au sein de l'éducation nationale ou dans le cadre de la Journée défense et citoyenneté, mais plus encore avec le service civique mis en place depuis huit ans, qui doit encore monter en puissance au-delà des 150 000 jeunes actuels, sans avoir à inventer une nouvelle usine à gaz coûteuse.

Enfin, comment le SNU sera-t-il géré par les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État, en particulier ceux de la jeunesse et des sports ? Une circulaire du Premier ministre prévoit en effet que ceux-ci seront intégrés au ministère de l'éducation nationale pour exercer certaines missions auprès des recteurs, mais aussi des préfets. Pouvez-vous nous assurer que le SNU sera bien suivi par des fonctionnaires des services déconcentrés de l'État ?

Eu égard à ces réserves sur le SNU, et malgré le fait que la rapporteure pose de très bonnes questions sur le compte d'engagement citoyen et sur le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, le groupe Socialistes et apparentés s'abstiendra. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et GDR.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Nous avons aujourd'hui l'opportunité de débattre sur l'établissement d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen. C'est un sujet ô combien important à l'heure où nous recherchons tous la concorde nationale et le rassemblement des Français. Je tiens à remercier nos collègues du groupe MODEM, en particulier Sarah El Haïry, de promouvoir cette cause.

En mai dernier, déjà, nous avons soutenu la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif examinée dans le cadre de la niche parlementaire du groupe MODEM. Ce texte s'adressait notamment aux dirigeants associatifs, sur lesquels pèsent des responsabilités administratives et juridiques démesurées.

En effet, nous considérons que l'engagement citoyen est le pilier de notre pacte démocratique et social, sans lequel aucune cohésion territoriale ne serait possible. Car, face au recul des services publics, à un sentiment d'abandon exacerbé, à la suppression des emplois aidés et, il faut le dire, à la suppression de la réserve parlementaire, les associations ont plus que jamais un rôle primordial dans notre pays.

À nos yeux, la suppression de la réserve parlementaire au profit de l'institution d'un fonds de développement de la vie associative reste une erreur, à un double titre : de nombreuses associations n'ont pas connaissance de ce fonds et l'encadrement de la réserve parlementaire était suffisamment contraignant pour éviter les abus.

M. Maxime Minot. Très juste !

Mme Lise Magnier. Le fonds est désormais géré par la haute administration, là où auparavant les parlementaires, représentants de la nation, fléchissaient les projets présentant le meilleur intérêt pour le territoire.

M. Jean-Paul Dufrègne. C'est vrai !

Mme Lise Magnier. Il convient de restaurer la confiance dans nos élus : c'est la première étape pour reconstruire la confiance entre les forces vives de nos territoires et nos institutions républicaines.

Chaque jour, ce sont des milliers de bénévoles qui s'engagent pour faire vivre nos territoires et partager, dans un fabuleux élan de cohésion. L'engagement citoyen s'exprime notamment au travers de nos nombreuses associations de sport amateur, qui sont un formidable vecteur de la dynamisation des territoires et du tissu associatif local. Elles sont malheureusement trop souvent victimes de difficultés de financement, car les collectivités territoriales peinent de plus en plus à les accompagner. Notre groupe met un point d'honneur à soutenir les textes visant à favoriser l'engagement citoyen et à faciliter la vie de nos dirigeants d'associations.

La proposition de résolution traite de trois dispositifs particuliers : le compte d'engagement citoyen, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse et le service national universel. Le compte d'engagement citoyen permet la valorisation de l'engagement en recensant l'activité bénévole et en traduisant celle-ci en une somme d'argent versée sur le compte personnel de formation. Comme la proposition de résolution l'indique, le manque de communication et la gestion qui en est faite par les administrations centrales amputent le déploiement du dispositif, à tel point qu'un grand nombre de crédits engagés n'ont pas été consommés. Il est donc de bon sens que le Gouvernement prenne les mesures qui s'imposent afin que ce dispositif innovant soit un succès.

Pour ce qui est du fonds d'expérimentation pour la jeunesse, il vise à financer des expérimentations pour la réussite scolaire, l'égalité des chances et l'amélioration de l'insertion sociale et professionnelle durable des jeunes de moins de 25 ans. La proposition de résolution invite le Gouvernement à inciter les entreprises privées à investir dans ce fonds, compte tenu du manque de financement de celui-ci. Même si ce fonds est un dispositif original, inciter les entreprises privées à investir revient à demander la création d'une nouvelle niche fiscale. Or, vous le savez, notre groupe s'oppose à la démultiplication des niches fiscales. Nous réclamons la remise à plat de ces niches avant d'en créer de nouvelles, d'autant qu'elles restent la variable d'ajustement des gouvernements successifs en matière de politique fiscale ; elles ne concourent donc pas à la stabilité fiscale dont notre pays a besoin.

Enfin, le service national universel est un programme qui nourrit énormément d'espoirs. Depuis la suspension du service militaire, aucun dispositif n'est en effet venu le remplacer. La professionnalisation des armées a mis un terme à cette génération d'appelés qui se retrouvaient un temps donné et pour une cause qui transcendait leur simple individualité. Même si nous nous réjouissons de la

professionnalisation de l'armée, nous considérons que la Journée défense et citoyenneté est loin d'être suffisante pour susciter l'engagement citoyen et transmettre les valeurs de la République à nos jeunes. Nous pensons que les jeunes Français ont besoin d'un vrai moment dans leur parcours citoyen qui leur permette de se retrouver avec d'autres hommes et femmes du même âge, mais aux origines sociales et géographiques diverses. Ce temps permettra à ces jeunes d'intérioriser les valeurs qui nous lient au sein d'une même société, dans un objectif commun d'émancipation de la personne humaine. Il sera aussi question d'acquiescer un esprit de défense afin que chacun soit à même d'apprécier les menaces contemporaines auxquelles il nous faut faire face.

Toutefois, notre groupe s'interroge sur la question particulière du service national universel, à l'instar des rédacteurs de la proposition de résolution, et d'abord sur la durée du dispositif : les 15 jours d'internat seront-ils suffisants pour faire se rencontrer des jeunes Français de tous les horizons ?

Nos interrogations portent également sur le financement du dispositif : même si selon le Gouvernement, ce financement devrait atteindre un peu plus d'un milliard d'euros, nous resterons vigilants au coût que le déploiement de ce dispositif engendrera pour nos finances publiques. L'évaluation réelle de la préfiguration lancée aujourd'hui nous apparaît donc plus que nécessaire. Surtout, comme pour toute politique publique ou nouveau dispositif d'intérêt général, la mise en œuvre d'outils d'évaluation au fil de l'eau doit être un réflexe impérieux.

Vous l'aurez compris, notre groupe soutiendra cette proposition de résolution pour poursuivre et amplifier l'effort en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LR, MODEM et GDR.)*

Mme la présidente. La parole est à Mme Sandrine Josso.

Mme Sandrine Josso. Aujourd'hui, en France, 1,3 million d'associations sont actives. Chaque année, ce sont des millions de Françaises et de Français qui décident de s'engager, de donner de leur temps, de promouvoir des valeurs de solidarité et d'entraide. Chaque année, cet engagement permet à d'autres citoyens d'avoir accès à des pratiques culturelles, sportives, et d'être accompagnés au quotidien, dans leur scolarité pour les plus jeunes, ou même d'être secourus.

Chaque année, chaque jour, des causes sont défendues, grâce à l'engagement de millions de Françaises et de Français. Cette société de l'engagement est porteuse de valeurs fondamentales.

M. Jean-Paul Dufrègne. C'est vrai !

Mme Sandrine Josso. C'est un outil de solidarité, de l'ordre de la démocratie et du vivre-ensemble – je dirais même du bien vivre-ensemble. Nous le constatons toutes et tous sur le terrain. En ces temps difficiles, il faut user de toute la créativité des citoyens, de toutes ces valeurs de solidarité qui nous rassemblent tous.

Dans ce cadre, nous sommes aujourd'hui invités à discuter d'une proposition de résolution invitant le Gouvernement à poursuivre et amplifier son effort en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen.

Car oui, des efforts ont été initiés : le compte d'engagement citoyen, tout d'abord, mis en place par la loi de 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Ce compte d'enga-

gement citoyen constitue l'un des trois piliers du compte personnel d'activité. Il valorise les activités citoyennes et il permet d'acquérir des droits à la formation et des droits pour la retraite.

Nous ne pouvons que déplorer, comme les auteurs de cette résolution, le manque de communication autour du compte d'engagement citoyen, ainsi que le retard dans le déploiement de ce dispositif. Cela a été souligné à l'issue du « printemps de l'évaluation » de 2018. Il est donc nécessaire que le Gouvernement réaffirme et approfondisse son ambition en faveur du compte d'engagement citoyen.

Autre dispositif: le service national universel.

Dès cette année, treize départements proposent aux jeunes qui le souhaitent de vivre cette expérience qui comporte une mission d'intérêt général auprès d'une association, d'une collectivité, d'une structure publique ou d'un corps en uniforme. Ce service national universel est une superbe opportunité pour promouvoir nos valeurs républicaines et de mixité sociale. C'est une superbe opportunité pour promouvoir auprès de nos jeunes la culture de l'engagement.

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, introduit en 2008, vise à financer des programmes expérimentaux dans le but de favoriser la réussite scolaire des élèves, de contribuer à l'égalité des chances, d'améliorer l'insertion sociale et professionnelle durable des jeunes de moins de 25 ans. Nous ne pouvons que déplorer l'amenuisement des moyens dont il dispose: sur les 260 millions d'euros dont il a bénéficié au total, il ne lui reste que 6,7 millions.

Il est ainsi souhaitable, comme le propose cette résolution, que les entreprises privées soient incitées à doter le fonds de ressources supplémentaires. Cependant, les missions d'intérêt général ne doivent pas incomber à la seule puissance publique ou aux seules entreprises. Comme notre collègue Yannick Favennec Becot l'a souvent dit, de nombreux acteurs – associations ou collectivités – contribuent à construire un tissu de solidarité, localement ou nationalement. Ils contribuent notamment au maintien d'un service public nécessaire, parfois même vital dans certains territoires, tout particulièrement dans les communes rurales ou isolées. Valoriser l'engagement citoyen, c'est contribuer à maintenir cette solidarité, c'est garantir l'unité de la société et solidifier les liens entre ses citoyens.

Notre groupe partage évidemment la nécessité de valoriser l'engagement citoyen. Cependant, cette valorisation doit s'accompagner de moyens. Or, nous constatons plutôt actuellement une aggravation des difficultés des associations.

M. Maxime Minot. Une véritable chute!

Mme Sandrine Josso. Les chiffres le montrent: le montant des dons aux associations et aux fondations a diminué en moyenne de 4,2 % en 2018, ce qui constitue la plus forte baisse depuis dix ans.

M. Maxime Minot. Eh oui!

Mme Sandrine Josso. De plus, en un an, plus de 7 % des associations employeuses ont disparu. Les majorités qui se sont succédé n'ont pas assez fait pour encourager l'engagement associatif. Pourtant, nous aurions pu avancer avec des mesures très concrètes, telles que la prise en compte de trimestres complémentaires pour les responsables associatifs lors du calcul de leur retraite.

À cela s'ajoute la suppression des contrats aidés...

M. Maxime Minot. Et de la réserve parlementaire!

Mme Sandrine Josso. ...qui a fortement pesé sur les embauches des associations et leurs actions, ainsi que sur celles des collectivités territoriales. Ces emplois donnaient aux associations et aux collectivités les moyens humains pour assurer leurs missions au service de la solidarité. Elles participaient également à l'insertion sociale de ceux qui en bénéficiaient. Parmi les secteurs les plus concernés, la culture et le sport arrivent en tête. Les associations en milieu scolaire également. Les impacts de cette suppression ont été importants: des rentrées scolaires ont dû être décalées par manque de personnels qui bénéficiaient de ces contrats aidés; le contrat de certains citoyens ne sera pas renouvelé alors même qu'ils ont reçu une formation; des associations ne pourront plus ouvrir leurs portes, ou uniquement sur des créneaux largement réduits. Les communes, garantes des services publics et de la solidarité au cœur des territoires, ont elles aussi été mises en difficulté, en particulier en ce qui concerne l'entretien des espaces publics et les politiques de l'enfance.

Pourtant, le désir d'engagement est fort en France, et nous ne pouvons qu'en être fiers. Nous devons promouvoir les valeurs que sont l'engagement, le service, l'intérêt général, mais nous devons aussi accompagner, encourager, féliciter les citoyens qui ont pour vocation de s'engager. Il faut promouvoir et développer la culture de l'engagement auprès de tous les citoyens. Il faut encourager et donner les moyens à ceux qui le veulent de s'engager.

Pour toutes ces raisons, le groupe Libertés et territoires ne peut évidemment s'opposer à cette proposition de résolution. Pour toutes ces raisons, le groupe Libertés et territoires ne peut que saluer ces dispositions et encourager leur mise en œuvre, tout en regrettant l'insuffisance des moyens mis à la disposition des différents acteurs.

Il faut poursuivre et amplifier les efforts entrepris, compte tenu notamment des difficultés rencontrées par les associations, difficultés accrues par la baisse drastique du nombre de contrats aidés. En effet, l'engagement doit être accompagné de moyens. Sans eux, une politique d'engagement citoyen ne saurait être suffisamment ambitieuse.

La vie associative est le « cœur et les poumons de notre société ».

Mme la présidente. La parole est à Mme Mathilde Panot.

Mme Mathilde Panot. Nous voici aujourd'hui réunis pour discuter d'une proposition de résolution dont le titre me laisse déjà plus que perplexe: inviter le Gouvernement à poursuivre et amplifier son effort en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen. Cela ne vous surprendra pas, monsieur le secrétaire d'État: je ne vous soutiendrai pas pour poursuivre et amplifier votre politique, bien au contraire!

En politique, il faut avoir de la mémoire – et en la matière, il n'y a pas à chercher très loin. C'était en août 2017. Le Gouvernement baissait alors considérablement le budget alloué aux contrats aidés, ce qui mettait en péril de très nombreuses associations: 120 000 contrats aidés ont été supprimés depuis le début de l'année 2018; 25 000 associations ont disparu depuis septembre 2017; entre 900 millions et 1,3 milliard d'euros du budget de l'État consacré aux associations ont ainsi disparu.

Ces associations permettaient pourtant de maintenir du lien social là où l'État et les services publics avaient déserté. Le Gouvernement, avec ses calculs d'épicier, a perçu ces contrats comme une charge, un coût supplémentaire. Les

associations concernées s'engageaient dans les domaines de la culture, du spectacle vivant, de l'aide à la personne, de la petite enfance.

Au-delà des chiffres, ce sont des visages et des vies : Myriam qui, mi-septembre, ne savait pas si elle avait encore un emploi à la fin du mois ; Jean, en fauteuil roulant, qui avait retrouvé goût à la vie en allant nager une fois par semaine et qui a perdu ce plaisir et ce loisir car l'association a dû fermer ; Mehdi, qui pendant plusieurs mois n'a pas pu accéder à la bibliothèque de son école car le contrat aidé de la bibliothécaire était terminé. Ce sont aussi ces enfants des quartiers populaires qui ont perdu 25 000 éducateurs sportifs. Vous avez oublié que ces contrats aidés étaient surtout des contrats utiles socialement et écologiquement. Plutôt que de les pérenniser, vous les avez supprimés. La suppression de ce budget en disait déjà long sur la vision qu'a le Gouvernement de l'engagement citoyen et de tous ceux qui œuvrent pour l'intérêt général.

Mais voilà qu'en 2019, nous reparlons d'engagement citoyen ! Nous serions heureux de cette discussion si l'engagement citoyen version « La République en marche » ne se réduisait pas à la précarisation généralisée et à la glorification du marché !

Ne voyez aucune malice dans le rappel de la suppression des contrats aidés ! Le sort des associations, dont la survie dépendait de ces contrats, n'est que l'exact reflet du traitement aujourd'hui infligé à tous ceux qui exercent dans le service public. Comment vous croire lorsque d'une main, vous entendez valoriser l'engagement citoyen alors que de l'autre, vous gelez les salaires des agents du service public et refusez de revaloriser leurs statuts ? Pensez-vous qu'ils n'œuvrent pas suffisamment pour le bien commun ? Pensez-vous que nos professeurs, nos pompiers, nos infirmières, nos aides-soignants aux côtés des patients soient exclus de ce que vous appelez « l'engagement citoyen » ? Votre définition est étroite, limitée à cette *start-up nation* qui vous enthousiasme alors que c'est la vision la plus étriquée du pays qui nous a jamais été présentée. Nous n'avons pas la même définition de l'engagement citoyen.

Ce texte trace les contours du modèle de société que vous voulez imposer, celui où l'on privatise toutes les prérogatives qui appartenaient autrefois à l'État. Là où vous vous montrez les plus ambitieux, les plus soigneux, les plus perspicaces, c'est toujours pour dénicher les parcelles de l'État qui peuvent être cédées au privé. Votre inventivité en ce domaine n'a aucune limite. Votre mot d'ordre, c'est la marchandisation de l'action sociale. Rentabiliser le temps passé à aider les autres, faire fructifier la solidarité, en amortir les coûts : voici votre Sainte Trinité ! L'expérience du Président dans la banque semble l'avoir inspiré, et vous avec.

Votre fonds d'expérimentation pour la jeunesse en est la preuve : l'objectif est d'inciter les entreprises à y contribuer pour délester l'État de ses missions de service public. Vous préférez faire confiance à la Fondation Total pour financer et animer des projets pédagogiques. Vous permettez ainsi à des entreprises de pratiquer un « *social* » et un « *green washing* » à peu de frais. Ce genre de mesure transforme un peu plus l'État en simple promoteur de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Est-ce parce que la plupart d'entre vous ont autrefois exercé dans le secteur privé que vous avez à ce point le souci de redorer le blason des entreprises ?

On imagine déjà l'étape suivante dans la société de vos rêves, celle où des chambres d'hôpital seraient financées par Coca-Cola ou des écoles par Nutella. Quand on sait que Total fait partie des entreprises qui polluent le plus à l'échelle planétaire, on ne peut que s'interroger sur votre curieuse vision de l'engagement citoyen. Quand vous fermez les yeux sur les activités de cette entreprise et la mettez au contact de la jeunesse, vous montrez tout votre mépris : vous faites des jeunes de simples faire-valoir pour des transnationales mortifères qui veulent se racheter une moralité.

Vous les dédaignez aussi avec votre proposition de service national universel révisé à la baisse. Il n'a de grand que le nom : un projet au coût exorbitant – un milliard par an – qui vous permet d'invoquer « la République », « la cohésion sociale », sans vous attaquer aux racines du problème. Les jeunes de 18 ans que vous enverrez un mois au service national universel pour donner l'illusion d'un brassage social auront malheureusement déjà été les témoins des inégalités. Ils auront déjà pâti des coupes budgétaires dans l'éducation, dans la culture et dans tous nos services publics, ils auront déjà vu leurs professeurs faire grève – comme aujourd'hui –, leurs classes délabrées faute du budget nécessaire à leur rénovation, leur avenir entravé par les manigances du ministre de l'éducation.

Cette proposition résume votre cynisme : vous voulez mettre un vernis sur un meuble que vous ne cessez de détruire depuis le début du quinquennat.

Il faut donc s'interroger sur ce que vous entendez par engagement citoyen. Lorsque les gilets jaunes se sont élancés sur les ronds-points pour réclamer leurs droits, vous avez préféré contenir la mobilisation à coups de matraque et de « Grand débat national ». Ils inventaient de nouvelles formes de mobilisation, parlaient entre eux de leurs problèmes quotidiens après des années de silence. Des amitiés durables s'y sont nouées. Mais cet engagement citoyen vous a déçu.

Les militants écologistes poursuivis par la justice vous saluent également. Les derniers en date ont été condamnés à verser des amendes de 1 000 à 2 000 euros pour avoir décroché des portraits du Président dans les mairies. Des procès sont encore à venir. Leur tort ? Avoir dénoncé le vide de la politique écologique du Gouvernement. Certes, leur engagement citoyen n'est pas en votre faveur, mais il va dans le sens de la préservation du vivant et de l'intérêt général humain. Depuis le début du mandat, j'ai perdu espoir que vous parveniez à l'entendre un jour.

Enfin, je ne peux parler d'engagement citoyen sans évoquer ce qui s'est déroulé ce week-end. Je tiens, depuis cette tribune, à saluer chaleureusement le syndicaliste et postier Gaël Quirante. Il mène depuis 14 mois une grève à la Poste des Hauts-de-Seine pour l'amélioration des conditions de travail des facteurs. Il se bat avec les postiers pour que ce service public essentiel soit garanti sur tout le territoire alors que, déjà, un bureau de poste sur deux a été fermé en vingt ans. Or Gaël Quirante a été arrêté à six heures du matin ce week-end et placé en garde à vue pour ses activités syndicales. Il a été libéré cet après-midi. Hommage lui soit rendu, à lui qui porte haut les couleurs du combat social et de la solidarité ! Hommage lui soit rendu, à lui qui ne se soumet pas à la volonté de ceux qui souhaitent écraser quiconque résiste à l'empire de l'argent, où que ce soit !

Tout cela montre qu'il y a des engagements citoyens que vous tolérez moins que d'autres. Mener un projet sur le développement durable financé par Total, alors là, oui !

Réclamer des droits et lutter pour l'intérêt général, alors là, non ! En somme, vous préférez l'engagement citoyen « pépère » – vous me passerez l'expression –, celui qui vous convient et ne saurait vous desservir.

Il y a l'engagement qui va dans votre sens et celui qui le contraire. Pour celui-ci, vous ne mettez pas les petits plats en porcelaine dans les grands. Non : vous préférez les gardes à vue prolongées, la matraque et les procès à répétition.

L'engagement citoyen que je défends à cette tribune est celui qui s'oppose à vous, qui êtes en train de saccager la République. L'engagement citoyen que je veux saluer, c'est celui de celles et ceux qui, sans jamais penser à s'en mettre plein les poches, regardent autour d'eux si leurs semblables se portent bien, de celles et ceux qui, à la violence, opposent l'espoir d'un monde plus juste. Aussi fatigués soient-ils, aussi immense que soit la tâche, personne ne leur fera courber l'échine ! Ils continueront, nous continuerons à vous opposer toutes nos raisons d'espérer pour demain ! Notre humanité est de ces forces que nul ne peut ôter !

L'engagement citoyen, à cette heure, c'est de signer pour le référendum sur Aéroports de Paris afin que vous cessiez de prendre le patrimoine national pour votre bien particulier. Comme le disait mon collègue Ruffin, un seul mot d'ordre à cette heure pour l'engagement citoyen : « Référendum » ! J'en ajouterais un second pour la VI^e République qui vient : « Constituante » !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Paul Dufrière.

M. Jean-Paul Dufrière. Depuis deux ans, nous avons eu, à plusieurs reprises, l'occasion de saluer ici les millions de bénévoles et de volontaires engagés au service des autres et de notre société. Les uns et les autres, nous nous sommes toujours accordés sur l'importance du monde associatif, d'une citoyenneté active et du don. Mais, souvent, nos propos s'accompagnaient d'une alerte sur le manque de reconnaissance, les difficultés de fonctionnement et la fragilité financière de nombreuses structures. De fait, jamais le Gouvernement n'a semblé prendre la mesure de l'urgence. Pis, un certain nombre de ses décisions, ou l'absence de décisions, sont venues affaiblir l'engagement citoyen, en particulier au sein du monde associatif.

Ces engagés, ce sont les bénévoles, les dirigeantes et dirigeants des associations, qui ne comptent pas leurs heures, les pompiers volontaires, les hommes et les femmes de la protection civile, les réservistes, les dizaines de milliers de jeunes en service civique, et bien d'autres encore. Ce sont aussi les 8 000 sauveteurs en mer, dont nous avons vu, ces derniers jours, combien le sacrifice peut être grand. L'engagement se fait dès le plus jeune âge et, le plus souvent, dans les associations sportives, culturelles, caritatives. Le monde associatif est l'un des piliers de notre démocratie, de par son maillage territorial et le lien social qu'il crée.

Il est composé de 1,3 million de structures, 13 millions de bénévoles et pratiquement 1,9 million de salariés dans 163 400 associations employeuses. Derrière ces chiffres se cache une utilité sociale difficilement quantifiable mais si importante, tant les associations apparaissent comme un lien vital pour la cohésion de notre pays. Du reste, lorsque l'État se désengage, il se tourne le plus souvent vers le monde associatif pour que celui-ci prenne le relais de ses actions. C'est ainsi que les associations payent deux fois le prix des politiques comptables de l'État : d'une part, elles assument pleinement le rôle qu'il ne veut plus remplir et que les collectivités territoriales ne peuvent plus assumer et, d'autre part, leur stabilité financière est de moins en moins assurée.

Comme je le disais en préambule, le Gouvernement n'a jamais pris la mesure de l'enjeu et a même dégradé la situation. En juillet 2017, soit seulement deux mois après l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron, la baisse brutale des contrats aidés a déstabilisé durablement les structures associatives. De 459 000 en 2017, leur nombre est passé à seulement 200 000 en 2018. Si ce dispositif n'était pas toujours le plus adapté à ses bénéficiaires, il permettait néanmoins aux associations de pallier le désengagement des pouvoirs publics.

D'autres mesures ont eu un impact conséquent sur les ressources des associations. Ainsi, la réserve parlementaire permettait d'attribuer environ 50 millions d'euros aux associations actives dans les circonscriptions.

M. Maxime Minot. Eh oui !

M. Jean-Paul Dufrière. Lorsque la fin de cette réserve a été adoptée, seulement 25 millions supplémentaires sont venus adonder, en 2018, le fonds pour le développement de la vie associative, afin de compenser cette suppression.

Enfin, la transformation progressive, au cours des dernières années, des subventions pluriannuelles en appels à projets dévoie le fait associatif en obligeant les structures à se contorsionner pour être éligibles aux financements ; elle doit donc cesser. Il convient de redonner davantage de visibilité financière aux associations afin qu'elles développent leurs propres actions sans être considérées comme de simples prestataires de l'État.

La première mesure en faveur de l'engagement citoyen consisterait donc à redonner aux associations les moyens de développer leurs actions.

Par ailleurs, la proposition de résolution souligne, à juste raison, la complexité de l'accès au compte d'engagement citoyen, qu'il s'agisse de sa mise en œuvre ou de sa lisibilité. De manière plus générale, il conviendrait de développer les mécanismes d'incitation au bénévolat et, surtout, de donner aux bénévoles le temps de s'engager. Nous soutenons, par ailleurs, la reconstitution du fonds d'expérimentation pour la jeunesse, en particulier par la puissance publique, qui, depuis trop longtemps, se désengage financièrement de ces questions, incapable qu'elle est de mener de véritables politiques publiques en faveur de la jeunesse. Nous soutiendrons également les propositions de bonification des retraites des engagés bénévoles pendant un temps long.

En ce qui concerne la valorisation de l'engagement bénévole, quelques dispositifs existent déjà – je pense notamment à la validation des acquis de l'expérience pour les bénévoles ou au passeport du bénévole, mis en place par France Bénévolat – mais, comme le souligne régulièrement le Haut conseil à la vie associative, ces dispositifs sont trop méconnus. Le congé engagement, créé dans la loi Égalité et citoyenneté, marque également une avancée, en offrant à des dirigeantes et dirigeants d'association la possibilité de bénéficier de demi-journées de congé non rémunérées afin d'exercer leurs fonctions.

Néanmoins, nous devons aller plus loin dans l'articulation entre vie professionnelle et exercice de responsabilités bénévoles. À cet égard, la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif défendue par le groupe MODEM, et actuellement en navette, comporte des pistes intéressantes que les députés et sénateurs et sénatrices communistes ont soutenues, notamment l'extension aux structures de moins de vingt salariés du dispositif Impact emploi ou encore l'utilisation des dépôts sur les comptes inactifs des associations. En outre, nous souhaitons approfondir la réflexion du Sénat sur la possibilité de rémunérer des congés d'engagement.

Notre position fut la même lors de l'examen de la proposition de loi sur la trésorerie des associations, durant lequel nous avons soutenu la sécurisation de la notion d'excédent raisonnable des subventions versées pour les associations. Sans fonds propres, celles-ci se retrouvent dans une précarité financière qui ne leur permet pas de développer leurs actions. Néanmoins, seul le Gouvernement pourra impulser une politique véritablement ambitieuse en faveur de l'engagement, en lui consacrant des moyens financiers, ce qui n'a pas été du tout le cas dans les budgets 2018 et 2019.

C'est pourquoi nous soutenons cette interpellation du Gouvernement. Nous regrettons cependant qu'elle ne soit pas plus large et qu'elle laisse de côté des sujets à nos yeux essentiels pour redonner du souffle à l'engagement citoyen. Nous invitons donc le Gouvernement à agir sur la question des subventions pluriannuelles en lieu et place des appels à projets et la forme des emplois associatifs. Nous souhaitons également qu'une évaluation précise du service civique soit réalisée. Nous soutenons pleinement ce dispositif qui permet à des dizaines de milliers de jeunes de s'engager, car cette expérience constitue bien souvent pour eux un moment fort et participe grandement à la construction personnelle des volontaires. Toutefois, la montée en puissance du service civique a parfois conduit à son dévoiement : transformé en emploi déguisé, il pallie les difficultés des associations et constitue de fait un détournement de la notion d'engagement.

Enfin, notre principale critique porte sur la lecture qui est faite, dans cette proposition de résolution, du futur service national universel, considéré comme une « formidable opportunité ». Les députés communistes sont très réservés sur ce nouveau dispositif, qui soulève des difficultés tant sur la forme que sur le fond. La phase d'expérimentation du SNU a débuté hier, dans treize départements, avec 2 000 volontaires. Nous ne pouvons que partager la volonté de réaliser une évaluation stricte du dispositif lors de cette première phase.

En creux, cette proposition de résolution reconnaît que le SNU comporte de nombreux écueils. Par exemple, comment s'articulera-t-il avec le service civique, qui est en plein développement ? Comment les structures pourront-elles accueillir, chaque année, une nouvelle génération pendant quinze jours ? Enfin, le caractère obligatoire du SNU est-il pertinent ? Sur la forme et les modalités d'organisation, la question de la compensation pour les collectivités territoriales, qui engagent des frais importants, reste encore sans réponse claire. Les conseils départementaux consacrent déjà des moyens à la phase d'expérimentation du SNU, sans garanties d'un retour financier de l'État. Enfin, les personnels de la jeunesse et des sports, qui seront désormais rattachés à l'éducation nationale, se voient attribuer la mission d'organiser le SNU alors qu'ils éprouvent déjà de grandes difficultés à remplir leurs missions actuelles. Nous ne voyons pas comment ils pourraient assumer cette lourde tâche sans sacrifier leurs autres activités, qui sont pourtant leur cœur de métier.

Une nouvelle fois, l'Assemblée nationale invite le Gouvernement à renouer avec une politique ambitieuse en faveur de la jeunesse et de la vie associative. Nous devons renouer le lien de confiance entre l'État, les bénévoles et les volontaires, qui font vivre la solidarité dans notre pays. Ce n'est qu'à ces conditions que l'État sera, enfin, à la hauteur des femmes et des hommes qui s'engagent au quotidien au service des autres. *(Applaudissements sur les bancs des groupes FI, SOC et LR.)*

Mme la présidente. La parole est à Mme Jacqueline Dubois.

Mme Jacqueline Dubois. Comme vous le savez, le développement de la vie associative fait partie des stratégies du Gouvernement promues par le secrétaire d'État Gabriel Attal. Et pour cause ! Notre pays est riche de son tissu associatif : 1,5 million d'associations, 22 millions de bénévoles, des millions d'emplois concernés. L'ambition de forger une véritable culture associative se traduit par un soutien conséquent de l'État aux différentes formes d'engagement.

La discussion de cette proposition de résolution nous offre l'occasion de redire combien l'engagement est un important levier de cohésion sociale et de formation du « vivre ensemble » sur le plan de la culture, du sport et de la citoyenneté, dans les cités et les territoires ruraux. Je salue tous ceux qui donnent ainsi de leur temps pour les autres.

La stratégie vie associative du Gouvernement se fonde sur trois axes : un appui structurel et un accompagnement renforcé des associations, la valorisation et la reconnaissance de l'engagement associatif et le développement associatif. Dans le paysage actuel, des moyens existent pour attirer et encourager le volontariat. Ainsi, depuis 2008, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse finance des programmes expérimentaux favorisant la réussite scolaire des élèves, l'égalité des chances et l'insertion sociale et professionnelle durable des jeunes de moins de 25 ans, pour éviter le décrochage scolaire. La diminution des ressources attribuées à ce fonds, dont vous vous inquiétez, madame la rapporteure, nécessite en effet que nous repensions la manière dont il est alimenté.

Le compte d'engagement citoyen créé par la loi « travail » de 2016 a pour but de valoriser l'engagement bénévole des responsables associatifs. Il permet de bénéficier de droits supplémentaires crédités sur le compte professionnel de formation. Ainsi, les activités de bénévolat, l'accomplissement d'un service civique, l'engagement parmi les réservistes ou les sapeurs-pompiers volontaires sont valorisés par l'État. Cependant, le dispositif reste encore peu connu. Plus inquiétant, il semble peu efficace pour attirer des profils diversifiés de jeunes dans le monde associatif.

Or, les outils existants doivent toucher tous les jeunes, en priorité ceux qui ne sont pas sensibilisés à la vie associative. Désormais, le service national universel donnera le goût de la vie collective et du service civique lors de trois moments forts : une phase de cohésion, une phase de mission d'intérêt général et enfin une phase facultative d'engagement associatif.

Renforcé sous cette législature, le fonds pour le développement de la vie associative, doté de 25 millions d'euros, offre un soutien financier aux petites associations les plus innovantes. En 2018, les crédits consacrés au secteur associatif ont augmenté : 67,6 millions ont été consacrés au développement de la vie associative, soit 5,8 millions de plus qu'en 2017.

Madame la rapporteure, chers collègues du groupe MODEM, votre proposition de résolution invite le Gouvernement à rendre plus accessible le compte d'engagement citoyen, à en revoir les modalités de financement, afin que les entreprises privées apportent de nouvelles ressources au fonds d'expérimentation pour la jeunesse, et à tirer le meilleur enseignement des expérimentations du SNU. Dans le prolongement de la proposition de loi relative à l'amélioration de la trésorerie des associations, la proposition de résolution examinée aujourd'hui recueille l'assentiment de

la majorité. Il convient, en effet, de mieux associer le secteur privé au monde associatif. Le compte d'engagement citoyen doit être mieux connu.

Face aux inégalités d'accès au bénévolat, des actions sont attendues, pour que tous les jeunes puissent saisir cette opportunité. Nous approuvons votre proposition que les expérimentations en cours du SNU donnent lieu à des évaluations rigoureuses jugeant de leur opérabilité. Dans le souci de faire de l'engagement un choix pour tous, notre groupe salue l'initiative du groupe MODEM. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

3

CONVOCATION DU PARLEMENT EN SESSION EXTRAORDINAIRE

Mme la présidente. Avant de donner la parole à M. Maxime Minot, je vous informe que le président de l'Assemblée nationale a reçu du Premier ministre communication du décret du Président de la République en date du 17 juin 2019 portant convocation du Parlement en session extraordinaire à compter du 1^{er} juillet 2019.

L'ordre du jour de cette session extraordinaire sera publié au Journal officiel du 18 juin 2019.

4

ENGAGEMENT CITOYEN (*suite*)

Mme la présidente. La parole est à M. Maxime Minot.

M. Maxime Minot. Nous examinons aujourd'hui une proposition de résolution invitant le Gouvernement à poursuivre et amplifier son effort en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen. Sur le fond, je ne peux que souscrire à cet appel. « L'engagement citoyen » : ces mots sont au cœur de la politique, évidemment, mais ils concrétisent aussi le rapport que tout citoyen, élu ou pas, entretient avec la société dont il est membre. On s'engage en politique, ou dans la vie associative, ou dans son travail, parce que l'on veut agir, construire et, en tout cas, interagir avec les autres.

L'engagement citoyen, politique ou associatif, pour une cause, est indispensable pour faire société et ainsi créer, dans la République, les conditions du respect de l'autre. Alors que la société est de plus en plus individualiste, jamais le besoin de s'engager n'a paru plus important et, naturellement, les jeunes ont pour immense responsabilité de faire que l'engagement reste un ciment de notre société.

Encore faut-il que les moins jeunes donnent aux plus jeunes les moyens de s'engager, qu'ils encouragent les initiatives et stimulent les ambitions. Si la jeunesse est confrontée à de multiples difficultés, je tiens à souligner qu'elle porte aussi tous les espoirs d'une société meilleure.

En effet, chacun de nous a, je crois, pleinement conscience de l'importance pour les jeunes et, plus généralement, pour l'ensemble des Français, de leur engagement au service des autres. Car c'est justement cette implication, cette volonté qui rend notre démocratie vivante et donne à notre République sa force, nécessaire à son avenir.

Je ne peux que saluer toutes celles et tous ceux qui font le choix, dans le contexte actuel de repli sur soi et d'individualisme exacerbé, d'aller vers les autres en donnant de leur temps et de leur énergie pour une cause qui les dépasse, mais qui nous sert tous. Si je pense, notamment, à ces jeunes qui ont commencé hier le service civique universel, je pense aussi à tous ces Français et à toutes ces Françaises qui, dans nos territoires, font vivre le tissu associatif local, en plus de leurs activités professionnelles et d'une vie de famille parfois très remplie.

Comme il a été rappelé, le compte d'engagement citoyen et le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, deux mesures prises d'ailleurs par deux majorités différentes – ce qui illustre bien le fait que le sujet est transpartisan –, constituent, pour nos compatriotes, des outils leur permettant de s'investir dans cette voie. Il nous faut, sans aucun doute, aller plus loin, d'autant que la crise des vocations est une réalité que nous sommes nombreux à constater dans nos circonscriptions respectives. Cette crise est bien évidemment, et vous pardonnerai-je à l'ancien maire d'Etouy que je suis de l'évoquer, à mettre en parallèle avec celle des élus municipaux, confrontés à la complexification croissante de la législation, à la dilution des compétences, au manque de moyens ou encore à l'augmentation du nombre des mises en cause juridiques.

Bien évidemment, nous devons tout mettre en œuvre pour favoriser cet engagement citoyen : le recours au financement privé ici proposé est une bonne idée pour ne pas faire peser l'ensemble de l'effort sur le contribuable, à plus forte raison après la suppression de l'ISF, qui a sans doute découragé de nombreux contributeurs privés. Une proposition de loi du MODEM, sans traiter la question de l'avenir des associations de manière globale, a voulu également répondre à cette question.

Mais, comme à leur habitude, la majorité parlementaire et le Gouvernement, adeptes de cette politique désormais emblématique du « en même temps », donnent d'un côté pour reprendre toujours davantage de l'autre. C'est, malheureusement, une triste réalité que de constater le nombre important d'associations qui jettent l'éponge faute de financements. Elles sont pourtant essentielles pour faire vivre nos territoires et œuvrer en faveur de l'engagement citoyen que nous appelons tous de nos vœux.

Or, monsieur le secrétaire d'État, cette situation ne date pas de vos prédécesseurs : elle est le résultat de votre politique, qui fragilise les associations mois après mois. Peut-être par dogmatisme ou ignorance des réalités du terrain, la majorité et les groupes associés ont voulu supprimer la réserve parlementaire – de nombreux orateurs ont rappelé avant moi qu'elle rendait bien des services –, au motif qu'il fallait rompre avec un clientélisme d'un autre âge. Si celui-ci a sans doute existé de manière marginale, la grande majorité des parlementaires utilisaient la réserve de manière raisonnée ces dernières années.

Presque deux ans après la réforme instituant le fonds de développement de la vie associative visant à compenser cette suppression, les retours des acteurs concernés autant que les chiffres sont sans appel. Prenons l'exemple concret de l'Oise. Jusqu'en 2017, près de 910 000 euros étaient distribués aux associations par le truchement de cette réserve parlementaire ; en 2018, 235 000 euros ont été distribués, lesquels ont bénéficié à 120 structures, alors que les demandes se comptaient par centaines.

Ce manque de moyens, vous le savez aussi bien que moi, affecte le tissu associatif local et donc national. À l'échelle nationale et par projection, ce sont plusieurs millions d'euros

en moins pour les associations, ce qui, compte tenu des besoins et du contexte – fin des contrats aidés et baisse sans précédent des dotations –, est loin d'être négligeable.

Ainsi, plus que des déclarations d'intention, les associations, comme nos compatriotes qui veulent s'engager au quotidien, attendent-ils des actions concrètes. C'est pourquoi le groupe LR continuera, comme il l'a toujours fait depuis le début de la législature, de voter les projets et propositions de loi qui vont dans le bon sens. Nous voterons donc en faveur de cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UDI-I et MODEM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Sylvain Waserman.

M. Sylvain Waserman. Lorsque nous sommes élus, nous arrivons tous ici avec nos parcours de vie, nos expériences et nos convictions. Beaucoup d'entre nous étaient des citoyens engagés avant de siéger sur ces bancs. Nous connaissons donc tous la valeur de l'engagement, c'est-à-dire de cette énergie et de ce temps que nous consacrons aux autres et à une cause qui nous dépasse, par-delà notre confort ou notre intérêt personnel immédiat.

Nous avons tous des exemples, dans nos vies, de cette valeur ajoutée humaine qu'apporte l'engagement citoyen. Lorsque j'étais bénévole d'une association de service civique, j'ai été particulièrement marqué par des jeunes qui présentaient l'action qu'ils conduisaient auprès de personnes âgées isolées ou en rupture familiale. Ils leur faisaient des visites de convivialité en vue de les réinsérer dans leur quartier et dans leur environnement. Une de ces femmes, âgée de 87 ou 88 ans, au cours d'une table ronde à laquelle assistait la ministre, a expliqué d'une phrase, qui est restée dans ma mémoire, ce qu'est cette valeur ajoutée humaine de l'engagement citoyen, en l'occurrence celui de notre jeunesse. Elle n'a pas dit qu'elle trouvait sympathique de voir des jeunes chez elle toutes les semaines. Non, elle a dit : « J'étais morte et je revis. »

J'aimerais, au cours de cette semaine du « printemps de l'évaluation », souligner l'idée que, au-delà de la valeur ajoutée humaine, qui est l'essentiel de l'engagement citoyen, nous pouvons, nous législateurs, essayer de raisonner en coût et bénéfice sociétal complet lorsque nous évaluons des politiques publiques comme celle du service public – évaluation que vous avez évoquée, mes chers collègues.

Cette évaluation illustre en effet parfaitement la proposition de résolution que nous examinons aujourd'hui. Lorsque 140 000 jeunes agissent au quotidien dans le cadre de la politique publique du service civique, celle-ci est évaluée en fonction de ce qu'elle apporte à ces jeunes en matière d'orientation et de citoyenneté – la place qu'ils prennent dans la société. Dans une approche très lolfienne, on vérifie l'impact de cette politique publique sur la jeunesse.

J'aimerais souligner aujourd'hui l'existence d'un impact sociétal autre que l'impact direct de cette politique publique sur la jeunesse. Un grand nombre d'évaluations commencent à être menées, qui montrent que les jeunes qui, dans le cadre du service civique, agissent au quotidien auprès de personnes âgées isolées, en les maintenant à domicile une ou deux années supplémentaires, diminuent les coûts sociétaux et sociaux d'un placement de ces personnes en EHPAD. Il y a donc un retour sur investissement de l'action sociétale qu'ils mènent.

Ainsi, au-delà d'une lecture purement lolfienne de degré 1, si je puis dire – l'évaluation de l'impact du service civique sur les jeunes –, il est temps de prendre en compte, pour l'évaluation des politiques publiques en matière d'engage-

ment citoyen, un impact d'un deuxième ordre, en raisonnant en fonction non plus des seuls coûts budgétaires, mais aussi de l'investissement sociétal.

Notre démocratie aura progressé lorsque nous saurons reconnaître que 30 millions d'euros supplémentaires dans le service civique auront non seulement un impact direct sur les jeunes, mais également sur les sujets qu'ils traitent, en prenant en compte le résultat de leur action sur la société.

Cette évaluation en coût et bénéfice sociétal complet, le législateur doit réussir à la mettre en œuvre dans une démocratie comme la nôtre. La proposition de résolution de Sarah El Haïry s'inscrit dans cette logique. Le raisonnement d'analyse budgétaire des politiques publiques dans le domaine de l'engagement citoyen a probablement besoin d'innovation : celle que nous proposons consiste à passer au degré 2 de l'évaluation, c'est-à-dire à mesurer l'investissement sociétal concret plutôt que le seul coût budgétaire.

L'engagement citoyen a une puissance transformatrice exceptionnelle.

M. Maxime Minot. C'est vrai !

M. Sylvain Waserman. Il rend le monde meilleur. C'est à nous – ce n'est ni un slogan, ni une prémonition – d'en faire une conviction guidant notre action. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM, LaREM, UDI-I et LR.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Céline Calvez.

Mme Céline Calvez. L'engagement citoyen est un poumon de notre démocratie, avec quelque 1,3 million d'associations actives en France. Le Mouvement associatif remettrait il y a un an, presque jour pour jour, un rapport au Premier ministre comprenant cinquante-neuf propositions.

Cette année, quel bilan pouvons-nous dresser ? Cette année, surtout, comment poursuivre et amplifier notre action en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen ? Grâce à notre travail collectif, je suis fière aujourd'hui de souligner que nous sommes sur le bon chemin. En effet, le Gouvernement agit, en débloquent tout d'abord l'argent nécessaire pour le développement de l'engagement citoyen dans notre pays, notamment dans le cadre du service civique, qui a déjà été évoqué. Dans le même temps, les associations employeuses sont largement soutenues et aidées, avec la réduction des cotisations patronales, qui leur permettra d'économiser 1,4 milliard d'euros dès cette année.

Le Gouvernement est toutefois conscient qu'il existe aussi de petites associations, qui n'ont pas les moyens d'employer des salariés mais qui sont vitales pour le pays. Elles aussi bénéficieront d'une aide, avec l'affectation de 25 millions d'euros au fonds pour le développement de la vie associative – FDVA. En somme, nous agissons vite, nous agissons concrètement.

Parlant d'engagement, je souhaite aussi mettre l'accent sur le service national universel : nous souhaitons que les jeunes prennent le goût de l'engagement citoyen. Ce dispositif permettra d'inciter les jeunes à rencontrer l'autre, dans le respect des valeurs de la République. Dès cette année, treize départements proposent le SNU : je souhaite souligner ici la détermination du secrétaire d'État Gabriel Attal.

La proposition de résolution dont nous débattons aujourd'hui nous invite à poursuivre notre démarche. En effet, nous ne pouvons pas nous endormir sur nos lauriers, et je remercie ma collègue Sarah El Haïry de nous le rappeler, s'agissant notamment des défis que pose le service national universel. Vous demandez, chère collègue, de meilleures conditions d'évaluation de la préfiguration du service

national universel, afin de généraliser les pratiques tendant à en faire un moment fondateur de la vie de nos jeunes concitoyens.

J'aimerais souligner tout d'abord, que, depuis la présentation des mesures par Gabriel Attal en novembre 2018, diverses réserves ont été levées, notamment lors de son audition du 28 mai devant la commission des affaires culturelles. Il s'est largement exprimé sur la manière selon laquelle le dispositif confortera la cohésion nationale, grâce à une forte mixité sociale et des activités communes de solidarité. Il faudra attendre la fin de la période test, qui a débuté hier, afin d'en tirer toutes les conclusions et d'améliorer et, si le besoin s'en fait ressentir, de modifier le SNU, en vue, comme l'a souhaité Emmanuel Macron, de le généraliser en 2022 et 2023 – c'est-à-dire demain.

Et puis, il y a des interrogations au sujet du compte d'engagement citoyen. Je les comprends. Comment régler, par exemple, les problèmes d'éligibilité des retraités à ce compte ? Comment régler les problèmes que pose l'inégale accessibilité des formations, selon que les droits mobilisés ont été alimentés via des activités bénévoles ou salariées ?

Je crois fortement que ces questions sont essentielles, parce qu'elles renvoient, plus largement, à la nécessité de mieux reconnaître les *softs skills*, ces compétences transverses, dans l'ensemble des certifications. L'engagement citoyen permet d'en acquérir certains et d'en renforcer d'autres. Ces *softs skills* sont difficiles à évaluer, mais essentiels pour évoluer dans la vie. Nous devons faire mieux, collectivement, pour reconnaître ces compétences transverses acquises grâce à l'engagement citoyen. Un léger retard a été pris sur l'application de l'article 39 de la loi du 8 août 2016. Cependant, nous serons en mesure d'être pleinement opérationnels à la fin de 2019.

Vous nous invitez à réfléchir aux modalités permettant aux entreprises du secteur privé d'apporter de nouvelles ressources au fonds d'expérimentation pour la jeunesse. À cet égard, je souhaite élargir mon propos à l'apport des entreprises du secteur privé au monde associatif, par le biais non seulement du mécénat et des dons, mais aussi du mécénat de compétences. J'étais avec le secrétaire d'État Gabriel Attal, en janvier dernier, au Pro Bono Lab de Clichy, dans ma circonscription, structure qui met en relation associations et entreprises. Le ministre a travaillé sur les sujets de défiscalisation pour soutenir l'investissement des très petites entreprises et des petites et moyennes entreprises – TPE-PME – dans cette forme d'encouragement de l'engagement citoyen. Ainsi, le plafond n'est plus de 5 % du chiffre d'affaires, comme pour les grandes entreprises, mais de 10 000 euros consacré à une action d'intérêt général. Je crois que nous pouvons faire confiance au Gouvernement, et notamment à M. Gabriel Attal et à M. Taquet, puisque l'engagement peut concerner les plus jeunes années.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, le groupe LaREM entend les remarques que vous formulez. Parce que nous sommes d'ores et déjà résolus à encourager l'engagement citoyen, nous estimons que cette proposition du groupe MODEM va dans le bon sens. Elle nous pousse à rester vigilants, et nous vous invitons à l'adopter. Elle participe à la politique ambitieuse d'engagement citoyen que nous défendons. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

Mme la présidente. La discussion générale est close.

Sur la proposition de résolution, je suis saisie par le groupe du Mouvement démocrate et apparentés d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. le secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé.

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé. Je vous prie, tout d'abord, de bien vouloir excuser mon collègue Gabriel Attal, qui est absent pour de bonnes raisons : il était dans l'Eure cet après-midi et il sera à Bourges ce soir pour la préfiguration du service national universel et le lancement de la première phase de cohésion. 2 000 jeunes issus de treize départements ont été sélectionnés pour y prendre part.

À titre liminaire, je tiens, à mon tour, à rendre hommage à ces millions de bénévoles qui, chaque jour, dans notre pays, donnent de leur temps et de leur énergie, et s'engagent la plupart du temps au service des autres. (*M. Maxime Minot applaudit.*)

Je partage un grand nombre des objectifs que vous avez mentionnés. Dans le contexte du « printemps de l'évaluation », permettez-moi, non pas de faire une ode à l'engagement citoyen, comme vous l'avez fait avec un certain brio, mais plutôt d'apporter un certain nombre de réponses précises aux différentes questions que cette proposition de résolution soulève.

Dans l'exposé des motifs de votre proposition de résolution invitant le Gouvernement à poursuivre et amplifier son effort en faveur d'une politique ambitieuse d'engagement citoyen, vous soulignez, madame la rapporteure, le retard de la mise en œuvre du compte d'engagement citoyen créé par l'article 39 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Vous considérez qu'il s'agit sans doute d'une procédure administrative un peu trop contraignante : elle est pilotée par les administrations centrales concernées et la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la gestion opérationnelle. Vous regrettez, par ailleurs, la faiblesse de la communication relative à ce dispositif pourtant innovant.

Le Gouvernement partage votre regard sur le compte d'engagement citoyen comme levier de la reconnaissance de l'engagement. Dans son plan d'action pour une politique de vie associative ambitieuse, dont je partage évidemment l'objectif, Gabriel Attal a ainsi retenu la mesure visant à ouvrir le compte d'engagement citoyen à l'ensemble des bénévoles assumant des responsabilités d'encadrement et prenant une part active à la vie de leur association.

Le compte d'engagement citoyen s'inscrit dans le cadre du compte personnel d'activité et du compte personnel de formation, et a été modifié à trois reprises pour élargir les catégories de bénéficiaires. Il convient ainsi de noter que, du fait des conditions de durée des activités prévues à l'article D. 5151-14 du code du travail et éligibles à compter de 2017, seules quelques activités pouvaient être déclarées en 2018. L'année 2019 est, de ce fait, la première année où des activités réalisées en 2017, déclarées en 2018, peuvent engendrer l'enregistrement de droits acquis au titre du compte d'engagement citoyen et inscrits sur le compte personnel de formation. Ils pourront ensuite être mobilisés pour suivre des formations.

En outre, comme vous le soulignez, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a transformé la mesure initiale de droits à formation comptabilisés en heures en des droits comptabilisés en euros. Le développement d'un système d'information spécifique,

adapté aux systèmes d'information propres à chacun des nombreux publics éligibles, a ainsi été nécessaire pour le déploiement du compte d'engagement citoyen.

Aujourd'hui, le retard d'alimentation des comptes est en passe d'être récupéré au cours des neuf mois à venir. L'affichage des droits acquis au titre de 2017 se fera sur les comptes personnels de formation à la fin de l'été. L'affichage des droits 2018 sera effectif à la fin de l'année, et l'affichage des droits 2019 le sera début 2020, comme le prévoit le code du travail. Au début de 2020, ce seront absolument tous les droits pour tous les publics, et au titre des droits 2017, 2018 et 2019, qui seront affichés sur les compteurs des titulaires.

Enfin, l'accessibilité des droits sera exactement la même pour les salariés et pour les bénévoles. L'affichage de leurs droits sera concomitant, et leur mobilisation se fera sur le même catalogue de formations mis à disposition par la Caisse des dépôts et consignations et directement accessible par le titulaire du compte. Les formations éligibles seront les mêmes. Pour les bénévoles et les volontaires, s'ajoutent les formations auxquelles ils peuvent avoir accès dans le cadre de leur mission citoyenne, et qui seront également accessibles sur le même portail de la CDC, dès le début de 2020.

S'agissant du fonds d'expérimentation pour la jeunesse, madame la rapporteure, vous vous inquiétez de sa pérennité et de son abondement en 2020. Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse a fêté ses dix ans en décembre 2018. Cet anniversaire a été l'occasion de faire le bilan de son activité, et de dessiner des pistes pour l'avenir. Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse présente, en effet, après dix ans d'existence, un bilan considérable, d'abord par le nombre de projets soutenus et accompagnés – près d'un millier –, mais aussi par les productions visant à capitaliser sur les enseignements, à les faire connaître et à les partager.

Au-delà des chiffres, ce fonds a pu contribuer au développement de la culture de l'expérimentation et de l'évaluation parmi les acteurs qui agissent auprès des jeunes de ce pays. Son positionnement au sein de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, en 2016, a d'ailleurs permis de renforcer considérablement sa dimension de laboratoire d'innovation au service des politiques publiques. Encourager, soutenir et évaluer les initiatives qui viennent des professionnels sur le terrain au service des politiques publiques de la jeunesse est, en effet, le propre de l'action du FEJ, qui suscite des initiatives innovantes, les teste via l'expérimentation, et en tire les enseignements via l'évaluation.

Le FEJ a ainsi permis d'apporter des éléments utiles pour l'action publique, pour mieux répondre aux difficultés rencontrées par les jeunes, lutter contre les inégalités qui pèsent sur leurs parcours, permettre aux acteurs des politiques de jeunesse – que ce soit le monde associatif, les collectivités territoriales, les établissements publics, notamment scolaires – d'avoir l'opportunité d'innover, de tester, d'échouer, de se réorienter, de faire perdurer leurs actions à l'aune des résultats de l'évaluation.

Mais nous convenons qu'il faut aller plus loin. Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse poursuit actuellement son action en faveur de l'innovation dans les politiques de jeunesse. Un appel à projets portant sur la prévention et la lutte contre les discriminations envers les jeunes a été lancé il y a quelques mois, et les projets viennent de commencer sur le terrain. Deux autres appels à projets sont prévus à l'été 2019, ciblant spécifiquement les jeunes vivant en milieu rural, d'une part, et les jeunes ultramarins, d'autre part. Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse sera, par ailleurs,

mobilisé pour la mise en œuvre des expérimentations dans le cadre du Plan pauvreté, en lien avec Olivier Noblecourt, le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, sous l'égide du ministère des solidarités et de la santé.

Enfin, nous réfléchissons actuellement à la manière dont le fonds d'expérimentation pour la jeunesse pourra poursuivre son action, alors que les fonds disponibles pour de nouveaux projets sont désormais très limités. Une piste de ré-abondement, via le programme d'investissements d'avenir 3, est en cours d'études. Elle permettrait de lancer de nouvelles expérimentations, par exemple sur les questions de mobilité, de lutte contre les inégalités ou encore d'engagement.

Enfin, madame la rapporteure, concernant la phase de préfiguration du service national universel, que mon collègue Gabriel Attal a lancée hier et aujourd'hui, avec le ministre Jean-Michel Blanquer, vous vous interrogez sur son évaluation et sur certains aspects comme la possibilité pour les jeunes volontaires de suivre un module sur le code de la route. Dans l'exposé des motifs, vous vous interrogez également sur le caractère obligatoire que devra revêtir, à terme, le SNU, afin que l'ensemble d'une classe d'âge puisse effectuer son séjour de cohésion et sa mission d'intérêt général. Je vais vous répondre sur ces quelques points mais, au préalable, il est important que j'évoque les enjeux et le contexte du SNU, même si j'imagine que la plupart des députés le connaissent parfaitement.

Vous le savez, du 16 au 28 juin a lieu la phase de préfiguration du service national universel. Aujourd'hui a eu lieu la première cérémonie d'ouverture, symbolisée par la levée des couleurs. Cette étape est un élément fondamental de la matrice éducation, qui est la pierre angulaire de la politique du Gouvernement menée en faveur d'une société de l'engagement. Pour cette première année, je le répète, 2 000 jeunes volontaires âgés de 15 à 16 ans ont été retenus, sur 4 000 candidatures. Ce nombre de candidatures confirme le réel succès de la mobilisation, signe que le SNU répond bel et bien à une attente particulière des jeunes et de leurs familles, en quête d'un moment républicain d'engagement et de cohésion.

Ces 2 000 jeunes volontaires d'horizons différents et représentatifs de la jeunesse française sont appelés à vivre deux semaines dans un centre d'hébergement collectif, dans l'un des treize départements pilotes, qui vont des Ardennes au Puy-de-Dôme, en passant par le Nord, le Morbihan, la Guyane ou encore le Val d'Oise. Durant ces douze jours, ces jeunes bénéficieront de bilans personnels de santé, d'évaluation de la maîtrise de la langue française, et de bilans de compétences, notamment en matière numérique. Les résultats de ces bilans pourront donner lieu à des dispositifs de remédiation à leur bénéfice. Les activités proposées sont systématiquement collectives et participatives, et elles privilégient l'apprentissage par la pratique pour se distinguer des temps scolaires. Elles seront organisées sur sept thématiques retenues comme prioritaires lors de la consultation des jeunes : défense, sécurité et résilience nationales ; citoyenneté et institutions nationales et européennes ; autonomie, connaissance des services publics et accès aux droits ; développement durable et transition écologique ; activités physiques, sportives et de cohésion ; culture et patrimoine ; découverte de l'engagement.

Une fois la phase de cohésion terminée, les jeunes volontaires pourront ensuite faire leur mission d'intérêt général dans une association, une collectivité, ou au sein d'un corps en uniforme. Si, aujourd'hui, ces deux premières phases du SNU se font sur la base du volontariat dans les

treize départements pilotes, elles se feront, en 2020, dans l'ensemble des départements français, toujours sur la base du volontariat. À terme, il sera indispensable de prévoir, madame la rapporteure a raison de le rappeler, un support juridique pour instaurer une obligation à suivre ces deux premières phases du SNU, afin que l'ensemble d'une classe d'âge puisse faire son SNU, conformément à l'objectif fixé par le Président de la République.

La réforme constitutionnelle est un levier envisagé, tout comme la loi qui fixe aujourd'hui les dispositions propres à la Journée défense et citoyenneté, ou bien à l'obligation de formation. Un groupe de travail interministériel a été lancé sur le sujet pour élaborer la solution juridique la plus adaptée au SNU. Une chose est sûre : qui dit obligation, dit également droits et devoirs. À l'image de la Journée défense et citoyenneté, aujourd'hui, on imagine aisément le SNU comme un passage obligatoire avant tout concours de la fonction publique. Dès cette année, les jeunes volontaires auront une formation à la sécurité routière et à la perception des risques, ainsi qu'un accès à une plateforme d'*e-learning* pour apprendre le code de la route. Enfin, à l'issue de leur phase 2, leur mission d'intérêt général, ils bénéficieront d'un passage gratuit pour le code de la route.

Enfin, et cela répond à vos interrogations sur l'évaluation du programme, une équipe de scientifiques est, depuis plusieurs semaines déjà, embarquée dans le programme et travaille pour proposer une évaluation du dispositif sur le fondement de la première phase.

Le pilotage de cette étude a été confié à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire – INJEP. Les travaux seront présentés à l'automne à l'ensemble des partenaires. De plus, un Conseil national d'orientation du SNU sera prochainement installé au sein du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, le COJ, pour orienter les travaux autour du service national universel.

En conclusion, le compte d'engagement citoyen produira ses pleins effets au début de l'année 2020, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse continue, au matin de ses dix ans, d'intervenir en mettant l'innovation en son cœur et sera, à l'avenir, le socle des expérimentations sur des sujets nouveaux, et le service national universel marque une étape cruciale et décisive pour des générations – je suis convaincu qu'il y aura des « générations SNU » –, qui vont pouvoir développer leur engagement et leur attachement à notre République et à ses valeurs.

Voilà, mesdames et messieurs les députés, les trois piliers de notre ambition en faveur de l'engagement citoyen. Soyez convaincus que nous soutenons votre proposition de résolution. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

Mme la présidente. Je mets aux voix la proposition de résolution.

(*Il est procédé au scrutin.*)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	30
Nombre de suffrages exprimés	27
Majorité absolue	14
Pour l'adoption	27
contre	0

(*La proposition de résolution est adoptée.*)(*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

5

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Discussion de la proposition de résolution pour remettre l'intérêt général au cœur de la fonction publique ;

Discussion de la proposition de résolution tendant à faire de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales la grande priorité nationale 2020.

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures quarante-cinq.*)

*Le Directeur du service du compte rendu de
la séance de l'Assemblée nationale*

SERGE EZDRA