

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen du rapport de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (M. Laurent SAINT-MARTIN, rapporteur) 2
- Informations relatives à la Commission 18
- Présences en réunion 21

Mercredi

11 septembre 2019

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 100

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Présidence

de

**M. Éric Woerth,
*Président***



La commission examine le rapport de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (M. Laurent Saint-Martin, rapporteur).

M. le président Éric Woerth. L'ordre du jour appelle l'examen du rapport de la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) dont le rapporteur est Laurent Saint Martin. Je vous rappelle que ce travail a vocation à s'inscrire dans la durée ; il se poursuivra après la remise du rapport. La LOLF a maintenant un peu plus de dix-huit ans et elle a été appliquée pour la première fois au budget de 2006. La MILOLF, mission de suivi opérationnel de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, avait été mise en place dès 2003 et elle a publié des rapports annuels sur ce sujet jusqu'en 2011. Le caractère transpartisan de la MILOLF est primordial car le travail de cette mission porte sur les outils de gestion, qui doivent être partagés par tous. Nous avons essayé de recréer ce même état d'esprit et j'en remercie les membres de la mission. Monsieur Saint-Martin, je vous laisse présenter le rapport de la mission.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Huit ans après la publication de son dernier rapport, la MILOLF a été reconstituée au sein de notre commission afin de dresser un bilan de ces treize années de pratique de la LOLF.

Créée en 2003, cette mission a pour spécificité son caractère permanent qui facilite le suivi de ses préconisations. La MILOLF repose en outre sur une logique transpartisane et de relatif consensus. J'insiste sur ce point parce que toutes les auditions se sont passées dans cet état d'esprit. C'est un vrai travail de recherche d'une amélioration de la procédure budgétaire, quelles que soient les appartenances politiques.

La précédente MILOLF ayant cessé ses activités en 2012, nous avons choisi de la faire revivre en procédant à un état des lieux transversal et le plus complet possible des acquis de la LOLF. Au cours de ses six mois d'activité, la mission a auditionné vingt-sept personnes. Je remercie chaleureusement le président de la commission des finances et le rapporteur général de m'avoir accompagné durant l'ensemble des travaux de la mission.

Nous avons bien entendu rencontré Didier Migaud et Alain Lambert, ceux que l'on appelle les pères de la LOLF. Nous avons également auditionné des pionniers de l'application de la LOLF, d'actuels gestionnaires et responsables de programmes, des magistrats de la Cour des comptes, des membres du Conseil d'État, des universitaires, des économistes et, bien entendu, la direction du budget.

Ces échanges et les sujets de réflexion que le président, le rapporteur général et moi-même avons approfondis m'ont permis d'alimenter ce rapport de quarante-cinq propositions que vous avez reçues hier dans l'après-midi.

Souvent qualifiée de constitution financière, la LOLF a représenté un bouleversement majeur des règles budgétaires et comptables de l'État. Elle a aussi été pensée comme l'outil privilégié de la réforme de l'État avec la volonté d'un passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, la responsabilisation des gestionnaires et le développement d'une culture de la performance. Le rééquilibrage des relations entre le Parlement et le Gouvernement était également un des objectifs principaux de la LOLF.

Un sentiment de déception assez prégnant à l'égard de la LOLF, et plus précisément de sa pratique, s'est dégagé au cours de nos travaux. Quatre motifs de déception évoqués par Didier Migaud, il y a six mois, lors de son audition du 6 mars 2019 par notre commission, peuvent être rappelés : l'absence de diffusion d'une réelle culture du résultat dans l'administration ; le faible degré de responsabilisation des gestionnaires ; la revalorisation limitée du Parlement et les problèmes de qualité comptable.

Cette déception, déclinées en quatre volets, ne doit cependant pas faire oublier les progrès incontestables et incontestés que constituent par exemple la présentation des crédits par destination, la fin des services votés et la mise en place d'une justification au premier euro, l'élargissement du droit d'amendement des parlementaires ou encore le renforcement du droit d'information de la commission des finances et du Parlement de façon plus générale. Cette nouvelle constitution financière a apporté de très nombreux progrès qu'il faut rappeler. La LOLF a entraîné un changement indispensable de notre cadre financier. L'élan initial s'est un peu perdu, mais il doit reprendre !

Un bilan de la pratique de la LOLF pendant treize ans se doit aussi de prendre en compte les évolutions de l'environnement de notre cadre financier. Ces treize années ont en effet été caractérisées par le renforcement du cadre juridique et financier européen, le développement de la programmation pluriannuelle de nos finances et l'imbrication croissante et de plus en plus complexe des finances des trois sous-secteurs d'administration publique.

Les travaux de la MILOLF ont vocation à se poursuivre et à se traduire par une proposition de loi organique. Sur les quarante-cinq propositions inscrites dans ce rapport, vingt et une sont de rang organique et ont pour vocation à s'inscrire dans une telle proposition de loi. Les autres propositions ont pour objectif de permettre un meilleur respect de l'esprit de la LOLF et montrent, s'il le fallait, que la modification de la loi organique n'est pas la garantie de son application concrète au quotidien. La mise en œuvre de ces propositions relève souvent de l'initiative gouvernementale, à travers son pouvoir réglementaire ou par l'instauration d'une pratique plus favorable aux droits des parlementaires.

Deux objectifs globaux se dégagent de ces quarante-cinq propositions.

Le premier est de répondre à la nécessité d'une vision claire et prospective des finances publiques en général et des finances de l'État en particulier. Il se justifie notamment par l'évolution du cadre budgétaire européen.

Le second est de remédier aux déceptions évoquées et de se donner les moyens d'atteindre les objectifs initiaux de la LOLF. Cela passe par un effort collectif et ambitieux portant sur la pratique du texte et par la suppression des dérogations trop nombreuses aux principes budgétaires.

Ces deux objectifs se décomposent en quatre axes de travail qui structurent le rapport.

Le premier axe traite du calendrier budgétaire et de l'examen des textes financiers. La constitution progressive d'un cadre juridique à la programmation pluriannuelle des finances de l'ensemble des administrations publiques entraîne des difficultés de calendrier budgétaire et d'articulation entre les textes financiers, de sorte que le Parlement n'est pas assez associé à l'élaboration des stratégies de finances publiques. Il ne dispose pas d'une vision assez claire ni assez précise de la programmation pluriannuelle.

C'est pourquoi le rapport propose de prévoir dans la LOLF, en annexe au projet de loi de finances, une présentation indicative de la programmation triennale glissante des dépenses de l'État pour chaque programme. Parallèlement, les lois de programmation des finances publiques devraient être enrichies pour être plus précises sur les dépenses de chaque sous-secteur d'administration publique. Il faudrait aussi pouvoir comparer facilement les prévisions de chaque PLF et de chaque PLFSS aux différentes trajectoires de la dernière loi de programmation. Cela passe par un enrichissement de l'article liminaire du PLF et, par cohérence, du PLFSS.

La mission estime également qu'il est nécessaire de prévoir dans la loi organique l'organisation d'un débat sur le programme de stabilité avant sa transmission à la Commission européenne. Le débat d'orientation des finances publiques serait supprimé car il est aujourd'hui redondant avec d'autres débats. L'instauration d'un débat sur la dette publique et ses conditions de financement nous semble en revanche indispensable. Il pourrait notamment porter sur l'utilité de l'endettement. Sa tenue exigerait un diagnostic clair sur la nature de nos dépenses publiques. Il distinguerait avec une méthodologie précise les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement.

Le deuxième axe de travail porte sur le renforcement de la portée de l'autorisation parlementaire. Nos finances publiques sont extrêmement fragmentées, comme l'a mis en avant l'OCDE notamment. Outre l'absence de document comptable et de texte normatif unique portant sur l'ensemble des finances publiques, cela tient aux multiples débudgétisations. Celles-ci soustraient au contrôle de la représentation nationale des dépenses qui devraient être retracées dans le budget de l'État. Le recours irraisonné aux taxes affectées et le défaut d'informations sur les opérateurs de l'État brouillent aussi la lecture de son budget.

Plusieurs pistes sont envisagées dans le rapport pour remédier à ce problème : restreindre les conditions de recours aux taxes affectées à des tiers et rebudgétiser celles qui ne répondent pas à une doctrine d'emploi clairement définie ; poursuivre l'encadrement des opérateurs et prêter une attention particulière aux fonds sans personnalité juridique ; initier une réflexion sur l'évolution des prélèvements sur recettes.

Le troisième axe est celui du renouvellement de la démarche de performance et du renforcement de la logique de résultats, une des ambitions principales de la LOLF. La mise en place d'un dispositif ambitieux de performance n'a pas conduit à l'utilisation de celui-ci comme un outil d'aide à la décision du Parlement. L'information relative à la performance a proliféré mais elle souffre de défauts qui rendent son utilisation fastidieuse.

La mission recommande donc de poursuivre le travail d'allègement du nombre d'objectifs et d'indicateurs pour chaque mission. Il faut que les parlementaires et particulièrement les rapporteurs spéciaux soient davantage impliqués dans cette entreprise. Du côté du Gouvernement, le développement de la culture de la performance passe par la mise en place d'un responsable administratif pour chaque mission. Je précise que cela existe pour les missions purement ministérielles, avec les secrétaires généraux, mais que cela se perd au niveau interministériel.

Le renforcement de la performance doit aller de pair avec la responsabilisation des gestionnaires, laquelle fait aujourd'hui défaut. Les pratiques de régulation budgétaire trop nombreuses sont un obstacle majeur à son développement. Je veux toutefois souligner ici l'effort de sincérité budgétaire du Gouvernement actuel qui a réduit le recours aux mesures de régulation budgétaire. Ces efforts doivent être poursuivis : certaines dépenses pourraient par exemple être exclues de la possibilité de mise en réserve des crédits du fait de leur spécificité.

Enfin, le quatrième et dernier axe de travail consiste à renforcer l'information et le contrôle du Parlement. Cela fait écho notamment à la mise en place du printemps de l'évaluation et à nos travaux de ces derniers mois. Le volume d'information à destination des parlementaires a fortement augmenté mais la qualité de ces informations reste variable. L'information dont dispose le Parlement sur les dépenses fiscales doit par exemple être améliorée, comme l'a montré le rapporteur général récemment. La relation entre le Gouvernement et le Parlement pourrait aussi se moderniser : la mission recommande de remplacer les questionnaires budgétaires écrits prévus par l'article 49 de la LOLF et d'utiliser plus régulièrement le droit permanent des rapporteurs spéciaux, à condition que ce soit de façon réaliste. Il ne faut pas attendre le budget mais poser régulièrement des questions moins nombreuses mais plus précises.

Le printemps de l'évaluation s'est imposé depuis deux ans comme un moment fort de notre commission. Je remercie personnellement le président Woerth pour son implication. À mon sens, il a permis de revaloriser le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement en général. Nous pourrions désormais nous interroger sur notre capacité à nous saisir des outils prévus par la LOLF ou à en créer de nouveaux. La mission propose que le printemps de l'évaluation, qui a rénové le cadre de l'examen de la loi de règlement, soit désormais consacré au niveau organique.

Mes chers collègues, on aurait tort de voir les règles de la LOLF comme un ensemble de dispositions obscures et techniques dont l'intérêt serait limité. Selon l'article 14 de la Déclaration de 1789, « *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Les parlementaires doivent faire des choix fiscaux et budgétaires forts. Ils doivent donc avoir une information claire de la situation des finances publiques du pays. Leur autorisation budgétaire ne doit pas être amoindrie ou contournée par l'usage excessif de règles budgétaires parfois destinées à compenser des insincérités. Derrière le renforcement des droits du Parlement en matière budgétaire, c'est celui des droits des citoyens qui est en jeu.

M. le président Éric Woerth. Monsieur le rapporteur, je partage évidemment ce qui vient d'être dit. Il s'agit d'un travail collectif et qui doit absolument le demeurer. Le contenu du rapport est de grande qualité.

Le bilan de la LOLF apparaît assez mitigé. Cette loi organique participe d'une grande ambition, légitime, qui est d'accroître la transparence et l'efficacité de la dépense afin de voter en toute connaissance de cause. Aujourd'hui nous sommes peut-être noyés dans un trop plein d'informations – le rapporteur général est encore mieux placé que moi pour le savoir – et nous ne les utilisons sans doute pas entièrement. Il arrive aussi parfois qu'elles nous parviennent trop tardivement, lors de la discussion budgétaire. Je pense par exemple aux jaunes budgétaires qui sont publiés suivant un calendrier qui ne correspond pas au nôtre.

On ne peut pas se satisfaire de ce bilan mitigé. Certes, il n'y pas péril en la demeure : il y a une comptabilité et un budget solides et sincères. Mais si l'on crée le printemps de l'évaluation, c'est sans doute qu'il y a un manque.

Nous allons suivre une démarche d'approfondissement à partir de ce premier rapport dont l'objet est général. Certains points, parmi les conclusions présentées, doivent faire l'objet d'une étude plus poussée.

Le premier point porte sur la dette. C'est un bon indicateur, quel que soit le niveau des taux d'intérêt. Le débat de ces derniers temps sur l'opportunité pour le pays de continuer à s'endetter compte tenu de la faiblesse des taux est un débat extrêmement intéressant. La distinction entre la bonne dette – pour l'investissement – et la mauvaise dette – quand elle correspond à des dépenses de fonctionnement – est également un questionnement extrêmement stimulant. Il faut peut-être réfléchir aujourd'hui à l'organisation du budget. Il est présenté en missions mais il pourrait aussi l'être en distinguant investissement et fonctionnement. Cette présentation existe dans nos collectivités territoriales et elle est très utile. Une présentation ne doit pas exclure l'autre mais il faut mieux appréhender ces deux dimensions dans le budget pour que le tableau soit complet.

Le deuxième point concerne la succession de trajectoires budgétaires qu'évoquait Laurent Saint-Martin. C'est assez problématique ! Nous présentons une trajectoire budgétaire à la Commission européenne, qui donne lieu à un débat, puis, chacun fait référence à une trajectoire différente, ce qui est source de confusion. Le débat public perd alors en qualité. Si l'annualité budgétaire est un principe qu'il faut conserver, il est nécessaire de donner un autre statut aux trajectoires budgétaires et il faut le faire pour toutes les administrations publiques car ce sont les mêmes contribuables.

Au moment de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale et, plus largement, au cours de l'examen du projet de loi de révision constitutionnelle, nous avons eu un débat sur la fusion de la discussion de la première partie du projet de loi de finances avec celle des recettes du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette fusion pourrait prendre différentes formes, à déterminer : fusion des textes, discussion commune... Il y a un intérêt à ce que les dispositions touchant aux finances des collectivités territoriales, de la sécurité sociale et de l'État soient examinées ensemble. C'est d'ailleurs ce que nous faisons parfois : quand nous évoquons les questions relatives au solde, ce n'est pas du seul solde de l'État dont nous parlons, mais du solde global des administrations publiques – parfois pour regretter que l'État représente une grande partie de ce solde....

Un autre point à souligner concerne les comptes d'affectation spéciale. Nous avons eu ici des débats sur le compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*. C'est une discussion que l'on peut très facilement caricaturer. En réalité, ce compte d'affectation spéciale reflète seulement une partie de l'effort de la Nation en faveur de la transition énergétique. Les comptes d'affectation spéciale sont à réformer.

Pour leur part, les opérateurs ne sont pas tenus au respect des mêmes règles que l'État. Nous ne pouvons que constater le versement d'une subvention. Il n'y a pas davantage de suivi en ce qui concerne les plafonds d'emplois. Le rôle des opérateurs est essentiel mais il est très peu abordé dans la LOLF.

Les taxes affectées et leur plafonnement constituent un autre sujet important. Ces taxes sont destinées à réaliser un objectif, par dérogation au principe d'universalité. Cependant, le mécanisme de plafonnement a pour conséquence le versement d'une partie du produit de ces taxes au budget général tandis que l'opérateur concerné affirme qu'il n'a pas les moyens de fonctionner. La notion de taxe affectée doit être sans doute revue et le montant de ces taxes beaucoup mieux ajusté aux besoins des opérateurs qui en bénéficient.

En dernier lieu, les services déconcentrés sont très consommateurs de crédits. Les préfets se plaignent de manquer de souplesse. La LOLF n'a pas été conçue uniquement pour rigidifier la dépense publique mais pour la rendre plus transparente et plus efficace.

Ce travail de la MILOLF ne pourra se traduire par une loi organique que si nous trouvons un accord avec le Sénat. Nous serons donc amenés à prendre contact avec la commission des finances du Sénat. Nous leur avons envoyé le projet de rapport mais il faudra aller plus loin et travailler en bonne intelligence afin de pouvoir arrêter des mesures qui pourraient former l'armature d'un texte de réforme de la LOLF.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, vous avez fort bien exposé le détail de nos travaux et je partage vos analyses. Je vais donc essayer de ne pas être redondant. Ce qu'il faut d'abord dire, c'est que le rétablissement de la MILOLF n'est pas la reconstitution d'une ligue dissoute. Didier Migaud l'a bien dit : la LOLF a été conçue comme un outil vivant. Face à un outil vivant, il est logique, après dix ans d'existence, que l'on se pose des questions sur la mise en œuvre et que l'on veuille s'assurer que les règles sont parfaitement adaptées aux besoins des praticiens de la LOLF, au premier rang desquels se trouvent les parlementaires. Je suis très content de ce travail et j'invite chacun à regarder les propositions que nous avons faites. En effet, nous avons examiné les sujets essentiels que nous voyons tous les jours, devant lesquels – le président l'a rappelé – nous sommes quelquefois dubitatifs. Ces sujets apparaissent également dans les conclusions des enquêtes de la Cour des comptes réalisées sur le fondement du 2° de l'article 58 qui révèlent de vrais problématiques.

Le rapporteur a rappelé que le dispositif français d'évaluation était de bonne qualité. Mais il déçoit car nous attendons beaucoup trop de lui par rapport à ce qu'il peut fournir par nature. La LOLF est avant tout un instrument au service des gestionnaires et des parlementaires. On ne doit pas confondre l'amélioration du dispositif de performance avec la manière dont on va utiliser les informations qu'il fournit. C'est la raison pour laquelle les propositions du rapporteur sur ce sujet sont très pertinentes : il faut non seulement améliorer le dispositif mais il importe également de le rendre utile. Ce sont également des pratiques qui doivent évoluer et c'est aussi à nous d'agir pour en faire un usage différent. Nous ne devons plus nous borner au constat d'une évolution des crédits. Il faut réaliser une analyse de l'impact de la dépense.

Si l'on s'intéresse au long terme, la problématique de la gouvernance des finances publiques se pose également. Il y a le défi de la pluri-annualité, qui est quelque chose d'innovant et d'important. C'est en contradiction avec nos pratiques habituelles mais pour autant il s'agit d'un exercice qu'il faut accomplir.

Il y a aussi des propositions intéressantes sur l'intégration des finances publiques. Dans quelques années, la question de la consolidation des finances publiques se posera avec encore plus d'acuité. Il faudra sans doute revoir de manière plus cohérente les liens entre les administrations publiques, entre les secteurs de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales – mais surtout entre les finances de l'État et de la sécurité sociale. Aujourd'hui, la question n'est pas mûre et la réponse ne fait pas consensus. Pour autant, je crois que les premières propositions avancées par le rapporteur sont des propositions intéressantes, avant d'aller plus loin. L'outil doit demeurer vivant !

Je remercie en tous cas le rapporteur pour ce travail auquel j'ai modestement participé et qui a d'autant plus vocation à s'appliquer de manière efficace qu'il a été transpartisan.

M. le président Éric Woerth. Je cède à présent la parole à notre collègue Émilie Carriou et je me permets de vous indiquer qu'elle remplace Bénédicte Peyrol en tant que chef de file du groupe La République en marche au sein de notre commission.

Mme Émilie Carriou. Je veux d'abord féliciter le président et le rapporteur pour cette mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF. Le travail approfondi que vous avez réalisé était important après dix années d'application. Vous l'avez dit, Monsieur le président, la France est un pays de tradition budgétaire et de sincérité budgétaire. Il n'en demeure pas moins que dans la mise en œuvre des politiques publiques, nous avons besoin aujourd'hui de davantage de lisibilité, surtout au regard des efforts que nous voulons fournir sur le niveau de la dépense publique aujourd'hui.

S'agissant du calendrier, vous allez dans le sens de ce que nous avons commencé à mettre en place avec le printemps de l'évaluation. Lors de cette deuxième édition, nous avons approfondi l'examen de la dépense et le rôle des rapporteurs spéciaux. Il faut à présent en tirer les conséquences. Dans votre proposition n° 38, vous préconisez d'inscrire le printemps de l'évaluation dans la loi organique. Cet exercice vous paraît-il pleinement satisfaisant au regard des objectifs poursuivis ? Voyez-vous des pistes d'amélioration du printemps de l'évaluation » tel qu'on le pratique aujourd'hui ?

Le rapport comporte à juste titre de longs développements concernant les taxes affectées. En effet, il y a un vrai problème de lisibilité de ces taxes et, de ce fait, sur la manière de financer les politiques publiques auxquelles elles sont rattachées. Au delà de cette difficulté, on se rend bien compte que l'on se heurte à un problème touchant à la structure même des politiques publiques : si nous voulons les réformer et changer leur structure de coûts, nous sommes confrontés à un environnement complexe, avec des taxes affectées, des crédits d'impôt, des aides aux collectivités territoriales. Parfois, une politique publique est menée par une multitude d'acteurs, avec plusieurs niveaux de compétence dont certains ne relèvent pas de l'État, ce qui crée une difficulté pour la réformer. Comment le Gouvernement peut-il mener un travail approfondi pour la réforme de l'architecture des politiques publiques ?

J'ai également une question sur la convergence de l'examen des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Pensez-vous que l'on puisse simplifier l'architecture pour une meilleure convergence de ces deux textes qui commandent la structure des dépenses publiques en France ?

Enfin, vous pensez qu'il faut améliorer les évaluations préalables. Je le crois également car dans le cadre de nos rapports spéciaux nous avons tous été confrontés à des problématiques touchant à l'évaluation. Pensez-vous qu'il faut modifier le cadre législatif actuel ? Ou bien, à l'inverse, la simple application d'outils modernes, notamment numériques, peut-elle nous permettre d'ores et déjà d'avancer ?

Mme Véronique Louwagie. En premier lieu, je m'associe aux félicitations et remerciements au président et au rapporteur de la mission pour le travail accompli et les propositions formulées.

Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué la possibilité d'alléger les questionnaires des rapporteurs spéciaux et de les remplacer par un droit au questionnement permanent des rapporteurs spéciaux pour améliorer les relations entre le Parlement et le Gouvernement. Je voulais simplement rappeler que nous avons eu une réflexion analogue lors d'une

modification de notre règlement concernant le nombre de questions écrites. L'Assemblée a accepté la réduction du nombre de questions écrites en échange d'un engagement du Gouvernement de répondre dans les délais aux questions écrites, mais le délai de réponse ne s'est pas pour autant amélioré.

Ma première question concerne la réflexion sur la construction du budget. Vous avez évoqué une réflexion qui pourrait être basée sur une répartition entre fonctionnement et investissement. Émilie Cariou a mentionné les liens entre loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale. Avez-vous envisagé la possibilité de n'avoir qu'un seul budget de recettes ? On sait qu'il y a beaucoup d'imbrications et de transferts entre les budgets de l'État et de la sécurité sociale. Par ailleurs, est-ce qu'il y a eu une réflexion sur la création d'une loi de financement des collectivités territoriales ?

Ma deuxième question est la suivante : est-ce que vous avez eu une réflexion sur un appui plus important du Parlement dans la prise en compte des travaux de la Cour des comptes ? Un certain nombre de personnes regrettent que ces travaux n'aient pas de caractère contraignant et ne soient pas suffisamment pris en compte.

M. Daniel Labaronne. Je voudrais à mon tour remercier les auteurs de ce rapport pour ce bilan de l'application de la LOLF et pour les préconisations proposées pour une meilleure efficacité de la préparation et de l'exécution de la loi de finances. Je suis particulièrement intéressé par la question des objectifs et des indicateurs de performance. En tant que rapporteur spécial, j'ai été un peu étonné de voir que ces objectifs et ces indicateurs étaient très généraux et qu'ils n'avaient pas un caractère très opérationnel. Mais, en définitive, ces objectifs et ces indicateurs traduisent les orientations stratégiques des programmes. Je me demande si, pour renforcer les pouvoirs du Parlement, il ne serait pas intéressant que les parlementaires soient associés à la stratégie.

M. Julien Aubert. Je m'associe aux félicitations. À mon avis, ce rapport couvre la plupart des problématiques de la LOLF. J'ai eu le plaisir d'en connaître comme parlementaire et avant, dans les premières années d'application de la LOLF, comme magistrat à la Cour des comptes.

Je crois que nous avons un problème de lisibilité et un problème de responsabilité. La LOLF avait pour objectifs, d'une part de rendre lisible l'information budgétaire, pour permettre au citoyen et au parlementaire de se l'approprier et, d'autre part, de rendre les gestionnaires responsables. Malheureusement, nous avons toujours un problème de manque de lisibilité et de manque de responsabilité. Le résultat est en demi-teinte.

Je voudrais souligner plusieurs points. D'abord, le problème de la sédimentation qui a des conséquences sur le manque de lisibilité. Nous avons créé des programmes dont les administrations se sont emparées ; mais elles sont débordées et ne font pas les corrections recommandées par les rapporteurs spéciaux. À ce titre, j'ai fait plusieurs propositions pour la mission *Écologie, développement et mobilité durables* : la fin du charbon et la fin du nucléaire ne peuvent pas relever du même programme.

Deuxième sujet, nous assistons à une évolution du système social qui est de plus en plus financé par l'impôt, ce qui rend la distinction entre PLF et PLFSS très floue. Si nous allons vers un système financé par l'impôt, il faut l'assumer.

Je pense que nous avons aussi parfois tendance à vouloir suppléer les fonctionnaires. Nos débats sont extrêmement techniques alors que nous devrions davantage nous concentrer sur les orientations politiques et sur la compréhension générale, ne serait-ce que pour que les citoyens qui nous regardent comprennent les enjeux. J'ai parfois l'impression d'être à la Cour des comptes et non au Parlement.

Bâtir des indicateurs de performance représente énormément de travail pour une administration. Il n'y a eu aucune réflexion à l'époque sur le fait que trop de performance tue la performance. Des secteurs de l'administration ont passé beaucoup de temps à bâtir des indicateurs et, par conséquent, ont empiété sur le temps consacré à leur mission principale. Il vaut mieux avoir peu d'indicateurs mais les utiliser vraiment dans nos débats. Je ne me souviens plus à quelle occasion, parce qu'un indicateur n'était pas atteint, il a été proposé de diminuer la subvention accordée, alors que le débat aurait dû se concentrer sur la question de l'efficacité.

Enfin, sur la Cour des comptes, autant je ne pense pas qu'il faille que les décisions des magistrats s'imposent au pouvoir politique, car ce serait alors le gouvernement des juges, autant je pense que nous pourrions innover, en autorisant, lors de nos débats en commission, la présence du magistrat de la Cour des comptes qui a suivi la partie du budget qui nous intéresse. Il pourrait, notamment lorsqu'il y a une incompréhension ou une lecture divergente – parce que parfois nous ne sommes même pas d'accord sur la lecture que nous faisons des chiffres – être susceptible de nous donner un avis éclairé, extérieur et évidemment non politisé. Cela permettrait d'avoir un débat sur le fond.

Mme Christine Pires Beaune. Je m'associe évidemment aux remerciements qui ont été prononcés avant moi et je remercie le rapporteur. C'était Valérie Rabaud qui participait à cette mission et j'excuse son absence.

Je me souviens que, lors du PLF 2018, l'article sur la trajectoire de la taxe carbone a fait couler beaucoup d'encre. Je vous renvoie à l'étude d'impact. Je pense que les études d'impact doivent être beaucoup plus sérieuses qu'elles ne le sont aujourd'hui. Si nous avions eu une vraie étude d'impact, notamment sur les incidences de la taxe carbone sur le pouvoir d'achat des Français par déciles de revenu, la situation aurait pu être différente.

Je voudrais des précisions sur la proposition n° 19 concernant le programme d'investissements d'avenir (PIA). Le PIA avait été conçu non pas comme un démembrement budgétaire mais comme des crédits d'investissement qui ne devaient pas être gérés par les ministères et devaient permettre d'aller plus vite en étant confiés à des personnalités extérieures, avec un comité de surveillance où siégeaient des parlementaires. Est-ce que vous proposez de revenir en arrière ?

Il faut renforcer les pouvoirs des rapporteurs spéciaux. En tant que rapporteure spéciale de la mission *Remboursements et dégrèvements*, je peux vous dire qu'il n'est pas toujours facile d'avoir les informations. Je partage ce qu'a dit Émilie Cariou sur le printemps de l'évaluation. Je suis sceptique sur sa forme actuelle. Est-ce que Monsieur Saint-Martin partage ce sentiment ? Y a-t-il des pistes d'amélioration ?

Enfin, nous demandons tout le temps des rapports au Gouvernement. Avons-nous la liste exhaustive de tous les rapports que doit fournir le Gouvernement ?

M. Jean-Paul Mattei. Je vous félicite également pour l'excellent travail qui a été fait. J'ai été très sensible à votre idée de prévoir un vote en loi de finances sur l'ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale et de prévoir une budgétisation, éventuellement à effet différé, des taxes affectées ne répondant pas à la doctrine d'emploi. L'actualité fait d'ailleurs écho à cette proposition avec la taxe sur les billets d'avion, affectée à d'autres financements que ceux initialement prévus.

De même, votre idée de faire converger la comptabilité de l'ensemble des opérateurs afin de permettre la consolidation de leurs comptes est très pertinente. J'ai pu constater en tant que rapporteur spécial de la mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* qu'il est quasiment impossible de faire entendre raison à des opérateurs une fois ceux-ci créés, notamment sur la question du changement d'implantation, alors que la rationalité et la bonne gestion des deniers publics impliqueraient de tels déménagements – je pense à certain opérateur dont les locaux sont situés avenue de l'Opéra à Paris.

Je terminerai enfin mon propos par une proposition complémentaire qui fait un peu écho à ce qui a déjà été dit : il s'agirait de consacrer une semaine complète à l'examen en séance des textes issus du printemps de l'évaluation. Il me semble que le dispositif actuel ne permet pas de rendre compte à notre assemblée de l'ensemble des travaux, pourtant passionnants, menés dans ce cadre. Dans la mesure où des semaines de contrôle sont organisées, il me semble qu'une semaine pourrait être consacrée à l'examen en séance publique des traductions des travaux de contrôle de la commission des finances menés dans le cadre du printemps de l'évaluation.

M. François André. Monsieur le rapporteur je m'associe aux félicitations des collègues sur l'étendue de vos investigations. Sauf erreur de ma part, vous parlez peu, tant dans votre rapport que dans votre propos introductif, de la loi de règlement. Or la LOLF a fait de la loi de règlement un élément clé du chaînage vertueux des comptes publics, en appui à la culture de performance et de résultat qui peine par ailleurs à s'imposer. Alors que le printemps de l'évaluation montre toute sa pertinence, comment peut-on, en termes de calendrier et de contenu, rendre réellement conséquente la loi de règlement et mieux répondre ainsi aux objectifs de la LOLF ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Je trouve ce travail très intéressant. Il méritera un suivi régulier pour voir les améliorations qui auront été apportées. Je voudrais rebondir sur les propos de ma collègue Véronique Louwagie concernant les questionnaires budgétaires. Les efforts faits par les parlementaires n'ont pas du tout été récompensés par les ministères, ce que je regrette. Ma tentation est de revenir aux questionnaires tels que nous les avons connus puisque certains ministères ne font pas l'effort de répondre plus rapidement. Il n'est pas normal d'avoir à faire des relances.

Nous devons aussi avancer sur la question des indicateurs de performance. Le printemps de l'évaluation est censé être un moment où l'on peut évaluer chaque politique. Il ne doit pas porter uniquement sur un état de la consommation des crédits mais il doit permettre une réelle évaluation des politiques publiques. Il faut se concentrer sur la question de la performance pour vérifier que chaque euro investi a son utilité.

Je trouve la proposition n° 19 sur la suppression du PIA 3 très intéressante. En tant que rapporteure spéciale de ces crédits, je pense même qu'il faut aller plus loin et se donner une date de fin des PIA 1 et 2. Cela me choque que vous conserviez les modalités de gestion spécifiques du PIA, en gardant tous les opérateurs et les modalités de financement actuelles. Cela pose une vraie question de transparence : les opérateurs sont rémunérés de façon

différente et les gouvernements successifs ont réaffecté dans les PIA des crédits normalement affectés aux ministères.

M. Fabrice Le Vigoureux. Je félicite le rapporteur pour ce rapport stimulant et je souhaite poser une question européenne, à l'heure où l'équipe des commissaires, devant veiller au respect du pacte de stabilité et de croissance, est révélée : existe-il des pays ayant des systèmes équivalents à celui de la LOLF ? Avez-vous identifié de bons modèles en termes de lisibilité et de responsabilité des budgets en Europe, outre celui des Pays-Bas évoqué dans le rapport ? Je souhaiterais également obtenir des précisions sur la recommandation n° 43 qui préconise l'allègement des questionnaires parlementaires pour les centrer sur des questions exclusivement budgétaires. Il me semble que tout peut être budgétaire ! Dans le rapport sur l'enseignement supérieur, par exemple, des questions liées à l'insertion professionnelle des étudiants ont des dimensions budgétaires. Je souhaiterais donc avoir des précisions sur la nature exacte de cette recommandation.

M. Michel Castellani. Je remercie également le rapporteur pour ce rapport, qui prend acte des efforts accomplis en matière de sincérité, notamment en évitant la sous-budgétisation ou encore des taux de mise en réserve trop élevés. Je souhaite également souligner la nécessité d'un débat sur la dette, son évolution, ses modes de financement. Derrière ces enjeux se cache l'ensemble des questions budgétaires. Cela mérite donc une réflexion approfondie. Faisons en sorte qu'il y ait des suites à ce bon travail.

M. Jean-René Cazeneuve. Je m'associe aux commentaires élogieux concernant ce rapport. Je soutiens fortement la recommandation n° 13, qui propose de clarifier la définition des prélèvements sur recettes (PSR) et de mettre en place un dispositif exigeant pour améliorer l'information du Parlement. Je suis toutefois plus partagé quant à la proposition de transformer le PSR aux collectivités territoriales en dotation budgétaire. S'ils étaient transformés en dotations budgétaires, ils seraient inclus dans les mesures de régulation budgétaire. L'application de cette recommandation serait donc complexe et priverait en outre les parlementaires de la possibilité de proposer toute modification de la DGF ou du FCTVA en raison de l'article 40.

Enfin, le rapport évoque la nécessité d'une documentation budgétaire plus lisible sur les finances locales. Beaucoup souhaitent un projet de loi de finances territoriales, ce qui nécessiterait une révision constitutionnelle. Ce sujet avait d'ailleurs été abordé lors de l'examen de la réforme constitutionnelle, durant lequel il avait été proposé de créer un article récapitulatif des crédits de l'État transférés aux collectivités territoriales. Un tel article permettrait de disposer d'une vue globale des transferts de l'État aux collectivités, de mener un débat spécifique et de donner aux collectivités territoriales la lisibilité budgétaire qu'elles méritent. Quelle est votre position sur ce point ?

M. François Jolivet. Je souhaiterais souligner que le rapport ne comporte pas de proposition pour la bonne application par l'État des normes IFRS, créées pour faire en sorte que des sociétés anonymes puissent se consolider au niveau des groupes, ce qui répondait à une obligation de clarté et de facilité de consolidation. Pourquoi ne pas avoir inclus une proposition en ce sens ? Peut-elle être mise à l'étude ? Je suis également surpris de ne pas voir de réflexion sur l'obligation pour l'État d'amortir et de constituer des provisions de toutes natures. Or, j'ai du mal à comprendre que les commissaires aux finances soient écartés de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale : pourquoi ne pas revenir sur cette séparation qui institue un rapporteur pour avis sur le PLFSS à la commission des finances et un rapporteur au fond à la commission des affaires sociales ?

M. Jean-Louis Bricout. Je m'associe à mes collègues pour remercier le rapporteur. Je regrette qu'il n'y ait pas un débat plus significatif sur la dette. Je rejoins la question de Monsieur Cazeneuve : beaucoup ont envie d'un PLF sur les collectivités, pour avoir plus de clarté sur le sujet.

Mme Catherine Osson. Je suis d'accord avec Laurent Saint-Martin concernant la nécessité d'examiner les taxes affectées et de mieux évaluer leur pertinence. Mais je considère que supprimer toute forme de taxe affectée serait un virage inquiétant. Nos compatriotes veulent que soit appliquée la règle de Tinbergen : un impôt pour un objectif. Mais ce n'est pas parce qu'ils veulent de la transparence qu'ils ne veulent pas d'efficacité budgétaire. Le plafonnement des taxes affectées a été mis en œuvre pour éviter de sur-affecter les crédits : il devrait être appliqué à toutes les taxes affectées. Le vrai nœud gordien du sujet des taxes affectées est l'écrêtement et l'affectation du surplus des recettes : nos concitoyens ne veulent pas que le produit de taxes affectées aille à des dépenses de fonctionnement. Ils souhaitent au contraire que des taxes affectées soient créées pour financer des dépenses d'investissement et d'équipement. Nos concitoyens redevables de la taxe d'enlèvement des ordures ménages veulent une collecte propre et écologique, ils veulent que le produit des amendes pour excès de vitesse soit fléché vers l'équipement des hôpitaux qui accueillent les blessés. Nos concitoyens veulent du sens : il faut que le produit des taxes affectées soit fléché vers des dépenses d'investissement ayant des objectifs similaires à ceux de la taxe en question.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur. Je vous remercie pour votre intérêt et pour ces questions. Émilie Cariou a posé la question des suites à donner au printemps de l'évaluation. Il faut tout d'abord se féliciter de ce travail qui n'a que deux ans et qui a déjà un écho non négligeable, rendant presque usuel le fait que des ministres viennent rendre compte non seulement de ce qu'ils vont dépenser mais également de l'utilisation des crédits de l'année passée. Cet exercice pourrait être mené de façon plus normative et approfondie : au Royaume-Uni, l'exercice de revue des dépenses fonctionne très bien. On pourrait s'en inspirer. Aux Pays-Bas, tous les troisièmes mardis de mai se tient l'*accountability day*, au cours duquel le Gouvernement vient présenter une revue de dépense. En France, il manque peut-être un exercice plus formel de revue des dépenses. Il faut approfondir notre démarche tout en conservant la logique initiale qui est de tracer un chemin vers la loi de règlement. Cette dernière prend maintenant tout son sens : elle est toujours discutée rapidement avec peu d'amendements, ce qui est normal car il s'agit d'une loi d'approbation des comptes. Mais tout le débat qui a lieu durant les deux semaines préalables permet de voter la loi de règlement en connaissance de cause. Il faut poursuivre ce chemin. Nous nous sommes donné le moyen d'être plus exigeants avec le Gouvernement dans l'exécution de comptes. Le printemps de l'évaluation doit permettre de voter les autorisations en meilleure connaissance de cause. Bien faire notre travail devrait également consister à ne pas voter des crédits si leur exécution pour l'année précédente n'est pas satisfaisante à nos yeux.

Émilie Cariou et Jean-Paul Mattéi ont parlé des taxes affectées. De façon quelque peu provocatrice, j'avais écrit, dans un article, qu'elles étaient pour moi la paresse budgétaire et intellectuelle mêmes, quoiqu'elles présentent un certain nombre d'avantages politiques. Elles sont faciles à mettre en place et, ensuite, il est facile d'expliquer qui elles financent. Malheureusement, elles sont devenues un véritable maquis dont on ne sait enrayer l'expansion et elles rendent impossible – Émilie Cariou l'a très bien dit – l'évaluation de politiques publiques dans leur globalité puisque une partie d'une politique publique peut être financée par une taxe affectée et l'autre par des crédits budgétaires. À moins de disposer d'un jaune budgétaire, il est maintenant presque impossible d'avoir une vision exhaustive d'une politique publique. Dès lors, comment l'évaluer correctement, en se fondant sur des informations complètes ?

Nous proposons une sorte de programmation pluriannuelle de la révision de chacune des taxes affectées, selon une méthode comparable à celle que nous avons adoptée l'an dernier à propos des taxes à faible rendement. En outre, pour enrayer la prolifération des taxes affectées, il faut rendre beaucoup plus difficile la création de telles taxes. Il faudrait aussi prévoir une budgétisation à effet différé de chacune des taxes affectées. Il ne s'agit pas de mettre un terme, du jour au lendemain, aux taxes affectées ; nous sommes bien conscients du fait qu'elles sont utiles. Simplement, toute addiction mérite cure de désintoxication. Cela requiert du temps et de la méthode. Il faut prendre le temps nécessaire pour déterminer comment budgétiser, s'assurer que le dispositif conserve la même efficacité tout en étant plus facile à piloter et à contrôler.

La question des évaluations préalables, dont nous parlons depuis deux ans, est extrêmement importante. Il faut en renforcer la qualité. De ce point de vue, tout ce que nous avons dit sur le contrôle *ex post* et la nécessité de relations plus fluides et plus vivantes entre les administrations, le Parlement et le Gouvernement vaut aussi *ex ante*. C'est cela qui fait défaut. Les études d'impact ne font jamais l'objet d'aucun examen contradictoire, d'aucun échange critique – Christine Pires Beune évoquait par exemple le cas de la taxe carbone. Il faudrait pouvoir exercer une sorte de droit de réponse aux études d'impact avant l'examen d'un texte : interroger ceux qui les ont réalisées, s'assurer qu'ils ont pris en compte tous les paramètres. Pour l'heure, nous le savons, les études d'impact sont de qualité très inégale. Le parlementaire a vocation à davantage prendre la main *ex ante*.

Madame Louwagie, les délais de réponse aux questionnaires budgétaires sont trop longs, vous avez raison, mais je propose un nouveau contrat de confiance entre l'exécutif et le Parlement. Il faut proposer à l'exécutif et, surtout, aux administrations un nouveau mode fonctionnement, moins lourd, notamment durant l'été, pour qu'un lien de confiance s'instaure entre directeurs d'administrations centrales et rapporteurs spéciaux – même si cela se passe parfois déjà très bien. Voyez les questionnaires actuels : d'une année à l'autre, les questions se ressemblent et il faut beaucoup de temps à l'administration pour y répondre. On pourrait souvent demander une simple actualisation et aborder tout de suite les sujets qui seront traités par les rapports spéciaux.

Vous avez été nombreux à évoquer la convergence entre le débat fiscal et les questions de financement de la sécurité sociale. Nous en avons déjà débattu à l'été 2018, lorsque notre commission a été saisie pour avis des articles 6 et 7 du projet de loi constitutionnelle. Selon moi, la question d'un débat commun est importante ; le rapprochement des deux textes en sera la conséquence. Si la révision constitutionnelle était allée à son terme, nous aurions pu revoir ce calendrier aberrant car caractérisé par la concomitance de l'examen de ces deux textes financiers et le fait que ces textes empiètent l'un sur l'autre. La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en allègement de charges en a été la meilleure illustration. Si nous ne parvenons pas à un examen conjoint de sujets imbriqués, la qualité des débats, du contrôle et de l'évaluation s'en ressent.

Concernant les collectivités locales, je suis tout à fait d'accord avec la proposition du président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Jean-René Cazeneuve : il faut consacrer un moment spécifique à l'examen de leurs recettes et de leurs dépenses. Nous en débattons aujourd'hui lors de l'examen des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Un temps spécifique consacré aux finances locales est nécessaire mais je ne suis pas favorable à la création d'un projet de loi de financement des collectivités territoriales.

Si je pense que les recommandations de la Cour des comptes ne doivent pas revêtir de caractère contraignant puisque les juges ne doivent pas gouverner, nous devrions, en revanche, mieux tenir compte de ses travaux et l'idée de convier un magistrat à certains de nos débats pendant le PLF me paraît bonne. Je m'exprime ici à titre personnel et il est probable que ce rapprochement puisse poser des problèmes techniques, la Cour étant une juridiction.

Concernant les évaluations préalables et l'article du projet de loi de finances pour 2018 relatif à la taxe carbone évoqué par Madame Pires Beaune, je pense que ces évaluations ne doivent pas être remises en cause pour des raisons politiques. Leur but est de donner des chiffres ; le Parlement et l'exécutif assument ensuite des choix politiques.

Madame Dalloz, je ne remettrai pas en question la gouvernance du PIA par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et un comité de surveillance au sein duquel je siège avec Olivia Grégoire. Ce mode de fonctionnement offre une certaine agilité et une liberté d'action aux opérateurs. Le contrôle peut cependant en être amélioré et la suppression de la mission *Investissements d'avenir* peut y contribuer. Les crédits alloués à une politique publique doivent être regroupés. Par exemple, l'essentiel des crédits alloués à la recherche relève du PIA : il n'est donc pas possible de débattre de la politique publique menée dans le domaine de la recherche uniquement en s'intéressant aux crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Nous devrions effectivement dresser un inventaire des rapports devant être remis par le Gouvernement au Parlement mais nous devons aussi réfléchir à la quantité de rapports que nous demandons et qui représentent un travail important pour l'administration.

Concernant la loi de règlement, nous proposons une évolution sémantique en l'intitulant loi de résultats et d'approbation des comptes, afin de mieux rendre compte de ce qu'elle représente.

Monsieur Labaronne, je suis d'accord avec vous, le Parlement doit être associé aux conférences de performance, au travail du Gouvernement et des administrations et le rapporteur spécial doit participer à l'élaboration de la stratégie de performance, à condition que cette participation se fasse dans un esprit d'intérêt général et non partisan. La démarche de performance doit être une démarche transpartisane de recherche de l'efficacité de la dépense publique et, en tant que rapporteur spécial, un parlementaire peut y avoir toute sa place, quelle que soit sa sensibilité politique.

Monsieur Le Vigoureux, la LOLF reste très spécifique à la France : elle ne traite que du budget de l'État et donc seulement d'un tiers de nos finances publiques, ce qui nous conduit à avoir une vision très parcellaire. Notre objectif final est de réussir à obtenir une consolidation toutes administrations publiques de nos finances. Nos finances se caractérisent par une forte fragmentation et une certaine illisibilité ; notre rapport vise à les rendre plus cohérentes. Si le PIA 3 est un exemple parmi d'autres de la complexité de nos finances publiques, il faut aussi souligner nos forces, telles que la richesse et la qualité de notre documentation budgétaire. Nous devons aussi nous interroger sur la question de la pluriannualité qui est étroitement liée à celle de notre lien avec l'Europe. Deux alternatives s'offrent à nous : conserver la loi de programmation des finances publiques qui devient rapidement obsolète ou introduire de la pluriannualité en loi de finances, avec un projet de loi de finances qui resterait annuel mais qui contiendrait une information pluriannuelle, sur une période de deux ans, sur la trajectoire des crédits. Cette deuxième option, si elle était retenue, nous rapprocherait de la pratique d'autres pays.

Monsieur Jean-René Cazeneuve, vous avez bien compris qu'en matière de prélèvements sur recettes, l'enjeu consiste à fournir une meilleure information, qui soit davantage lisible et méthodique. Nous ne préconisons pas la suppression des PSR mais nous demandons qu'une réflexion soit menée sur ce sujet et elle devra être prise en compte dans les prochains rapports produits par la MILOLF. Les prélèvements sur recettes sont, comme vous l'avez fait remarquer, un détournement de l'article 40 de la Constitution. Nous pouvons nous en féliciter en tant que parlementaires, mais nous pouvons également considérer de manière objective que cela soulève un problème. Si l'article 40 existe, ce n'est probablement pas en vue d'ouvrir, par le biais des prélèvements sur recettes, une possibilité d'augmenter des dépenses par amendement. Ce débat devra donc avoir lieu mais il n'est pas suffisamment avancé aujourd'hui, d'autant que nous souhaitons d'abord réformer la fiscalité locale.

La question de Monsieur François Jolivet relève de la comptabilité, un sujet dont nous n'avons pas traité dans ce rapport. La consolidation toutes administrations publiques est un problème qui se pose depuis longtemps, car la fragmentation budgétaire et comptable est aussi une des causes de l'illisibilité. Nous avons tenté de proposer des solutions face au morcellement qui existe au sein du budget de l'État, mais il ne faut pas oublier que la fragmentation concerne toutes les administrations publiques.

M. le président Éric Woerth. Merci Monsieur le rapporteur. Le printemps de l'évaluation pourrait prendre la forme d'un exercice de revue de dépenses davantage structuré. Nous avons partiellement réussi à coordonner les thèmes d'évaluation de chaque rapporteur cette année. Nous avons aussi réalisé un rapport, un premier millésime destiné à montrer que l'Assemblée nationale a étendu son travail d'évaluation à l'ensemble des sujets. Pourtant, le résultat n'est pas encore entièrement satisfaisant. L'objectif est d'aboutir à une appréciation qui ne se limite pas aux seuls résultats de l'année précédente mais envisage l'ensemble des différentes politiques publiques. Cela passera selon moi par une organisation plus fine de ces travaux.

Concernant les indicateurs de performance, nous savons que les administrations nous fournissent souvent des indicateurs qu'elles n'utilisent pas elles-mêmes dans le pilotage des politiques publiques, ce qui n'est pas admissible. Ce constat faisait partie des éléments transversaux mis en lumière par les rapports du dernier printemps de l'évaluation. Si le gestionnaire peut avoir sa propre méthode de gestion, dans laquelle la commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas à s'immiscer, il est toutefois nécessaire qu'existe un lien entre les données qui importent à l'administration et les données qui nous importent. Dans le cas contraire, un fossé pourrait se creuser, ce qui serait préoccupant.

En matière de taxes affectées, l'enjeu porte à la fois sur le délai de péremption de la taxe, à l'instar de la question déjà posée pour les dépenses fiscales, et sur le plafond. Sur ce deuxième point, la fiscalité généraliste a pour objectif d'abonder le budget de l'État. C'est donc une forme de détournement de l'objet des taxes affectées que de leur attribuer un plafond en vue de reverser les recettes excédentaires au budget général. Ne faudrait-il pas plutôt abaisser le niveau des taxes concernées ?

Par ailleurs, la conférence des présidents a décidé en juillet de ne pas organiser de discussion générale commune en ce qui concerne les recettes du projet de loi de finances et celles du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Afin d'organiser cette discussion générale commune, il conviendrait de modifier certaines dispositions législatives, ou d'interpréter différemment les textes en vigueur. Je pense néanmoins que cela pourrait être souhaitable.

Enfin, concernant le suivi des rapports et de leurs préconisations, j'ai d'ores et déjà demandé que soit réalisé un suivi des enquêtes menées par la Cour des comptes en vertu du 2° de l'article 58 de la LOLF. J'estime également qu'il conviendra de mener des missions de suivi des conclusions des missions d'information de la commission des finances. Lorsque nous proposons la publication d'un rapport, cela signifie que les conclusions de ce dernier doivent être prises en considération. À ce titre un suivi est nécessaire. Ces travaux menés *a posteriori* pourraient également apporter un éclairage durant les discussions du printemps de l'évaluation.

En conclusion, avant de poursuivre les travaux de la MILOLF, il nous faut autoriser la publication du rapport d'information.

En application de l'article 145 du Règlement, la commission autorise la publication du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle.

*

* *

Information relative à la commission

1. La commission a désigné M. Jean-Paul Dufrène rapporteur spécial sur *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*.
2. La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 3 552 296 euros en autorisations d'engagement (AE) et 3 852 296 euros en crédits de paiement (CP).

Ce transfert comprend 19 mouvements de crédits distincts correspondant à des facturations de prestations de services informatiques interministérielles et dont le détail figure dans le rapport de motivation :

- 5 mouvements liés à la facturation de prestations réalisées sur le périmètre de l'administration territoriale à destination des programmes 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* et 217 *Conduite et pilotage de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* ;
- 2 mouvements liés à la facturation de prestations réalisées sur le périmètre du Réseau Interministériel de l'État (RIE) à destination du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ;
- 6 mouvements liés aux prestations d'hébergement et s'inscrivant dans le cadre du plan de transformation des centres informatiques de l'État à destination du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* de la mission *Justice*, du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ;
- 5 mouvements correspondant d'une part au remboursement d'une partie des coûts du projet de mise en œuvre de la messagerie collaborative de l'État et à l'utilisation de la solution de messagerie interministérielle et de l'offre de service Alfresco à destination du programme 217 et d'autre part à l'usage de l'outil et de cartographie du SI de l'État, au service de téléphonie sécurisée TMSi à destination du programme 129 ;
- 1 mouvement lié à la mise en œuvre du livret scolaire unique au sein des établissements de l'enseignement agricole concernés et à destination du programme 124.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 2 645 000 euros en autorisation d'engagement (AE) et 1 925 000 euros en crédits de paiement (CP), du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de la défense* de la mission *Défense* à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* et du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*.

Le premier mouvement du programme 144 vers le programme 105, d'un montant de 595 000 euros en AE et CP, est destiné au financement de la contribution du ministère des armées aux chargés de services communs à l'étranger pour des dépenses de fonctionnement.

Le second mouvement du programme 144 vers le programme 134, d'un montant de 2 050 000 euros en AE et 1 330 000 euros en CP, est destiné au financement des pôles de compétitivité. Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 144 : 2 645 000 euros en AE et 1 925 000 euros en CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 105 : 595 000 euros en AE et CP ;
- programme 134 : 2 050 000 euros en AE et 1 330 000 en CP.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 2 293 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Cohésion des territoires* à destination du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*.

Ce transfert de crédits a pour but d'unifier la gestion des crédits des pôles de compétitivité en positionnant uniquement ces crédits sur le programme 134.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 965 183 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* à destination du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*.

Ce décret de transfert est destiné à financer les contrôles de l'étiquetage des pneumatiques, prévus par le règlement (CE) n° 1222/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'étiquetage, en relation notamment avec l'efficacité du carburant. Ces contrôles, effectués par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), permettront de mettre en œuvre l'engagement pour la croissance verte relatif à la valorisation de la remise en état des pneumatiques pour allonger leur durée de vie.

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 19 922 604 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 345 *Service public de l'énergie* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* à destination du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Ce décret de virement vise à concourir au financement de la prime à la conversion, portée par le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* depuis le 1^{er} janvier 2019 et dont la prévision d'exécution annuelle excède désormais les crédits ouverts en loi de finances, en raison du succès du dispositif.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 4 800 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* à destination du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Le mouvement de crédits est destiné au financement d'un besoin opérationnel prioritaire.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 67 990 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 71 800 000 euros en crédits de paiement (CP), du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* à destination des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de la défense* et 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense* et du programme 176 *Police nationale* de la mission *Sécurité*.

Quatre transferts sont réalisés dans le cadre du présent décret :

- un transfert de 65 790 000 euros en AE et CP dans le cadre des capacités techniques interministérielles (CTIM) à destination du programme 144, couvrant des besoins du service de renseignement du ministère des armées (DGSE) ;
- un transfert de 400 000 euros en AE et CP dans le cadre des études « amont » rattachées aux produits de sécurité à destination du programme 144 ;
- un transfert de 0 euro en AE et 3 810 000 euros en CP à destination du programme 146, correspondant à la contribution du SGDSN au financement des produits de sécurité sous maîtrise d'ouvrage délégué à la direction générale de l'armement ;
- un transfert de 1 800 000 euros en AE et CP dans le cadre des capacités techniques interministérielles (CTIM) à destination du programme 176, couvrant des besoins du service de renseignement du ministère de l'intérieur (DGSI).

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 3 168 266 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 3 146 266 euros en titre 2 et de 36 équivalents temps plein travaillés (ETPT), du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* à destination du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* et du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Le premier transfert couvre la prise en charge par le ministère de l'action et des comptes publics du cabinet du secrétariat d'État au numérique à la suite du remaniement ministériel du 16 octobre 2018.

Le second transfert est issu de la fusion des programmes 307 et 333, conduisant au transfert en gestion de 24 emplois et de la valorisation du sac à dos qui leur est associé vers le programme 216, comportant les crédits de soutien du ministère de l'intérieur. Le montant de crédits hors titre 2 versé au programme 216 a été réduit de 50 000 euros correspondant à la contribution du programme au mémorial de la Shoah.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

– programme 129 : 3 168 266 euros en AE et CP, dont : 3 146 266 euros en titre 2.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

– programme 216 : 1 940 518 euros en AE et CP, dont : 1 918 518 euros en titre 2 et 24 ETPT.

– programme 218 : 1 227 748 euros en AE et CP, dont : 1 227 748 euros en titre 2 et 12 ETPT.

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 11 septembre 2019 à 9 heures 30

Présents. - M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. François André, M. Julien Aubert, Mme Émilie Bonnard, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, Mme Dominique David, M. Benjamin Dirx, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, Mme Sarah El Haïry, Mme Sophie Errante, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, M. Romain Grau, Mme Olivia Gregoire, Mme Nadia Hai, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, M. Michel Lauzzana, M. Vincent Ledoux, M. Marc Le Fur, Mme Patricia Lemoine, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiewicz, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, M. Benoit Potterie, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Jean-Noël Barrot, M. Jean-Louis Bourlanges, M. M'jid El Guerrab, Mme Lise Magnier, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva, M. Benoit Simian, M. Philippe Vigier