



N° 2210

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 septembre 2019.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE  
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux d'une mission d'information

*relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*

M. ÉRIC WOERTH,  
président de la commission des finances, de l'économie générale  
et du contrôle budgétaire

M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
rapporteur

---

---

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

*La mission d'information est composée de : M. ÉRIC WOERTH, président ; M. Joël GIRAUD, rapporteur général, M. LAURENT SAINT-MARTIN, rapporteur ; M. CHARLES DE COURSON, MME VÉRONIQUE LOUWAGIE, MME VALÉRIE RABAULT, M. ÉRIC COQUEREL, MME LISE MAGNIER, M. FABIEN ROUSSEL, MME SARAH EL HAÏRY.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS DE M. ÉRIC WOERTH, PRÉSIDENT</b> .....	7
<b>LISTE DES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR</b> .....	11
<b>INTRODUCTION</b> .....	17
<b>I. RATIONALISER LE CALENDRIER ET LA PROCÉDURE D'EXAMEN BUDGÉTAIRE POUR PLUS DE TRANSPARENCE ET DE LISIBILITÉ</b> .....	23
<b>A. MIEUX ARTICULER LA DÉFINITION DES STRATÉGIES     PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES AVEC LES LOIS DE     FINANCES</b> .....	24
1. Mieux insérer la loi de finances dans le cadre pluriannuel des finances publiques .....	25
a. Des outils de programmation financière préexistant aux lois de programmation des finances publiques .....	25
b. Les lois de programmation des finances publiques : un outil programmatique utile et désormais ancré dans la pratique budgétaire .....	27
c. La tentation d'introduire une hiérarchie entre les lois de programmation des finances publiques et les lois de finances.....	34
d. Introduire une dimension pluriannuelle au projet de loi de finances par la présentation d'une programmation triennale dans les annexes budgétaires et renforcer la portée des lois de programmation des finances publiques .....	36
2. Consacrer dans la LOLF un débat sur le programme de stabilité et prévoir un moment de débat sur la dette publique.....	43
a. Consacrer dans la LOLF un débat annuel unique sur les orientations pluriannuelles des finances publiques au moment de la présentation du programme de stabilité.....	43
b. Prévoir un débat sur la dette publique, sur les conditions de son financement et sur la couverture des besoins de financement des dépenses publiques d'investissement et de fonctionnement .....	49

B.	AMÉLIORER L'ORGANISATION DE LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE .....	52
1.	Rationaliser la structure de la loi de finances en rassemblant les dispositions relatives aux recettes de l'État en première partie .....	52
2.	Repenser la loi de finances rectificative de fin d'année .....	56
3.	Récapituler l'ensemble des dispositions fiscales adoptées hors loi de finances au moment de l'examen de la loi de finances .....	60
<b>II.</b>	<b>RENFORCER LA PORTÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE .....</b>	<b>63</b>
A.	AMÉLIORER LA PERTINENCE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE .....	65
1.	La structuration du budget de l'État par politiques publiques permet une meilleure lisibilité de l'action publique et un élargissement du droit d'amendement des parlementaires .....	65
a.	Une nouvelle architecture du budget de l'État .....	65
b.	Une relative stabilité de la structure budgétaire .....	68
c.	L'existence de missions interministérielles .....	71
2.	L'exercice apparaît cependant inachevé .....	74
a.	Le rôle limité du Parlement dans la définition de la maquette .....	74
b.	Le développement excessif des programmes support .....	77
c.	L'isolement de crédits d'investissement dans les PIA : la poursuite des efforts entrepris pour améliorer la lisibilité de ces dépenses est nécessaire .....	82
B.	RÉAFFIRMER LES GRANDS PRINCIPES DU DROIT BUDGÉTAIRE .....	85
1.	Renforcer le principe d'unité budgétaire en encadrant plus strictement le recours aux budgets annexes, comptes spéciaux et aux fonds sans personnalité juridique .....	85
a.	Des budgets annexes obsolètes dont l'existence est remise en cause .....	85
b.	Rationaliser le nombre de comptes d'affectation spéciale .....	87
c.	Poursuivre la dynamique d'encadrement des opérateurs .....	91
d.	Supprimer les fonds sans personnalité juridique, sources d'opacité .....	92
2.	Replacer le Parlement au cœur de l'affectation des recettes .....	95
a.	Une dérogation encadrée à certains principes budgétaires cardinaux .....	95
b.	Le niveau élevé des taxes affectées .....	97
c.	Des mesures nécessaires à la réaffirmation du pouvoir budgétaire du Parlement et du législateur financier .....	100
d.	Le cas particulier des prélèvements sur recettes .....	104

<b>III. RENOUVELER LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE ET CONFORTER LA LOGIQUE DE RÉSULTATS</b> .....	109
<b>A. DÉVELOPPER LA CULTURE DE LA PERFORMANCE</b> .....	109
1. La budgétisation tournée vers la performance, une des ambitions fortes de la LOLF.....	110
a. La performance, une priorité des inspireurs de la LOLF.....	110
b. ...fait l'objet d'un dispositif consacré .....	111
2. Des acquis tangibles mais largement en deçà des attentes initiales.....	112
a. La notion de performance, sans être contestée... ..	112
b. ...n'est pas devenue un outil incontournable de la gestion budgétaire.....	113
3. Donner une nouvelle ampleur à la démarche de performance.....	115
a. Revoir le panel des objectifs et indicateurs de performance .....	115
b. Assurer un pilotage administratif de la performance au niveau de la mission.....	117
c. Associer davantage le Parlement à la conception et au suivi du dispositif de performance.....	118
<b>B. POURSUIVRE LA RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES PAR UN CHANGEMENT DES PRATIQUES BUDGÉTAIRES</b> .....	120
1. L'espoir déçu d'une responsabilisation des gestionnaires sur les résultats .....	120
a. La responsabilisation des gestionnaires .....	121
b. Des pratiques peu propices au développement d'une culture du résultat chez les gestionnaires.....	121
2. Assurer une régulation et une gestion budgétaires plus respectueuses de l'autorisation du Parlement .....	123
a. Rendre aux décrets d'avance leur caractère exceptionnel.....	123
b. Limiter les mises en réserves .....	127
c. Accroître et sincériser la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ...	128
3. Inscire les contrôles budgétaires et comptables dans la logique de résultats .....	129
4. Ajuster le pilotage de l'emploi public.....	130
a. Malgré l'introduction des plafonds d'emplois, un contrôle peu effectif du Parlement .....	130
b. La fongibilité asymétrique .....	132
<b>IV. RENFORCER L'INFORMATION ET LE CONTRÔLE DU PARLEMENT</b> .....	135
<b>A. ASSURER LA QUALITÉ DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES</b> .....	135
1. La forte augmentation du volume d'informations transmises au Parlement .....	136
a. La loi organique prévoit la transmission d'un nombre important de documents au Parlement .....	136
b. L'accroissement du nombre de pages annexées aux lois de finances.....	138

2. Une information incomplète dont la profusion ne permet pas l'exploitation optimale.....	140
a. Une information incomplète.....	140
b. Une rationalisation du contenu des documents budgétaires indispensable.....	143
3. Repenser la procédure des questionnaires budgétaires.....	147
a. Des questionnaires volumineux dont la qualité des réponses est variable.....	148
b. Un allègement nécessaire du volume des questionnaires budgétaires.....	149
<b>B. CONSOLIDER ET VALORISER LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>151</b>
1. Un panel d'outils cohérent et exhaustif des pouvoirs des commissions des finances prévu par la LOLF.....	151
2. Affermir le pouvoir de contrôle du Parlement notamment par la consécration du Printemps de l'évaluation.....	152
a. Une appropriation partielle par le Parlement de ses pouvoirs de contrôle.....	152
b. Ancrer le Printemps de l'évaluation dans la LOLF et dans la pratique.....	155
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>159</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES JAUNES ANNEXÉS.....</b>	<b>175</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES DOCUMENTS DE POLITIQUE TRANSVERSALE.....</b>	<b>177</b>
<b>ANNEXE 3 : TRAVAUX DE LA MILOLF DEPUIS 2003.....</b>	<b>181</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>183</b>

## AVANT-PROPOS DE M. ÉRIC WOERTH, PRÉSIDENT

Avec la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la France entendait se doter d'une nouvelle « constitution financière », se substituant à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Cette loi organique avait pour origine une initiative parlementaire, grâce à l'engagement déterminant de nos anciens collègues Didier Migaud, alors rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, et Alain Lambert, alors président de la commission des finances du Sénat.

C'est donc naturellement que, de 2003 à 2011, notre commission a souhaité poursuivre la réflexion parlementaire sur ce texte fondamental et a pour cette raison constitué en son sein une mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF), associant des membres de l'ensemble des groupes politiques représentés à l'Assemblée nationale. Ce premier cycle de travaux de la MILOLF a conduit à la publication de dix rapports successifs <sup>(1)</sup>.

Après une interruption de huit ans, et **selon le même état d'esprit que celui dans lequel l'opposition et la majorité ont conjointement initié le « printemps de l'évaluation », j'ai souhaité que la MILOLF entame un nouveau cycle**. Le rapport ci-après, présenté par Laurent Saint-Martin, synthétise nos réflexions. J'approuve la méthodologie qui a été retenue, avec l'organisation d'une trentaine d'auditions permettant de croiser les points de vue et une large entente entre les députés impliqués, de même que j'en soutiens l'objectif.

Il s'agit non seulement de dresser un bilan de l'application de la LOLF dix-huit ans après son adoption – et après sa pleine entrée en vigueur à l'occasion de la discussion et du vote du budget pour l'année 2006 – mais aussi de formuler des préconisations pour renforcer l'efficacité de la préparation et de l'exécution de la loi de finances, et ce faisant pour répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens en matière de services publics que l'impôt finance.

Parmi les ambitions du texte figurait le **passage d'une logique de moyens à une logique de résultat**. Ce développement de la culture de la performance passait par une plus grande responsabilisation des gestionnaires et par l'indispensable réduction des dépenses de l'État.

\*

Le rapport permet d'apprécier dans quelle mesure les objectifs fixés par la réforme de 2001 restent d'actualité. Puisque la MILOLF a vocation à se réunir et à publier des rapports supplémentaires jusqu'à la fin de l'actuelle législature, je suis d'avis que plusieurs questions devront faire l'objet d'un approfondissement.

---

(1) Cf. annexe (p. 157).

En premier lieu, l'enjeu de la **maîtrise de la dette publique** mérite une attention renouvelée. Ainsi, en 2001, la dette au sens du traité de Maastricht <sup>(1)</sup> représentait 58,3 % du produit intérieur brut (PIB) – à peine en-deçà du seuil de 60 % exigé par le pacte de stabilité et de croissance (PSC). Cinq ans après, lors du premier exercice budgétaire en mode LOLF, ce ratio était de 66,4 %.

À l'été 2019, la Cour des comptes notait que la dette, dont le niveau atteignait 98,4 % du PIB en 2018, avait « *cessé d'augmenter, pour la première fois depuis plus de dix ans* », mais elle relevait également que, d'une part, cette dette « *croîtrait à nouveau [en 2019], à rebours de l'évolution de la majorité de nos partenaires de la zone euro* » et que, d'autre part, la trajectoire pour 2022 affichée par le Gouvernement dans son programme de stabilité (PSTAB) d'avril 2019 était « *moins ambitieuse* » que celles de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 et du précédent PSTAB, la réalisation de cette projection étant de surcroît « *affectée de nombreux risques* » <sup>(2)</sup>.

Certes, la loi organique de 2001 ne peut être directement tenue pour responsable de l'augmentation de la dette publique. Néanmoins, dans la mesure où le cadre qu'elle a mis en place était censé favoriser la réalisation d'économies (grâce à un questionnement permanent sur le rapport entre le coût et l'efficacité des politiques publiques, un pilotage plus fin de la masse salariale de l'État et une organisation plus rationnelle des administrations centrales et de leurs opérateurs), **la LOLF n'a pas été un outil aussi efficace qu'on aurait pu l'espérer pour infléchir l'accumulation des déficits publics.**

Depuis quelques mois, le thème de l'endettement de l'État a gagné en visibilité, tant la prépondérance accordée à la politique monétaire après la crise financière de 2008 semble ne plus parvenir à soutenir la croissance en Europe.

Il faut donc se saisir du retour de cette question dans le débat public et des réflexions quant à une actualisation de la LOLF afin de consolider les garde-fous prévenant la hausse de la dette et de conforter l'information dont disposent les parlementaires et les citoyens, *via* l'établissement d'une discussion annuelle spécifique au Parlement et une clarification de la documentation budgétaire.

**Toute analyse de la dette implique de distinguer celle qui permet de financer des charges de fonctionnement et celle qui permet de financer des dépenses d'investissement.**

Si chaque projet de loi de finances est déjà accompagné d'un tableau retraçant les recettes et les dépenses en une section de fonctionnement et une section d'investissement, conformément à ce que prévoit le 3<sup>o</sup> de l'article 51 de la LOLF, et si les annexes au PSTAB complètent cette information, l'emplacement des données concernées rend malaisées leur consultation et leur exploitation.

---

(1) Le traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne définit la dette publique comme celle l'ensemble des administrations publiques dans les comptes nationaux : l'État, les organismes divers d'administration centrale, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

(2) Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2019.

Au contraire, les supports de comptabilité doivent servir d'outils de pilotage. Dès lors, il serait possible d'**enrichir la documentation en adjoignant cette clef de lecture en investissement et en fonctionnement à la nomenclature actuelle** des projets (PAP) et rapports annuels de performance (RAP). Une telle présentation, en vigueur dans les collectivités territoriales, favoriserait une meilleure appropriation des données financières par les contribuables.

Au-delà de ce sujet de la dette publique, d'une importance majeure pour la pérennité de notre modèle social et la souveraineté de notre pays, la MILOLF pourrait, au cours de ses prochains travaux, poursuivre sa réflexion autour de quelques problématiques fondamentales.

Ainsi, la discussion budgétaire reste étroitement corsetée par le principe d'annualité, et même si la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a permis d'instaurer un cadre pluriannuel (au travers des lois de programmation des finances publiques), l'enjeu de la **construction pluriannuelle de la trajectoire budgétaire** (et de son éventuelle révision) est encore insuffisamment appréhendé.

De même, alors que les dépenses sociales et les dépenses des collectivités territoriales représentent désormais une part de la dépense publique supérieure à celle de l'État, **la prise en compte de l'ensemble des dépenses des administrations publiques demeure un impensé** de la discussion budgétaire, et la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale totalement distincte de celle du projet de loi de finances.

Par ailleurs, il convient de réaffirmer des principes clairs, puis surtout de les appliquer au plus vite, s'agissant des **taxes affectées**. L'affectation doit correspondre à un champ d'intervention bien défini ; à l'inverse, le plafonnement, qui permet d'augmenter les recettes du budget général de l'État, apparaît comme un contournement de la notion essentielle du consentement à l'impôt.

Un raisonnement similaire devra mener le législateur financier à réduire le nombre et recentrer le périmètre des **comptes d'affectation spéciale (CAS)** : certains sont non seulement peu opportuns, mais aussi contraires à la LOLF. La réflexion pourra notamment porter sur le CAS *Transition énergétique*.

Enfin, il pourrait également être fructueux de se pencher sur l'intérêt et les difficultés de l'application de la LOLF dans les **services déconcentrés**, qui mobilisent une nette majorité des agents et des crédits de l'État. Par exemple, les règles entourant la fongibilité asymétrique limitent la capacité de l'autorité préfectorale à redéployer les crédits d'un budget opérationnel de programme (BOP) afin de faire face, en cours de gestion, à une crise locale ou à une réorientation des priorités politiques pertinentes pour le territoire considéré.



## LISTE DES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR

### RATIONALISER LE CALENDRIER ET LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRES POUR PLUS DE TRANSPARENCE ET DE LISIBILITÉ

	<b>Proposition</b>	<b>Niveau normatif</b>	<b>Porteur du projet</b>
1	Prévoir dans la LOLF une présentation indicative, en annexe au projet de loi de finances, de la programmation triennale glissante des dépenses de l'État par programme.	Organique	
2	Prévoir un débat sur la dette publique et sur les conditions de son financement. Il doit être l'occasion de discuter de la couverture des besoins de financement en distinguant les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement.	Organique	
3	Prévoir un objectif de dépenses publiques exprimé en euros courants dans la loi de programmation des finances publiques, décliné chaque année dans l'article liminaire de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.	Organique	
4	Rassembler l'ensemble des dispositions fiscales ayant un impact sur les recettes de l'État en première partie de la loi de finances, que cet impact ait lieu l'année de la loi de finances ou à partir d'une année ultérieure.	Organique	
5	Restreindre le champ du collectif de fin d'année aux opérations de fin de gestion et prévoir qu'il ne peut comporter de dispositions fiscales autres que celles relatives à l'année en cours.	Organique	
6	Prévoir dans la LOLF l'organisation d'un débat sur le programme de stabilité avant sa transmission à la Commission européenne et supprimer le débat d'orientation des finances publiques.	Organique	
7	Prévoir que la loi de programmation des finances publiques présente de manière plus détaillée qu'actuellement les agrégats et objectifs de dépenses dans le champ de chacun des sous-secteurs d'administrations publiques.	Organique	
8	Compléter les articles liminaires des lois financières par une présentation actualisée de la trajectoire de programmation des ratios de soldes public et structurel, de leurs décompositions par sous-secteurs, ainsi que des ratios de dépenses publiques, de prélèvements obligatoires et de dette publique, pour permettre une comparaison aisée à la trajectoire de la loi de programmation.	Organique	
9	Prévoir dans la LOLF qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe explicative récapitulant de manière exhaustive les dispositions fiscales adoptées hors lois de finances.	Organique	

**RENFORCER LA PORTÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE**

	<b>Proposition</b>	<b>Niveau normatif</b>	<b>Porteur du projet</b>
10	Restreindre dans la LOLF les conditions de recours aux taxes affectées à des tiers.	Organique	
11	Prévoir une rebudgétisation, éventuellement à effet différé, des taxes affectées ne répondant pas à la doctrine d'emploi ; à court terme, pour les taxes y répondant, poursuivre la démarche de plafonnement du produit qui est affecté à un organisme tiers.	Organique	
12	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.	Organique	
13	Clarifier la définition des prélèvements sur recettes et mettre en place un dispositif de performance exigeant pour améliorer l'information du Parlement.	Organique	
14	Supprimer les budgets annexes.	Organique	
15	Faire une revue approfondie de la pertinence des 11 comptes d'affectation spéciale existants et engager une réflexion sur les modalités de suppression des comptes qui ne respectent pas les règles inscrites dans la LOLF.	Législatif/ Règlementaire	
16	Faire converger la comptabilité de l'ensemble des opérateurs et celle de l'État afin de permettre la consolidation des comptes des opérateurs.	Règlementaire	
17	Faire une revue des fonds sans personnalité juridique en identifiant les fonds qui doivent être supprimés, ceux qui doivent être rebudgétisés et ceux qui doivent être transférés à un opérateur et prévoir un document recensant l'information sur ces fonds qui serait transmis au Parlement dans le cadre des débats budgétaires.	Règlementaire	

	<b>Proposition</b>	<b>Niveau normatif</b>	<b>Porteur du projet</b>
18	Faire une revue des programmes « support », sur la base de critères d'encadrement plus stricts des fonctions « support », afin d'en exclure les dépenses qui n'en relèveraient pas.	Règlementaire	 DIRECTION DU BUDGET
19	Supprimer la mission PIA 3 et ventiler les crédits d'investissement par mission concernée, en conservant les modalités de gestion spécifique au PIA.	Législatif	 GOUVERNEMENT
20	Recentrer le périmètre de la MIREs sur les quatre programmes gérés par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et redistribuer les autres programmes dans le champ de compétence ministériel auxquels ils appartiennent. Compléter la nouvelle mission créée par un document de politique transversale pour garantir la qualité de l'information transmise au Parlement.	Législatif	 GOUVERNEMENT
21	Scinder la mission Écologie, développement et mobilité durables en deux nouvelles missions, ce qui permettrait d'isoler la politique relative aux transports de la politique de l'énergie et du développement durable, de supprimer les comptes d'affectation spéciale et d'inscrire leurs crédits sur la mission correspondante.	Législatif	 GOUVERNEMENT

**RENOUVELER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE  
ET CONFORTER LA LOGIQUE DE RÉSULTATS**

	<b>Proposition</b>	<b>Niveau normatif</b>	<b>Porteur du projet</b>
22	Alléger le nombre d'objectifs et d'indicateurs en distinguant les objectifs politiques des objectifs administratifs et clarifier les responsabilités associées.	Règlementaire	 GOUVERNEMENT
23	Aligner les objectifs et indicateurs suivis par les ministères avec ceux présentés au Parlement.	Règlementaire	 GOUVERNEMENT
24	Désigner un responsable administratif pour chaque mission qui serait garant du dispositif de performance à cet échelon.	Règlementaire	 GOUVERNEMENT
25	Instaurer une revue régulière des objectifs et indicateurs de performance, en particulier ceux du niveau politique, en associant le Parlement, la direction du budget et les ministères.	-	 GOUVERNEMENT
26	Prévoir des revues de dépenses à l'issue du Printemps de l'évaluation qui permettraient d'identifier des économies possibles ou d'améliorer l'efficacité de la dépense publique.	-	 GOUVERNEMENT
27	Pérenniser la présentation par le Gouvernement des projets de décrets d'avance aux commissions des finances.	Coutumier	 GOUVERNEMENT
28	Allonger le délai d'examen par les commissions des finances des décrets d'avance de sept à dix jours.	Organique	
29	Réduire la mise en réserve des crédits hors personnel, y compris les réserves supplémentaires, à un taux inférieur à 3 %.	Législatif / Règlementaire	 GOUVERNEMENT
30	Identifier les dépenses qui ne peuvent faire l'objet d'un gel car obligatoires ou inéluctables et les exclure de la possibilité de mise en réserve.	Règlementaire	 GOUVERNEMENT
31	Accroître les montants de la dotation pour les dépenses accidentelles et imprévisibles et sincériser l'usage des crédits alloués à ce programme.	Législatif	 GOUVERNEMENT
32	Rendre plus effectif le pilotage de l'emploi public en élevant au rang organique les règles de plafonnement de l'emploi des opérateurs, ainsi que le dispositif de sincérisation des plafonds d'emplois dans les ministères.	Organique	
33	Engager une réflexion sur la possibilité de procéder à un pilotage plus souple de l'emploi public en recourant alternativement, selon les politiques publiques, au plafond d'emploi ou au plafond de titre II.	-	 GOUVERNEMENT

34	Engager une réflexion sur la possibilité d'assouplir la fongibilité asymétrique pour le recrutement de contractuels sur des contrats de projet.	-	
----	---	---	--

### RENFORCER L'INFORMATION ET LE CONTRÔLE DU PARLEMENT

	Proposition	Niveau normatif	Porteur du projet
35	Borner l'ensemble des dépenses fiscales dans le temps et prévoir dans la LOLF l'évaluation obligatoire de toute dépense fiscale qui fait l'objet d'une prorogation.	Organique	
36	Établir une revue des dépenses fiscales sur la base d'un programme pluriannuel prioritaire d'évaluation.	Règlementaire	
37	Améliorer significativement l'information relative aux dépenses fiscales dans le tome II Évaluation des voies et moyens.	-	
38	Inscrire le Printemps de l'évaluation dans la LOLF.	Organique	
39	Inscrire dans la LOLF le droit d'accès à l'information fiscale des rapporteurs spéciaux dans leur champ d'intervention.	Organique	
40	Avancer le délai de dépôt des annexes générales au moment du dépôt du projet de loi de finances.	Organique	
41	Faire une revue de la valeur ajoutée de chaque document de politique transversale pour identifier les documents caducs et non utilisés.	Règlementaire	
42	Recenser dans un article de loi de finances la liste des jaunes budgétaires et en confier le monopole de création à la loi de finances.	Législatif	
43	Alléger les questionnaires budgétaires des rapporteurs spéciaux et en concentrer le champ sur les problématiques exclusivement budgétaires.	Coutumier	
44	Renommer la « loi de règlement du budget et d'approbation des comptes » en « loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion ».	Organique	
45	Engager une concertation entre la direction du budget et les parlementaires pour améliorer la qualité des évaluations préalables.	-	



## INTRODUCTION

- **Restaurer l'esprit de la LOLF pour une action publique plus performante**

Un outil, quelle qu'en soit la qualité propre, ne vaut que par son utilité et par l'usage qui en est fait. Est-il bien conçu : sa conception répond-elle à la finalité prévue ? Est-il facile à manier ? Est-il bien utilisé : ceux à qui il est destiné s'en sont-ils approprié le fonctionnement ?

La loi organique relative aux lois de finances a cette particularité d'avoir été pensée à la fois comme le cadre normatif du budget de l'État et comme l'outil privilégié de la réforme de l'État.

- **La LOLF, cadre normatif et outil de réforme**

Le premier objectif a été largement atteint, bien que la mission ait identifié certaines lacunes ainsi que de nouveaux enjeux dont la prise en compte justifie une révision du texte. Qu'il s'agisse de la présentation des dépenses par destination plutôt que par nature, de la création de la mission comme unité de vote et du programme comme unité de spécialité des crédits, du développement de l'information budgétaire à la disposition du Parlement ou du renforcement des pouvoirs de contrôle et d'évaluation des commissions des finances des deux assemblées, la LOLF a permis d'indéniables progrès, reconnus tant par les praticiens que par les théoriciens des finances publiques.

Ces progrès bien réels n'ont cependant pas été à la hauteur des attentes qu'avait suscitées la refonte du cadre et de la procédure budgétaires de l'État. Au-delà des améliorations et corrections qu'il est possible d'apporter à l'ensemble du dispositif, la mission fait le constat de plusieurs lacunes particulièrement prononcées. Malgré l'importance des enjeux liés aux conditions de financement de l'État, il n'existe pas de débat spécifique sur la dette. La structure de la loi de finances semble perfectible au vu des redondances que sa forme actuelle implique lors de son examen. Plus généralement, et de façon plus préoccupante, la LOLF n'a pas su rééquilibrer les relations entre le Parlement et le Gouvernement.

Le second objectif, celui de « faire la réforme de l'État par la réforme du budget », est, quant à lui, largement tombé dans l'oubli – et c'est normal, tant les 13 ans d'application du texte ont déçu sur ce point. Mais pouvait-il en être autrement ? Réformer l'État exige, certes, de mobiliser des leviers normatifs, qu'ils soient organiques, législatifs ou réglementaires, mais implique surtout une révolution culturelle dans les pratiques de management public.

D'une part, le succès de l'ambition portée par la LOLF dépendait ainsi de facteurs sur lesquels le droit lui-même n'a pas ou peu de prise ; d'autre part, l'application initiale de la LOLF a souffert de la dégradation brutale de nos finances publiques à la suite de la crise de 2008.

La loi organique, qui avait été conçue par temps calme, s'est retrouvée, à peine entrée en vigueur, confrontée à une tempête d'une ampleur inédite. L'impératif de maîtrise de la dépense publique a pris une place prépondérante, qui a conduit la recherche d'économies à s'imposer à la logique de performance. Malgré de très récentes avancées, la promesse d'une responsabilisation accrue des gestionnaires, élément pourtant essentiel de la culture du résultat que se proposait d'instiller la LOLF, est restée inachevée.

- **Le contexte du lancement de la mission**

L'actuelle majorité a bien compris ces difficultés. Elle s'est attelée à renforcer, par la pratique, la culture de la performance, du contrôle et de la responsabilité en matière budgétaire. C'est le sens du « Printemps de l'évaluation », qui a donné un nouveau cadre ainsi qu'une visibilité nouvelle à l'examen de la loi de règlement, afin d'en faire un incontournable maillon du « chaînage vertueux » entre évaluation des résultats, autorisation budgétaire et exécution annuelle.

Elle a fait de la transformation de l'action publique l'un de ses chantiers prioritaires, d'abord dans le cadre du programme transversal « Action publique 2022 », puis au moyen de réformes sectorielles de la fonction publique et de l'organisation territoriale de l'État.

Au vu des exemples passés, il est apparu clairement qu'il était inconcevable d'entreprendre de réformer l'État sans remettre sur l'ouvrage le cadre budgétaire dans lequel s'inscrivent son action et son organisation. Plutôt que de parier sur la réforme de l'État par la seule réforme du budget, le choix a été fait de mener de front les deux démarches, l'une ayant naturellement vocation à nourrir l'autre et à s'appuyer sur elle.

Pour réformer efficacement l'administration, il faut que le cadre budgétaire suive. Mais rénover le cadre budgétaire n'a de sens que si le changement dans la lettre du texte s'accompagne d'une évolution des pratiques administratives.

Enfin, davantage qu'un simple cadre juridique ou qu'un outil de modernisation, la LOLF est également la traduction technique des principes fondamentaux de notre modernité politique.

Quel est l'horizon de la logique de performance de la dépense publique, si ce n'est *in fine* d'assurer le consentement des citoyens à l'impôt qui la finance ? Pourquoi améliorer l'information budgétaire du Parlement et clarifier la présentation des lois de finances, si ce n'est pour permettre aux citoyens et à leurs

représentants de suivre l'emploi des deniers publics ? Dans quel but renforcer les pouvoirs de contrôle et d'évaluation des commissions des finances, si ce n'est pour garantir l'effectivité du droit qui, au titre de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, revient à la Société de demander compte à tout Agent public de son administration ?

Aussi, au regard des enjeux actuels de transformation publique comme du besoin identifié de modernisation du cadre budgétaire en vigueur, la commission des finances a-t-elle décidé de recréer en son sein la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. La mission, composée de 10 membres, a procédé à 27 auditions. Au-delà du présent rapport, la mission a vocation à poursuivre ses travaux tout au long de la XV<sup>e</sup> législature.

- **Les travaux de la mission**

Éclairés par 13 ans de pratique de la LOLF, les membres de la mission ont entrepris d'en épurer la lettre afin de retrouver l'esprit de performance et de lisibilité qui avait guidé son élaboration, d'améliorer les dispositifs de pilotage de la dépense dont l'application a pu décevoir, d'adapter enfin la gouvernance budgétaire de l'État aux nouveaux enjeux financiers qui ont émergé au niveau national et européen.

La mission a identifié quatre axes de travail prioritaires qui structurent le présent rapport.

Le premier porte sur le calendrier budgétaire et la procédure d'examen des textes financiers (I).

Ce premier chantier vise d'abord à mieux inscrire l'autorisation budgétaire annuelle dans la stratégie pluriannuelle de finances publiques, et à renforcer la lisibilité des lois de finances. La mission estime ensuite que la procédure budgétaire gagnerait à être articulée plus harmonieusement avec les obligations qui incombent à la France en vertu du cadre budgétaire européen.

À cette fin, elle propose que le programme de stabilité, que le Gouvernement transmet à la Commission européenne en avril, fasse l'objet d'un débat obligatoire où le Parlement se prononcerait concomitamment sur les orientations des finances publiques. Il n'y aurait dès lors plus lieu de maintenir le débat d'orientation des finances publiques en juillet, que la mission recommande de supprimer.

Au vu des atteintes aux principes budgétaires qu'elle a constatées, la mission estime également nécessaire de renforcer la portée de l'autorisation budgétaire (II).

Par souci de souplesse, la LOLF avait ouvert des possibilités de déroger aux principes budgétaires d'unité et d'universalité, dont la vocation première est de garantir l'information et le respect des prérogatives du Parlement.

Mais le développement excessif du recours à ces dérogations, pourtant de bon sens, a abouti à pervertir l'esprit même de performance de la gestion publique et de lisibilité des textes financiers qui était celui de la LOLF.

La multiplication des dispositifs dérogatoires aux principes d'unité et d'universalité a contribué à la fois à fragmenter le budget de l'État, nuisant à son bon pilotage comme à la qualité de l'information à disposition des parlementaires, et à amoindrir de fait le pouvoir budgétaire du Parlement et du législateur financier.

À cet égard, le recours excessif aux taxes affectées apparaît particulièrement problématique, de même que le défaut d'informations sur les opérateurs de l'État. La mission propose ainsi de poursuivre l'encadrement des opérateurs, de revoir l'encadrement normatif des taxes affectées, et de lancer une réflexion sur l'évolution des prélèvements sur recettes.

Ensuite, les travaux de la mission ont mis en lumière la nécessité de renouveler la démarche de performance et de conforter la culture du résultat en aménageant la lettre de la LOLF afin d'en retrouver l'esprit (III).

Or, le Parlement est relativement peu associé à la conception et au suivi du dispositif de performance. Une première étape serait d'impliquer davantage les parlementaires dans le processus d'élaboration et de révision des objectifs et indicateurs de performance qui guident l'exécution du budget.

La mission tient par ailleurs à saluer l'effort de « sincérisation budgétaire » accompli par l'actuel Gouvernement qui, conformément à ses engagements, a mis un terme à la pratique des sous-budgétisations de dépenses en lois de finances initiales, réduit le taux de mise en réserve de crédits et renoncé à recourir aux décrets d'avance. Cette pratique, plus respectueuse de l'autorisation parlementaire comme des exigences de gestion, constitue un premier pas important vers une responsabilisation accrue des gestionnaires.

Sur ce point, la mission identifie deux enjeux d'avenir : la poursuite de la réduction des contrôles budgétaires et comptables, ainsi que l'évolution du pilotage de l'emploi public.

Pour être pleinement effective, la démarche de performance exige enfin de consolider l'information du Parlement, ainsi que les pouvoirs d'évaluation et de contrôle de la commission des finances (IV).

Il s'agit de la condition d'effectivité d'un véritable « chaînage vertueux » entre l'évaluation des résultats passés, l'autorisation budgétaire pour l'année à venir, la programmation pluriannuelle et l'exécution en cours d'année.

Or, en la matière, la pratique parlementaire a dépassé le texte. La création du « Printemps de l'évaluation », qui a rénové le cadre de l'examen de la loi de règlement, a constitué une avancée notable qu'il importe désormais de consacrer au niveau organique.

Pour assurer le « chaînage » entre évaluation et autorisation, la mission estime enfin que le « Printemps de l'évaluation » pourrait être utilement complété par un exercice de revue des dépenses, qui permettrait ainsi tantôt d'identifier des économies potentielles, tantôt d'améliorer l'efficacité des dépenses existantes.



## I. RATIONALISER LE CALENDRIER ET LA PROCÉDURE D'EXAMEN BUDGÉTAIRE POUR PLUS DE TRANSPARENCE ET DE LISIBILITÉ

La LOLF est le résultat d'une volonté commune d'améliorer la gestion des finances publiques en tentant de faire primer une approche par les résultats, sur une approche par les moyens. Elle visait également à revaloriser l'autorisation parlementaire en matière budgétaire et le contrôle du Parlement sur l'exécution des lois de finances.

Les travaux préparatoires à la LOLF n'ont donc pas été centrés sur la gestion pluriannuelle des finances publiques ni sur la consolidation des finances de l'ensemble des administrations publiques. Le droit budgétaire européen, qui irrigue désormais les règles nationales, n'est pas non plus mentionné dans la version en vigueur de la LOLF.

Si ces questions n'étaient pas absentes de l'esprit du législateur organique, comme l'a d'ailleurs rappelé M. Didier Migaud lors de son audition par la commission des finances le 6 mars 2019<sup>(1)</sup>, elles n'ont pas été des axes structurants de la réforme. La constitution progressive d'un cadre juridique à la programmation pluriannuelle des finances de l'ensemble des administrations publiques entraîne des difficultés en termes 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.

Or, la présentation par le Gouvernement de sa stratégie pluriannuelle de finances publiques n'est pas seulement l'application formelle de règles budgétaires d'inspiration européenne et non dénuées de complexité, mais elle est devenue un moment politique fort. Une révision du calendrier budgétaire et une amélioration de l'articulation entre les textes financiers programmatiques et la loi de finances paraissent donc nécessaires.

Sur le champ des finances de l'État, des modifications relatives aux catégories des lois de finances et à la structure des lois de finances permettraient d'approfondir le principe de sincérité budgétaire consacré par la LOLF et d'améliorer la lisibilité du budget de l'État.

---

(1) *Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 6 mars 2019, séance de 16 heures 15, compte rendu n° 57, audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur l'application de la loi organique relative aux lois de finances ([lien](#)).*

## A. MIEUX ARTICULER LA DÉFINITION DES STRATÉGIES PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES AVEC LES LOIS DE FINANCES

Depuis l'élaboration de la LOLF, deux tendances de fond s'imposent aux théoriciens et praticiens des finances publiques : le **cadre pluriannuel des finances publiques** et l'**approche consolidée des finances de l'ensemble des administrations publiques**. Les règles budgétaires européennes du pacte de stabilité et de croissance (PSC) d'abord et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) ensuite ne sont pas étrangères à ces évolutions. Elles ne sont toutefois pas l'unique explication au développement de ces deux axes structurants.

L'**approche pluriannuelle** permet d'abord au Gouvernement de présenter une stratégie de finances publiques de moyen terme dont il lui revient d'expliquer la cohérence aux citoyens et au Parlement et, le cas échéant, les écarts constatés par rapport à la programmation. Elle offre ensuite davantage de visibilité aux gestionnaires publics et aux citoyens pour programmer leurs actions à moyen terme ou leur permettre de s'adapter à d'éventuelles mesures à venir. Telle avait d'ailleurs été l'analyse de MM. Alain Lambert et Didier Migaud dans leur rapport d'octobre 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF <sup>(1)</sup>.

Le **raisonnement consolidé** est prévu par les règles budgétaires européennes applicables aux finances publiques présentées en comptabilité nationale <sup>(2)</sup>. Il est surtout nécessaire à la lisibilité des comptes publics, alors que les transferts entre l'État et ses opérateurs, entre l'État et les organismes de sécurité sociale et entre l'État et les collectivités territoriales se sont multipliés et complexifiés. Il semble ensuite pertinent de rapporter l'ensemble des recettes publiques à l'ensemble des dépenses publiques, les engagements financiers de la France et sa situation financière devant bien entendu s'apprécier sur le champ de l'ensemble des administrations publiques. En définitive, l'approche dite « toutes APU » est celle qui rassemble le contribuable national, le contribuable local et l'assuré social, qui sont un seul et unique citoyen.

Il est devenu nécessaire de mieux prendre en compte la dimension pluriannuelle et consolidée de nos comptes publics dans la LOLF en améliorant l'articulation entre les lois de finances et la loi de programmation des finances publiques et en améliorant l'information du Parlement sur la stratégie pluriannuelle des finances de l'État.

---

(1) MM. Alain Lambert, Didier Migaud, Rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, octobre 2006, p. 25.

(2) Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

## 1. Mieux insérer la loi de finances dans le cadre pluriannuel des finances publiques

Les lois de programmation des finances publiques ne sont pas les premiers outils budgétaires de programmation pluriannuelle. Leur apparition a toutefois amélioré les modalités de la programmation et a enrichi les débats. Il n'était d'ailleurs pas illogique que le Constituant envisage d'instaurer une hiérarchie entre la loi de programmation et les textes financiers annuels. En définitive, il semblerait davantage pertinent de permettre une analyse pluriannuelle des crédits du budget de l'État au moment de la loi de finances en prévoyant que les documents budgétaires annexes présentent un budget triennal glissant décliné par programme.

### *a. Des outils de programmation financière préexistants aux lois de programmation des finances publiques*

• Avant même l'apparition des lois de programmation, les concepteurs de la LOLF avaient eu le souci d'inscrire dans le droit l'existence d'un outil de programmation. Ainsi, la proposition de loi organique initiale prévoyait l'inscription au niveau organique du « **débat d'orientation budgétaire** », pratique budgétaire bien ancrée au Parlement depuis 1996, mais sans fondement juridique écrit. Il s'engageait de façon classique sur la base d'un rapport du Gouvernement, d'un rapport de la Cour des comptes qui retraçait les résultats de l'année précédente et d'un rapport d'information du Rapporteur général du budget.

Depuis la promulgation de la LOLF, ce moment budgétaire pluriannuel est prévu dans le corpus des règles organiques. Désormais appelé « débat d'orientation des finances publiques » (DOFP), son contenu a été enrichi par rapport à l'ancien débat d'orientation budgétaire. Le Gouvernement doit en effet présenter un rapport décrivant les grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France et une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions.

Outre le DOFP, la LOLF a intégré un autre élément de programmation budgétaire pluriannuelle sur le champ de l'ensemble des administrations publiques, en prévoyant à l'article 50 que le Gouvernement remette, en annexe au PLF, un **rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF)** qui est en réalité une version actualisée et enrichie de l'ancien rapport économique, social et financier prévu par l'ordonnance de 1959. Parmi les éléments nouveaux que le législateur organique a souhaité ajouter à l'ancien RESF figure une présentation des « *perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Article 50 de la LOLF.

L'article 52 de la LOLF prévoyait enfin que le Gouvernement présente un rapport à l'ouverture de la session ordinaire comportant une évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes de chacune des dispositions de nature législative ou réglementaire relatives aux prélèvements obligatoires qu'il envisage. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP)<sup>(1)</sup> a fondu ce rapport dans le RESF.

● Au niveau du budget de l'État, une circulaire du Premier ministre du 11 février 2008 a défini le cadre de mise en œuvre du **budget triennal en dépenses pour la période 2009-2011**. Il s'agit d'une programmation pluriannuelle semi-glissante qui constitue depuis lors le cadre des négociations budgétaires des ministères dans le processus de préparation du projet de loi de finances. **Elle n'a donc pas de valeur législative.**

Ce cadre est construit de la manière suivante :

– le plafond de dépenses globales est fixé de manière définitive pour trois années ;

– des plafonds de dépenses par missions sont fermes les deux premières années, mais révisables concernant la troisième année dans le respect du plafond global ;

– des plafonds sont fixés par programme la première année de la période triennale, en cohérence avec la spécialisation des crédits par programme en loi de finances.

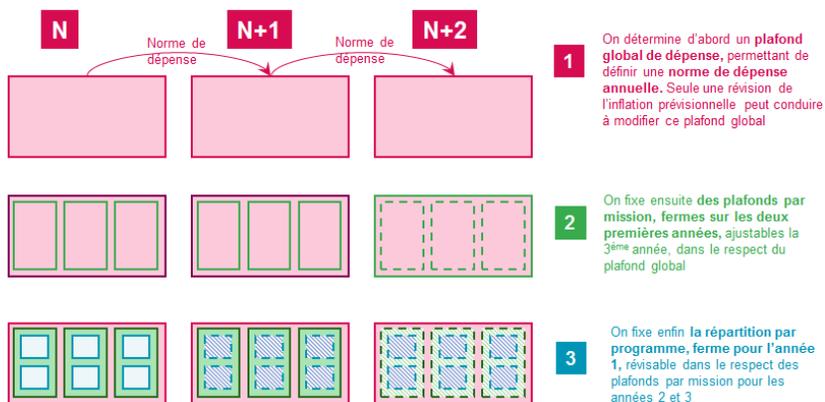
Depuis la programmation pour la période triennale 2009-2011, quatre programmations triennales ont été appliquées<sup>(2)</sup>.

---

(1) *Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, article 25 modifiant l'article 50 de la LOLF.*

(2) *Voir le site Vie-publique.fr, Qu'est-ce que la programmation budgétaire ?, 31 octobre 2017 ([lien](#)).*

## LE PRINCIPE DU BUDGET TRIENNAL



Source : direction du budget ([lien](#)).

La programmation triennale a permis de donner aux gestionnaires de la visibilité quant à l'évolution de leurs moyens. Par contre, elle ne porte que sur les dépenses de l'État et ne s'adresse pas en priorité au Parlement et aux citoyens. En outre, seule la loi de finances met à disposition de l'exécutif des crédits qu'elle l'autorise à consommer dans la limite de plafonds fixés par programme. Pour les années ultérieures à l'année de la loi de finances, ces plafonds n'ont donc pas de valeur contraignante et il est loisible au législateur financier de les modifier dans le cadre de l'autorisation budgétaire annuelle et dans la limite des contraintes constitutionnelles qui s'imposent à lui <sup>(1)</sup>. D'ailleurs, la programmation triennale est rarement respectée dans son intégralité.

### ***b. Les lois de programmation des finances publiques : un outil programmatique utile et désormais ancré dans la pratique budgétaire***

#### ***i. Un outil ancré dans notre système budgétaire***

• Les lois de programmation des finances publiques ont été introduites dans la Constitution par la révision du 23 juillet 2008 <sup>(2)</sup>. Aux termes de son article 34, « *les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.* »

(1) Les marges de manœuvre des parlementaires s'agissant de la répartition des dépenses de l'État sont notamment contraintes par l'application de l'article 40 de la Constitution.

(2) Article 11 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

Cette consécration constitutionnelle résulte d'un amendement présenté par MM. Charles de Courson, Jean-Christophe Lagarde et plusieurs de leurs collègues pour conforter la démarche suivie lors de la publication annuelle du programme de stabilité du PSC. Cet amendement lui-même est l'aboutissement de réflexions conjointes entre plusieurs parlementaires et le Gouvernement <sup>(1)</sup>.

Elles complètent les instruments programmatiques présentés *supra*. Ainsi, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2009 à 2012 <sup>(2)</sup> présentait pour chacune des années de la programmation le solde et la dette des administrations publiques et de chacun des sous-secteurs rapportés au PIB.

Elle fixait également des objectifs d'évolution des administrations publiques centrales (APUC), de certains concours aux collectivités territoriales et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). En cohérence avec la programmation triennale dont le principe a été décrit *supra*, la LPFP 2009-2012 présentait à titre indicatif les autorisations d'engagement et les crédits de paiement pour chacune des missions du budget de l'État pour les années 2009 à 2011.

Elle contenait aussi des dispositions relatives à la mise en œuvre de la programmation qui touchaient, en particulier, à l'encadrement des dépenses fiscales.

Elle comportait enfin un rapport annexé décrivant les hypothèses macroéconomiques retenues, les perspectives des finances publiques, l'architecture et la méthode de la programmation triennale dans le champ du budget de l'État et des prévisions relatives aux autres sous-secteurs d'administration publique.

---

(1) Participaient notamment à ce groupe de travail M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Didier Migaud, président de la commission des finances, M. Gilles Carrez, rapporteur général. Voir le compte rendu intégral de la deuxième séance du mardi 27 mai 2008 à l'Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, session ordinaire de 2007-2008 ([lien](#)).

(2) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

### **Les lois de programmation de finances publiques promulguées depuis 2009**

Depuis 2009, cinq lois de programmation des finances publiques ont été promulguées, couvrant entre quatre et six années civiles :

– la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ;

– la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ;

– la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ;

– la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ;

– la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Deux années séparent donc généralement la promulgation de deux lois de programmation successives. La LPFP 2018-2022 a toutefois été promulguée plus de trois années après la promulgation de la LPFP 2014-2019.

Il convient de remarquer que les deux premières lois de programmation des finances publiques par ordre chronologique ne s'appuient pas sur des règles organiques, mais se fondent directement sur l'article 34 de la Constitution.

• L'importance des lois de programmation des finances publiques s'est accrue sous l'impulsion du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) signé le 2 mars 2012 par vingt-cinq États de l'Union européenne (UE). Ce traité intergouvernemental renforce certaines règles européennes du PSC dans sa version révisée par le « six-pack » et le « two-pack ». Parmi ces stipulations figurent des règles relatives au solde structurel des États signataires à moyen terme et en particulier l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel qu'ils doivent atteindre en suivant une « trajectoire d'ajustement ». De même, le traité fixe des règles relatives à l'évolution du ratio de dette publique. Par nature, ces prescriptions commandent donc la définition d'une programmation pluriannuelle à moyen terme des finances publiques.

Le TSCG prévoit que ses stipulations soient transposées en droit interne « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon » selon les termes de son article 3, laissant donc aux États-membres une alternative.

La France a choisi la voie de la transposition par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP)<sup>(1)</sup> dont le chapitre I<sup>er</sup> est venu préciser le dernier alinéa de

---

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

l'article 34 de la Constitution en définissant le champ des lois de programmations des finances publiques (voir encadré *infra*). Ces dernières présentent les orientations pluriannuelles des finances publiques pour une période minimale de trois années civiles.

### **Le domaine des lois de programmation des finances publiques**

#### Le domaine obligatoire

Les LPFP doivent comporter :

- l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel des administrations publiques, les trajectoires de soldes structurels et effectifs annuels successifs et l'évolution de la dette publique (article 1<sup>er</sup> de la LOPGFP) ;
- les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques (article 6).

Elles doivent également comporter, pour chacun des exercices auxquels elles se rapportent :

- l'effort structurel (article 1<sup>er</sup>) ;
- la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques (article 1<sup>er</sup>) ;
- un **montant maximal pour les crédits du budget général de l'État**, pour les prélèvements sur les recettes de l'État, pour les créations, suppressions ou modifications d'impositions de taxes affectées à des personnes publiques ou privées autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale (article 2) ;
- l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie – ONDAM (article 2) ;
- l'incidence minimale des dispositions nouvelles, législatives ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, relatives aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales (article 2) ;
- les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État (article 2) ;
- l'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies par le TSCG (article 2).

#### Le domaine facultatif

Les LPFP peuvent comporter :

- des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques (article 2) ;
- des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion (article 4).

*Source : Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.*

Outre les dispositions relatives aux lois de programmation des finances publiques, la LOPGFP a créé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) qui a permis de **renforcer la portée du principe de sincérité budgétaire consacré par l'article 32 de la LOLF**. Parmi ses missions, le HCFP, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, se prononce en effet sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances.

ii. Un outil utile dans la gouvernance des finances publiques malgré ses limites

Si les LPPF fixent la stratégie de finances publiques pour le pays en présentant leurs orientations pluriannuelles, leurs dispositions ne s'imposent pas à celles des lois de finances (voir *infra*) et elles présentent plusieurs limites. Leur utilité s'agissant de la programmation et de la gouvernance des finances publiques n'est pourtant que peu contestée, comme le rapporteur a pu le constater lors des auditions qu'il a menées.

● Les lois de programmation des finances publiques ne peuvent pas, par nature, s'imposer aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel<sup>(1)</sup>. Or, l'évolution du contexte macroéconomique, la survenance d'événements difficilement prévisibles aux impacts budgétaires majeurs et les mesures nouvelles décidées par le Gouvernement ou le législateur ont pour effet d'écarter les prévisions annuelles des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale des trajectoires de la loi de programmation.

M. Didier Migaud, lors de son audition par la mission, a appelé cette limite, constatant que « *dans la pratique, [les lois de programmation des finances publiques] se trouvent rapidement dépassées, souvent même quelques mois après leur adoption* »<sup>(2)</sup>. On ne peut d'ailleurs que constater que les objectifs de déficit public inscrits dans les lois de programmation sont rarement atteints.

---

(1) *Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 et décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012. Voir également le commentaire de la décision n° 2012-658 DC, p. 3.*

(2) *Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 6 mars 2019, séance de 16 heures 15, compte rendu n° 57, audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur l'application de la loi organique relative aux lois de finances ([lien](#)).*

**OBJECTIFS DE DÉFICIT PUBLIC FIXÉS PAR LES DIFFÉRENTES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (LPFP) ET DÉFICIT PUBLIC CONSTATÉ**

(en rouge, les objectifs qui n'ont pas été atteints ; en vert, les objectifs qui ont été tenus)

(en % du PIB)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LPFP 2009–2012	4,4	3,1	2,3	1,5	–	–	–	–	–	–
LPFP 2011–2014	–	–	6,0	4,6	3,0	2,0	–	–	–	–
LPFP 2012–2017	–	–	–	4,5	3,0	2,2	1,3	0,6	0,3	–
LPFP 2014–2019	–	–	–	–	–	4,4	4,1	3,6	2,7	1,7
LPFP 2018–2022	–	–	–	–	–	–	–	–	2,9	2,8
<b>Déficit public constaté</b>	<b>7,2</b>	<b>6,9</b>	<b>5,2</b>	<b>5,0</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>

Source : commission des finances.

Les dispositions relatives à la trajectoire des finances publiques ne sont d'ailleurs pas les seules dont le respect n'est pas assuré. Le Premier président de la Cour des comptes a souligné que les dispositions fixant des règles de gouvernance ou de pilotage, à l'instar de celles relatives aux dépenses fiscales, ne sont que rarement respectées.

Une autre limite des lois de programmation des finances publiques tient à la **complexité des règles budgétaires qu'elles transposent**, comme l'a d'ailleurs fait remarquer lors de son audition par la mission Mme Delphine Moretti, analyste des politiques senior à l'OCDE et co-auteur d'un rapport sur le système budgétaire français<sup>(1)</sup>. Elle a indiqué que l'appropriation des lois de programmation par les parlementaires et par les citoyens n'était pas évidente<sup>(2)</sup>, car elles mettent en application des dispositions complexes, qui portent en particulier sur l'objectif de moyen terme (OMT) de solde structurel ou les prescriptions en matière d'ajustement structurel annuel. La complexité de ces règles, qui dépasse largement le champ de la mission d'information, nuit sans doute à la lisibilité des lois de programmation des finances publiques.

- Malgré ces limites, l'apparition des LPFP dans notre système budgétaire constitue sans nul doute un progrès. Certes, les trajectoires financières qu'elles proposent sont rapidement caduques, mais il ne peut en aller autrement tant elles dépendent de facteurs exogènes et changeants, comme l'évolution de la situation macroéconomique. Il est également indispensable que le législateur puisse disposer d'une certaine marge de manœuvre pour ajuster la stratégie financière de la France à de multiples circonstances et événements de nature sociale, économique ou politique. L'objet des lois de programmation des finances publiques n'est pas de figer un cadre financier et budgétaire rigide sur une période couvrant au moins trois exercices. Ces lois ne sont ni des lois de finances, ouvrant des autorisations de dépenser dans une certaine limite ni des lois de financement de la sécurité sociale.

(1) Mme Delphine Moretti et M. Dirk Kraan, OCDE, Budgeting in France, 2018.

(2) Audition du 23 mai 2019.

Il s'agit plutôt de permettre au législateur d'afficher la stratégie de finances publiques de la France, l'inscrivant, selon les termes de la Constitution, « dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Leur élaboration, leur examen et leur publication ont un but pédagogique pour les citoyens et ont la valeur d'un engagement politique pour le Gouvernement. Il lui revient en effet régulièrement d'expliquer les écarts entre la programmation de la loi de programmation des finances publiques et les projets de loi de finances ou les projets de loi de financement de la sécurité sociale qu'il présente au Parlement.

L'écart des programmations et exécutions annuelles à la trajectoire pluriannuelle fait systématiquement l'objet de débats au Parlement, en particulier depuis la promulgation de la LOPGFP <sup>(1)</sup>. Ce débat est désormais prévu par les lois de programmation elles-mêmes. L'article 32 de la LPFP 2018-2022, s'inspirant de l'article 33 de la LPFP 2014-2019, prévoit que le Gouvernement intègre dans son rapport préparatoire au DOFP, prévu à l'article 48 de la LOLF, un bilan de la mise en œuvre de la LPFP qui présente les données d'exécution des objectifs de finances publiques et justifie les écarts constatés.

La loi de programmation est enfin l'une des principales références utilisées par les rapporteurs généraux des commissions des finances dans leurs rapports sur les projets de loi de finances, sur les programmes de stabilité ou sur le débat d'orientation des finances publiques et, plus généralement, par l'ensemble des parlementaires dans le cadre des examens de textes financiers ou de projets de lois de programmation sectorielles.

En définitive, l'apparition des lois de programmation des finances publiques a modifié le processus budgétaire au Parlement, en enrichissant les débats d'une vision pluriannuelle et agrégée des finances publiques dans un système budgétaire qui demeure trop fragmenté.

Les lois de programmation des finances publiques sont également utiles pour l'exécutif en ce qu'elles ont rationalisé le **cadre de négociation** entre les ministères sectoriels et les ministères financiers et ont conféré aux gestionnaires de la visibilité sur les moyens dont ils disposent à moyen terme. Dans son rapport sur le système budgétaire français <sup>(2)</sup>, l'OCDE relève que les lois de programmation ont « *profondément transformé le processus budgétaire* » et ont favorisé la transition vers un processus de budgétisation descendant ou « *top down* ». Dans le champ du budget de l'État, par le projet de loi de programmation, le Gouvernement s'engage politiquement, devant le Parlement, sur le montant du plafond des crédits qui seront alloués à chacune des missions sur une période d'au moins trois ans.

---

(1) La création du Haut Conseil des finances publiques par la LOPGFP a en particulier permis au Parlement de disposer d'une expertise publique et indépendante sur certains écarts à la programmation et sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles se fondent les lois de programmation des finances publiques, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

(2) Mme Delphine Moretti et M. Dirk Kraan, OCDE, Budgeting in France, 2018.

Il convient d'ailleurs de souligner que l'article 2 de la LOPGFP prévoit que la loi de programmation présente obligatoirement les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État. Ces plafonds doivent être fixés pour au moins trois années civiles, conformément à l'article 3 de cette même loi organique. S'il est loisible au législateur d'inscrire dans la LPFP certaines des orientations pluriannuelles qu'elle doit comporter pour une durée excédant trois années civiles – comme c'est le cas par exemple pour les orientations pluriannuelles de déficit public ou de dette publique de la LPFP 2018-2022 –, il n'est pas dans l'obligation de présenter chacune des orientations pluriannuelles prévues par la LOPGFP pour l'ensemble de la période couverte par le titre de la LPFP.

***c. La tentation d'introduire une hiérarchie entre les lois de programmation des finances publiques et les lois de finances***

Dans un contexte où les finances publiques européennes et françaises étaient fortement contraintes, il était logique que la question d'une hiérarchisation entre la LPFP et les lois financières annuelles se pose. Une réflexion, entamée en 2010, a débouché sur une tentative de révision constitutionnelle qui n'a pas abouti.

***i. Le rapport du groupe de travail visant à réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques en 2010***

Ayant pour ambition d'améliorer les moyens à la disposition du Parlement pour tendre vers l'objectif désormais constitutionnel « *d'équilibre des comptes des administrations publiques* », le Premier ministre avait confié par une lettre de mission datée du 1<sup>er</sup> mars 2010 à un groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, le soin de faire des propositions pour instaurer une « *règle d'équilibre des finances publiques* ».

Dans son rapport<sup>(1)</sup>, le groupe de travail a formulé plusieurs séries de propositions visant à inscrire la gouvernance et le pilotage des finances publiques dans une logique pluriannuelle et consolidée. Il a notamment préconisé l'institution d'une « loi-cadre de programmation pluriannuelle des finances publiques (LCPFP) ». Celle-ci devait répondre à trois défauts alors :

– l'inexistence d'un « *instrument assurant la primauté sur les lois financières annuelles des lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre* » ;

– l'absence d'un instrument permettant un vote du Parlement sur les engagements européens de la France ;

– l'insuffisante portée du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières.

---

(1) *Groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, 2010* ([lien](#)).

Ainsi, certaines dispositions de la LCPFP se seraient imposées aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Le groupe de travail envisageait que ces lois soient discutées au printemps, à la place de l'actuel DOFP. Une fois les dispositions de la LCPFP adoptées, il n'aurait pas été possible pour le Parlement de modifier l'équilibre qu'elle aurait prévu. Le législateur aurait pu, en revanche, augmenter le plafond du niveau des dépenses ou diminuer le montant des mesures nouvelles en recettes à condition que cette proposition de modification soit gagée par une proposition de réduction du niveau des dépenses prévues ou d'augmentation des recettes à due concurrence par des mesures nouvelles.

Le dispositif des LCPFP aurait comporté, en euros constants :

– un plafond du niveau des dépenses de l'État entrant dans le champ de la loi de finances ;

– un plafond du niveau des dépenses de la sécurité sociale entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale ;

– un plancher des recettes de l'État et de la sécurité sociale résultant de facteurs autres que l'évolution spontanée des produits, notamment les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

Un rapport annexé à la LCPFP aurait présenté la trajectoire des comptes de l'ensemble des administrations publiques et aurait compris des objectifs ou informations financières relatifs aux administrations de sécurité sociale ou aux administrations publiques locales.

Le groupe de travail suggérait par ailleurs que le rapport annexé de la LCPFP soit discuté annuellement pour être actualisé et rendu cohérent avec le programme de stabilité transmis à la Commission européenne à la fin du mois d'avril. En revanche, le dispositif de la LCPFP lui-même n'aurait pas fait l'objet de modifications annuelles, compte tenu de « *sa portée solennelle et des engagements qu'elle traduit* »<sup>(1)</sup>.

Pour rendre opérant ce mécanisme, il était suggéré de confier au Conseil constitutionnel le contrôle du respect des LCPFP par le législateur financier.

## ii. Le projet de loi constitutionnelle déposé en 2011

● Suivant ces recommandations, le Gouvernement a déposé le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3253) à l'Assemblée nationale en mars 2011. Ses articles 1<sup>er</sup> à 10 visaient précisément à introduire dans la Constitution les lois-cadres d'équilibre des finances publiques<sup>(2)</sup>, à définir les modalités de leur examen, leur articulation avec les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale et les modalités de leur contrôle.

---

(1) *Ibidem*.

(2) Il proposait également et logiquement de supprimer les lois de programmation des finances publiques, introduites dans la Constitution à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Comme le préconisait le groupe de travail, une hiérarchie - incomplète - aurait été établie entre ces lois-cadres d'une part et les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale d'autre part, le texte de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi constitutionnelle tel que déposé à l'Assemblée nationale reprenant mot pour mot la proposition de rédaction du groupe s'agissant de la définition constitutionnelle de ce nouveau type de lois.

Après deux lectures dans chacune des chambres, l'Assemblée nationale a adopté un texte le 13 juillet 2011 en des termes identiques au texte issu de la deuxième lecture par le Sénat. Le Président de la République n'a toutefois pas décidé de soumettre le projet de révision constitutionnelle au Parlement réuni en Congrès ni de le soumettre au référendum.

- Certaines des personnes auditionnées par la mission se sont déclarées favorables à un système similaire à celui des lois-cadres décrit ci-dessus, comme M. Philippe Josse, ancien directeur du budget (2006-2011) <sup>(1)</sup>.

Un tel système présenterait toutefois des inconvénients importants et ne serait pas nécessairement plus efficace que le système actuellement en vigueur pour assurer la qualité de la gouvernance et du pilotage des finances publiques. D'ailleurs, ainsi que l'a fait remarquer Mme Delphine Moretti lors de son audition <sup>(2)</sup>, peu de pays ont fait le choix de règles budgétaires pluriannuelles contraignantes.

Selon elle, l'efficacité des règles budgétaires n'est pas corrélée au degré de contrainte qui leur est associé, mais à la façon dont la culture politique évolue. Dans plusieurs pays, une exécution de crédits à un niveau supérieur à la programmation ou un dépassement de la programmation pluriannuelle entraîne un « coût politique » pour le Gouvernement suffisant pour que cette situation ne se produise que dans des cas exceptionnels.

***d. Introduire une dimension pluriannuelle au projet de loi de finances par la présentation d'une programmation triennale dans les annexes budgétaires et renforcer la portée des lois de programmation des finances publiques***

Le rapporteur insiste sur la nécessité de développer « un réflexe pluriannuel » lors de l'examen de chaque texte financier annuel. Pour ce faire, il préconise d'enrichir le contenu des annexes au projet de loi de finances de documents présentant une programmation triennale glissante du budget de l'État et de renforcer la portée des lois de programmation des finances publiques en facilitant le contrôle de leur respect.

---

(1) Audition du 21 mars 2019.

(2) Audition du jeudi 23 mai 2019.

- i. Introduire une dimension pluriannuelle au projet de loi de finances en présentant à titre indicatif une programmation triennale glissante des dépenses du budget général et en complétant l'article liminaire

- Sur le champ du budget de l'État, la pratique de la programmation triennale glissante qui sert parfois de base aux négociations budgétaires en amont de la présentation du PLF ne trouve pas de fondement au niveau organique permettant qu'un budget triennal glissant soit présenté au Parlement lors de l'examen du PLF. Ainsi, comme l'a fait remarquer M. Charles de Courson lors de la seconde audition de Mme Amélie Verdier, directrice du budget, par la mission d'information <sup>(1)</sup>, le Parlement n'a pas de visibilité sur les plafonds glissants par mission arbitrés en amont du PLF pour les années postérieures à l'année du PLF.

La présentation dans le dispositif même de la loi de finances d'un budget triennal glissant ne paraît pas souhaitable. Il nécessiterait d'abord une modification de la Constitution, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011 <sup>(2)</sup> : *« le principe de l'annualité budgétaire, dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle en tant qu'il découle de l'article 47 de la Constitution et répond au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement, impose comme l'a prévu la LOLF que la loi de finances se prononce chaque année sur l'ensemble des recettes et des charges de l'État afférentes à l'année suivante. Ce même principe fait obstacle à ce que le législateur, fût-il le législateur organique, confère un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluriannuellement ou même prévoie que, sauf dispositions contraires de la loi de finances de l'année, de tels plafonds pluriannuels s'imposent par eux-mêmes, année après année ».*

Il s'agirait ensuite d'un bouleversement du cadre pluriannuel des finances publiques qui poserait des problèmes d'une grande complexité pour des avantages incertains. Le cadre pluriannuel actuel des lois de programmation, qui figure dans la Constitution, embrasse l'ensemble des administrations publiques. L'introduction d'une règle pluriannuelle contraignante pour le seul budget de l'État impliquerait donc une modification des dispositions relatives aux lois de programmation des finances publiques pour assurer l'articulation de ces deux outils pluriannuels qui ne coexisteraient que difficilement.

En revanche, le rapporteur préconise de **prévoir dans la LOLF une présentation triennale glissante indicative des dépenses en annexe du projet de loi de finances**, sur le champ des normes de dépenses et sur le champ de chacune des missions.

---

(1) Audition du 16 juillet 2019.

(2) Conseil d'État, avis, 27 mars 2008 n° 381-365.

La LOPGFP prévoit certes que des plafonds soient fixés par mission du budget général pour une période minimale de trois années, mais il n'existe pas de présentation claire d'un budget triennal glissant lors du projet de loi de finances. Les modifications intervenues en cours de programmation pour les années postérieures à la première année couverte par la LPFP ne sont en effet pas retranscrites.

Il est vrai que le Parlement dispose de certaines informations sur les plafonds par mission en amont du PLF, lors du DOFP. Conformément à l'article 48 de la LOLF, le Gouvernement doit transmettre au Parlement avant la fin de la session ordinaire un rapport préparatoire au DOFP comportant en particulier une évaluation des charges de l'État « ventilées par grandes fonctions ». Le document publié par le Gouvernement – régulièrement dans des délais qui ne sont pas conformes aux prescriptions de la LOLF – ne présente pourtant pas nécessairement de ventilation par mission. La ventilation des « grandes fonctions » présentée en juillet 2019 ne recoupait par exemple pas la nomenclature des missions budgétaires <sup>(1)</sup>.

De même, dans son rapport préparatoire au DOFP, conformément à l'article 32 de la LPFP 2018-2022, le Gouvernement expose pour chaque mission l'écart entre le plafond inscrit en LPFP et le plafond exécuté. Mais cette présentation n'équivaut pas à celle d'un triennal glissant.

Pour qu'elle ait davantage de signification, le rapporteur propose que cette programmation triennale soit présentée dans sa globalité, dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances ou dans ses informations annexées. Elle serait fixée par programme, pour que les écarts à la prévision soient justifiés à un niveau relativement fin. Chaque projet annuel de performance (PAP) présenterait de plus la programmation triennale en cours concernant les programmes de chaque mission et, le cas échéant, les programmations triennales qui ont fait l'objet de révisions, pour permettre aux parlementaires de faire des analyses comparatives.

En miroir, le projet de loi de règlement comparerait en annexe l'exécution budgétaire aux programmations triennales de chaque programme relatives à l'année de la loi de règlement. Les rapports annuels de performance (RAP) annexés au projet de loi de règlement déclinerait cette présentation pour chacun des programmes.

**Proposition** : prévoir dans la LOLF une présentation indicative, en annexe au projet de loi de finances, de la programmation triennale glissante des dépenses de l'État par programme.

---

(1) Document « tiré à part » du tome I du rapport du Gouvernement préparatoire au DOFP ([lien](#)).

- ii. Renforcer la portée de la loi de programmation des finances publiques en la complétant et en favorisant le contrôle de son exécution

La portée de la loi de programmation des finances publiques pourrait être renforcée sans pour autant prévoir que sa valeur normative soit supérieure à celle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

• Si les LPFP comportent plusieurs dispositions relatives à la dépense des administrations publiques, elles ne comportent pas d'**objectif pluriannuel de dépenses portant sur le montant des dépenses en valeur de l'ensemble des administrations publiques**. Les dispositions organiques pourraient y remédier en prévoyant qu'elles présentent un tel objectif. Il serait alors **décliné chaque année dans l'article liminaire des lois financières**, comme l'a recommandé la Cour des comptes dans plusieurs de ses rapports <sup>(1)</sup> et devant la mission d'information <sup>(2)</sup>.

En miroir, la loi de règlement afficherait la dépense constatée de l'ensemble des administrations publiques, permettant une comparaison avec l'objectif fixé dans la LPFP et avec celui qui figure dans les articles liminaires des projets de lois financières annuelles. Ce système aurait pour avantage de **rendre plus lisible la stratégie de finances publiques**. Les règles et objectifs actuels – règles d'ajustement structurel, présentation de la dépense publique en points de PIB – ont toute leur utilité, mais ils doivent être complétés par des informations facilement compréhensibles.

Bien entendu, l'évolution de la dépense publique en euros courants appréhendée dans un champ aussi large dépend de facteurs exogènes puissants, à commencer par l'inflation. Comme l'a expliqué la Cour des comptes <sup>(3)</sup>, cette difficulté peut être surmontée dans la déclinaison annuelle de l'objectif en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale.

• Pour favoriser le contrôle de l'exécution de la loi de programmation, outre la déclinaison de l'objectif de dépenses, les **articles liminaires des lois financières pourraient présenter une actualisation de la trajectoire de programmation des soldes publics et structurels, de leurs décompositions par sous-secteurs, des ratios de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires et du ratio de dette publique, sur l'ensemble de la période de programmation de la LPFP**, afin de permettre une comparaison avec cette dernière.

---

(1) *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, pp. 132 et suiv.

(2) *Audition M. Raoul Briet, président de la première chambre et de Mme Cécile Fontaine, rapporteure générale du rapport sur le budget de l'État*, jeudi 27 juin 2019.

(3) *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, pp. 132 et suiv.

**Propositions :**

- prévoir que les lois de programmation des finances publiques comportent un objectif de dépenses publiques exprimé en euros courants, décliné chaque année dans les articles liminaires de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale ;
- compléter les articles liminaires des lois financières par une présentation actualisée de la trajectoire de programmation des ratios de soldes public et structurel, de leurs décompositions par sous-secteurs, des ratios de dépenses publiques, de prélèvements obligatoires et de dette publique pour permettre une comparaison aisée à la trajectoire de la loi de programmation.

● La LOPGFP <sup>(1)</sup> prévoit que le rapport annexé à la LPFP comporte, pour chacun des sous-secteurs d'administration publique, les perspectives de dépenses en comptabilité nationale, pour chaque exercice de la programmation. **Au sein de chaque sous-secteur, ces objectifs ne sont pas déclinés avec le même degré de précision.** Les enveloppes des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales sont très larges, ce qui n'incite pas les gestionnaires à la responsabilisation. Dans son rapport précité, l'OCDE indique que l'écart entre les objectifs des lois de programmation et les résultats constatés s'explique notamment, selon la plupart des observateurs, par l'absence de règles en dépenses sur une large part de la dépense publique pour chacun des sous-secteurs d'administration.

**S'agissant de l'État**, le 4<sup>o</sup> de l'article 2 de la LOPGFP prévoit une présentation des plafonds de crédits par mission, c'est-à-dire une présentation relativement détaillée de la ventilation des dépenses. **Sur le champ des administrations de sécurité sociale**, le 2<sup>o</sup> de l'article 2 prévoit un objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, de l'ONDAM. Le rapport annexé doit en outre comporter une présentation des perspectives de recettes, de dépenses et de solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage, selon le 4<sup>o</sup> de l'article 5. Il s'agit donc d'agrégats bien plus larges que ceux définis sur le champ de l'État. Enfin, **s'agissant des administrations publiques locales**, aucune disposition ne prévoit de présentation spécifique et précise de leurs dépenses.

Néanmoins, la LOPGFP, aux termes de son article 4, permet au législateur de prévoir dans les LPFP *« des règles relatives à la gestion des finances publiques, ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques »*.

---

(1) 2<sup>o</sup> de l'article 5.

La LPFP 2018-2022 comporte ainsi plusieurs dispositions sur ce fondement qui concernent chacun des sous-secteurs d'administration publique. **Sur le champ de l'État et de ses opérateurs**, deux nouvelles normes de dépenses ont été consacrées et définies de manière précise. Ces règles sont complétées par des objectifs relatifs au schéma d'emploi et à la consommation des autorisations d'emploi, à l'évolution des restes à payer, à l'évolution du niveau des dépenses fiscales et à la conclusion de contrats de crédit-bail. L'information du Parlement a par ailleurs été renforcée sur l'exécution des garanties octroyées en lois de finances et sur la situation financière des opérateurs.

**Sur le champ des administrations de sécurité sociale**, des dispositions de la dernière LPFP renforcent l'information du Parlement sur la situation financière des hôpitaux, sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, sur la décomposition du solde entre les régimes obligatoires de base, les organismes concourant à leur financement, ceux concourant à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les autres régimes d'assurance sociale et les organismes divers de sécurité sociale. Certaines dispositions encadrent en outre l'évolution des « niches sociales ».

Enfin, s'agissant des **administrations publiques locales**, la LPFP 2018-2022 présente l'évolution prévisionnelle du total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour chacune des années de 2018 à 2022. Elle comporte surtout un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre et un objectif national d'évolution du besoin annuel de financement de cet agrégat. Pour atteindre ces objectifs, le législateur a créé un dispositif novateur de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales.

**ÉLÉMENTS DE BASE DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES DE LA FRANCE POUR 2018-2022**

	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
État	Pg 1   Pg 2   Pg 3 Pg 4   Pg 5   Pg -- Budget triennal de l'État	Mission 1   Mission 2 Mission 3   Mission -- Budget triennal de l'État	Mission 1   Mission 2 Mission 3   Mission -- Budget triennal de l'État	État prévisionnel global	État prévisionnel global
Opérateurs de l'État	Programme 1   Programme 2 Programme 3   Programme -- Budgets triennaux des différents opérateurs	Programme 1   Programme 2 Programme 3   Programme -- Budgets triennaux des différents opérateurs	Programme 1   Programme 2 Programme 3   Programme -- Budgets triennaux des différents opérateurs	État prévisionnel global	État prévisionnel global
Administrations de sécurité sociale	Régime 1   Régime -- Prévisions à trois ans	Régime 1   Régime -- Prévisions à trois ans	Régime 1   Régime -- Prévisions à trois ans	État prévisionnel global	État prévisionnel global
Collectivités territoriales	État prévisionnel global	État prévisionnel global	État prévisionnel global	État prévisionnel global	État prévisionnel global

Source : Mme Delphine Moretti et M. Dirk Kraan, OCDE, Budgeting in France, 2018.

**Les agrégats de dépenses présentés pourraient être plus fins pour chacun des sous-secteurs d'administration publique, de manière que le Parlement puisse exercer plus efficacement son contrôle et puisse faire plus facilement le lien entre la programmation pluriannuelle et les textes financiers annuels.** Si les efforts de détail des dépenses doivent principalement porter sur le champ des ASSO et des APUL, la présentation des dépenses des APUC pourrait également être plus détaillée. Sur le champ du budget de l'État, la LPFP pourrait présenter des plafonds non plus par missions, mais par programmes.

Une modification de la LOPGFP peut être envisagée à cette fin, mais il est possible de prévoir une présentation plus détaillée des dépenses de l'ensemble des administrations publiques à droit organique constant, sur le simple fondement de l'article 4 de la LOPGFP.

**Proposition** : prévoir que la loi de programmation des finances publiques présente de manière plus détaillée qu'actuellement les agrégats et objectifs de dépenses dans le champ de chacun des sous-secteurs d'administrations publiques.

- La loi de programmation des finances publiques, les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les documents annexés aux projets de ces lois comportent un grand nombre d'informations permettant au Parlement de disposer de plusieurs grilles d'analyse.

Le respect de tous les objectifs fixés dans les lois de programmation n'est toutefois pas aisé à apprécier, qu'il s'agisse des orientations pluriannuelles ou des règles de gestion. Certaines dispositions prévoyant d'améliorer l'information du Parlement ne sont d'ailleurs pas respectées. C'est le cas s'agissant de la remise de plusieurs rapports ou de la présence d'informations dans les annexes au PLF. Par exemple, l'article 18 de la LPFP 2018-2022 prévoit que les dérogations au principe de plafonnement des taxes affectées à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales et leurs groupements doivent être justifiées, pour chacune d'entre elles, en annexe au PLF. Ces justifications n'ont pas été présentées en annexe au PLF pour 2019.

Les documents annexés au PLF et au PLR devraient permettre de comparer systématiquement les programmations annuelles successives et les exécutions aux objectifs de la LPFP. De même, les informations du rapport préparatoire au DOFP concernant la programmation triennale du budget de l'État devraient être présentées sous la même forme que la programmation triennale du budget de l'État par mission dans la LPFP. Le rapport du Gouvernement préparatoire au DOFP de juillet 2018 comparait explicitement la programmation prévue pour 2019 pour chaque mission aux prévisions de la LPFP.

Tel n'a pas été le cas pour le rapport relatif au DOFP de juillet 2019. Les crédits envisagés n'ont pas été présentés par mission, mais par ministère, rendant impossible la comparaison par mission avec le triennal présenté dans le DOFP de juillet 2018 et celui présenté dans la LPFP 2018-2022.

## 2. Consacrer dans la LOLF un débat sur le programme de stabilité et prévoir un moment de débat sur la dette publique

Conformément aux stipulations du TSCG, transposées par la LOPGFP, le Gouvernement présente sa stratégie pluriannuelle de finances publiques dans un projet de **loi de programmation des finances publiques**. Il expose également ses orientations pluriannuelles chaque année dans le **programme de stabilité** qu'il transmet à la Commission « *de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois* »<sup>(1)</sup>. Il présente enfin au Parlement un rapport contenant « *une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France* »<sup>(2)</sup> en vue du **DOFP** qui a lieu au début du mois de juillet.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques font donc l'objet d'au moins deux publications annuelles par le Gouvernement. Trois types de trajectoire pluriannuelle des finances publiques coexistent donc actuellement : les trajectoires des lois de programmation des finances publiques, qui découlent respectivement du TSCG et de la LOPGFP, les trajectoires des programmes de stabilité, qui découlent du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et les trajectoires des DOFP qui découlent de la LOLF.

Il y a matière à rationaliser le calendrier budgétaire de la pluriannualité en **limitant le nombre de « moments budgétaires » consacrés à la pluriannualité** et en permettant qu'un débat ait systématiquement lieu au moment de la publication du programme de stabilité. Le DOFP serait donc supprimé. **Un moment budgétaire pourrait à l'inverse être créé pour que le Parlement débatte du thème spécifique de la dette publique.**

### a. *Consacrer dans la LOLF un débat annuel unique sur les orientations pluriannuelles des finances publiques au moment de la présentation du programme de stabilité*

#### i. Consacrer dans la LOLF un débat sur le programme de stabilité

● Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a institué les programmes de stabilité pour les États membres de la zone euro et les programmes de convergence pour les États non-membres, ayant pour objet de présenter leurs objectifs budgétaires à moyen terme. Ces documents sont transmis annuellement par les États au Conseil et à la Commission européenne<sup>(3)</sup>.

---

(1) Article 4 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005.

(2) Article 48 de la LOLF.

(3) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

### **Le contenu des programmes de stabilité**

Le règlement (CE) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques dispose que les programmes de stabilité doivent comprendre :

- un OMT de solde public corrigé des variations conjoncturelles et déductions faite des mesures ponctuelles et temporaires, la trajectoire d’ajustement en vue de la réalisation de cet OMT, l’évolution prévisible du ratio d’endettement public, la trajectoire de croissance prévue pour les dépenses publiques y compris l’allocation correspondante pour la formation brute de capital fixe, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, et une évaluation chiffrée des mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes ;
- des informations sur les passifs implicites liés au vieillissement et aux engagements conditionnels, comme les garanties publiques ;
- des informations sur la cohérence du programme de stabilité avec les grandes orientations des politiques économiques et le programme national de réforme ;
- les principales hypothèses concernant l’évolution prévisible de l’économie et les variables économiques importantes susceptibles d’influer sur la réalisation du programme, comme les dépenses publiques d’investissement, la croissance du PIB en termes réels, l’emploi et l’inflation ;
- une évaluation quantitative des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en œuvre ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme, comprenant une analyse coûts/avantages des réformes structurelles majeures qui entraînent des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance potentielle durable ;
- une analyse de l’incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette ;
- les raisons d’un écart par rapport à la trajectoire d’ajustement requise en vue de la réalisation de l’OMT.

Les trajectoires des agrégats financiers et les hypothèses macroéconomiques doivent couvrir l’année en cours, la précédente et au moins les trois années suivantes.

*Source : article 3 du règlement 1466/97.*

Depuis 2011 et la mise en place de la procédure du « semestre européen »<sup>(1)</sup>, les programmes de stabilité ou de convergence, ainsi que les programmes nationaux de réforme doivent être transmis aux autorités européennes avant la fin du mois d'avril<sup>(2)</sup>. Il est obligatoirement **rendu public**<sup>(3)</sup>. Sans les rendre obligatoire, le PSC<sup>(4)</sup> mentionne plusieurs cas où le Parlement aurait à connaître du programme de stabilité :

– le cas où le programme de stabilité serait « *présenté au parlement national* » ;

– le cas où le parlement national « *a eu la possibilité de débattre de l'avis du Conseil sur le programme précédent, ou, le cas échéant, d'une éventuelle recommandation ou d'un éventuel avertissement* » ;

– le cas où le programme a reçu « *l'approbation du parlement* ».

Une communication de la Commission souligne de plus que « *les États membres seraient en outre invités à faire participer leurs parlements nationaux à ce processus, dans le plein respect des règles et procédures nationales, avant que les programmes de stabilité et de convergence et les programmes nationaux de réformes ne soient présentés aux fins de la surveillance multilatérale au niveau de l'Union* »<sup>(5)</sup>.

• La question de l'articulation des règles budgétaires européennes et des règles budgétaires nationales n'est pas nouvelle, puisqu'elle était déjà présente dans la saisine au Conseil d'État sur les conditions dans lesquelles l'ordonnance du 2 janvier 1959 pouvait être modifiée. La secrétaire d'État, Mme Florence Parly sollicitait l'analyse du Conseil d'État sur la possibilité d'inscrire dans la LOLF l'obligation pour le Gouvernement de transmettre au Parlement le programme de stabilité avant sa présentation aux instances communautaires.

---

(1) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Renforcer la coordination des politiques économiques, 12 mai 2010 (COM/2010/250 final) ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi – Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE, 30 juin 2010 (COM/2010/367 final).

(2) Article 4 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005.

(3) Ibidem.

(4) Article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005.

(5) Communication 12 mai 2010 (COM/2010/250 final), précédemment citée.

Dans son avis du 21 décembre 2000 sur la réforme de la LOLF<sup>(1)</sup>, le Conseil d'État a estimé qu'il est nécessaire de réviser la Constitution pour prévoir la transmission systématique du programme de stabilité au Parlement. Il a rappelé qu'il avait été nécessaire de modifier l'article 88-4 de la Constitution afin de prévoir la transmission au Parlement des projets et propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative « *et permettre au Parlement de voter des résolutions* ». La transmission obligatoire du programme de stabilité présente donc un risque d'inconstitutionnalité. Une disposition prévoyant un vote obligatoire du Parlement sur le programme de stabilité serait sans doute également inconstitutionnelle.

En pratique néanmoins, il est de coutume que le Gouvernement transmette systématiquement au Parlement le programme de stabilité, d'autant plus que les règles européennes de droit dérivé (voir *supra*) prévoient sa publication.

Malgré tout, l'article 14 de la LPFP 2011-2014<sup>(2)</sup>, encore en vigueur, prévoit qu'à compter de 2011 :

– le Gouvernement adresse au Parlement le projet de programme de stabilité, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne ;

– le Parlement débat de ce projet de programme ;

– le Parlement se prononce par un vote.

Cet article dont la constitutionnalité est douteuse n'a pas été systématiquement respecté depuis 2011. En effet, l'organisation d'un débat et d'un vote sur le programme de stabilité ne peut relever que d'une décision du Gouvernement, lequel se fonde alors sur l'article 50-1 de la Constitution.

Ce dernier permet au Gouvernement, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, de faire une déclaration sur un sujet déterminé qui donne lieu à un débat et peut faire l'objet d'un vote, s'il le décide, sans que sa responsabilité soit engagée.

**Lors de la présentation des neuf programmes de stabilité de 2011 à 2019, le Gouvernement a procédé à cinq déclarations, suivies d'un débat et d'un vote en séance publique.**

---

(1) Conseil d'État, section des finances, avis n° 365546, extrait du registre des délibérations de l'Assemblée générale, séance du 21 décembre 2000, point a) du 3 ([lien](#)).

(2) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

### PROCÉDURE D'EXAMEN DU PROGRAMME DE STABILITÉ

Année	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Modalités d'examen</b>	Débat et vote en séance publique	Présentation en commission	Débat et vote en séance publique	Débat et vote en séance publique	Présentation en commission
Année	2016	2017	2018	2019	–
<b>Modalités d'examen</b>	Présentation en commission	Présentation en commission	Débat et vote en séance publique	Débat et vote en séance publique	–

Source : *commission des finances*.

À quatre reprises, il s'est contenté d'une présentation en commission des finances, sans débat ni vote en séance publique. Il est à noter que le calendrier des élections présidentielles a été présenté en 2012 et en 2017 comme rendant impossible la tenue d'un débat en séance, suivi d'un vote, en raison de l'interruption des travaux de l'Assemblée nationale à la fin du mois de février ou au début du mois de mars. En clair, seuls deux exercices (2015 et 2016) n'ont pas fait l'objet d'un débat et d'un vote en séance publique sur le programme de stabilité pendant les travaux de l'Assemblée nationale.

- La LOLF – à la différence de la LOPGFP – ne fait pas référence au programme de stabilité ni au programme de réforme. Ainsi, elle ne prévoit pas les modalités de présentation du document au Parlement et d'examen par le Parlement.

Le rapporteur propose que soit inscrite au niveau organique la possibilité d'organiser un débat annuel sur le programme de stabilité avant sa transmission à la Commission européenne, afin de renforcer la portée des modalités de participation et d'expression du Parlement sur le contenu de ce document.

#### ii. Supprimer le DOFP

Le débat d'orientation des finances publiques, autrefois appelé débat d'orientation budgétaire, a été enrichi par la LOLF. Il s'agit d'un rendez-vous budgétaire annuel durant lequel le Gouvernement présente, d'une part, les orientations de sa politique budgétaire « toutes APU » et, d'autre part, les orientations du projet de loi de finances. Par nature, cet exercice est donc hybride, mais **les débats qui ont eu lieu ces dernières années ont davantage porté sur la stratégie d'ensemble des finances publiques que sur les missions du budget de l'État ou sur la liste des indicateurs de performance** que le Gouvernement présente dans son rapport préparatoire. Concrètement, les remarques et les observations des parlementaires portent en pratique quasi-exclusivement sur le contenu du tome I du rapport du Gouvernement et rarement sur la maquette du prochain projet de loi de finances présentée dans le tome II.

### **Le débat d'orientation des finances publiques**

L'article 48 de la LOLF prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire.

Traditionnellement composé de deux tomes, le rapport présente :

- une analyse des évolutions économiques (tome I) ;
- une description des grandes orientations de politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France (tome I) ;
- une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions (tome I) ;
- la liste des missions, programmes et indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante (tome II).

Aux termes du présent article, ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. En 2018, le rapport a été transmis le 29 juin au Parlement et a fait l'objet d'un débat le 12 juillet à l'Assemblée nationale en matinée et au Sénat l'après-midi.

Comme le montre la pratique, **le DOFP est par bien des aspects redondant avec les débats qui peuvent avoir lieu lors de la présentation par le Gouvernement du programme de stabilité trois mois plus tôt.**

Selon le rapport de Didier Migaud sur la proposition de LOLF, le rapport prévu dans le cadre du DOFP visait à compléter les informations du Parlement en incluant des orientations des finances publiques « *au regard du programme annuel de stabilité et de son actualisation annuelle, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à la France sur le fondement des articles 99 et 104 du traité instituant la Communauté européenne* »<sup>(1)</sup>. Il souhaitait que les dispositions de la LOLF relatives au DOFP mentionnent le programme de stabilité, soulignant que « *la référence au programme annuel de stabilité doit permettre de replacer le futur de la loi de finances dans une perspective pluriannuelle, puisque chaque programme de stabilité doit concerner, outre l'année en cours et l'année précédente, au moins les trois années suivantes* ».

Ainsi, le lien entre le DOFP et le programme de stabilité était déjà clairement établi au moment de la discussion de la LOLF. Il conviendrait de clarifier ce lien **en fusionnant les débats consacrés au programme de stabilité et aux orientations de finances publiques**. Un débat unique permettrait d'avoir chaque année une actualisation de la trajectoire des finances publiques, cohérente avec les informations transmises aux institutions européennes.

---

(1) Rapport n° 2908 de M. Didier Migaud au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n° 2540) relative aux lois de finances, p. 208.

Cette solution présenterait le double avantage :

- de faire coïncider le calendrier national et le calendrier européen ;
- et d'accroître la lisibilité des actualisations de finances publiques.

Le rapporteur considère qu'il serait utile de supprimer le DOFP dans sa forme actuelle, à condition que la tenue d'un débat sur le programme de stabilité devienne une pratique aussi bien ancrée que le débat annuel sur le DOFP.

**Proposition** : prévoir dans la LOLF l'organisation d'un débat sur le programme de stabilité avant sa transmission à la Commission européenne et supprimer le débat d'orientation des finances publiques.

***b. Prévoir un débat sur la dette publique, sur les conditions de son financement et sur la couverture des besoins de financement des dépenses publiques d'investissement et de fonctionnement***

Le temps actuellement consacré au DOFP pourrait être utilisé pour l'organisation d'un **débat sur le thème spécifique et majeur de la dette publique** dans ses trois composantes : la dette de l'État, la dette des ASSO et la dette des APUL. Si la dette publique fait partie des thèmes abordés lors des discussions sur les grands indicateurs budgétaires de la nation, aucun débat n'est spécifiquement consacré au sujet, alors que les enjeux qui lui sont liés sont primordiaux.

• Ce débat permettrait d'éclairer la représentation nationale sur le niveau de la dette publique, sur son évolution et sur sa soutenabilité et sur les risques qui pèsent en cas de remontée des taux d'intérêt. Le thème de la dette publique revêt une importance d'autant plus particulière que l'environnement de taux d'intérêt faibles depuis plusieurs années nourrit des controverses d'économistes <sup>(1)</sup> qui ont des incidences politiques évidentes.

Le débat pourrait ainsi comporter un volet relatif aux liens économiques entre la dette publique et la dette privée, dont on a vu toute l'importance au moment de la crise financière débutée en 2008.

Il permettrait également de réfléchir aux déterminants de la dette publique, en distinguant la part de l'augmentation de la dette qui s'explique par des dépenses que l'on pourrait qualifier « d'investissement » et celle s'expliquant par d'autres types de dépenses. Les informations fournies dans les documents budgétaires, peu utilisées jusqu'à présent, seraient utiles aux parlementaires dans cette perspective. Elles pourraient certainement être améliorées et mieux mises en valeur.

---

(1) Voir notamment Olivier Blanchard, « Public Debt and Low Interest Rates », NBER Working Paper, n° 25621, février 2019.

Ainsi, la **LOLF prévoit actuellement qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année une présentation des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement** <sup>(1)</sup>. Cette disposition résulte des conclusions du groupe de travail préparatoire aux travaux de la LOLF, présidé par le Président Fabius, qui avait recommandé cette présentation inspirée de la comptabilité locale <sup>(2)</sup>. Concrètement, chaque année, les informations annexes au projet de loi de finances comportent la présentation exigée par la LOLF. Elle est toutefois succincte et ne comporte que peu de précisions, alors que la méthodologie utilisée pour distinguer les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement est primordiale. Elle a également pour limite de ne concerner par définition que le champ de l'État.

Sur le champ de l'ensemble des administrations publiques, des informations précises sur les dépenses d'investissement existent dans le programme de stabilité. Le PSC <sup>(3)</sup> prévoit ainsi que le programme de stabilité comporte une trajectoire de croissance des dépenses publiques, « *y compris l'allocation correspondante pour la **formation brute de capital fixe*** », de manière à déterminer la part de l'évolution des dépenses publiques qui relève de l'investissement. La formation brute de capital fixe publique peut en effet être assimilée aux dépenses d'investissement public et d'aide publique à l'investissement. Les annexes du programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 comportent également le montant en valeur des dépenses publiques de formation brute de capital fixe pour l'année 2018 et le montant en pourcentage du PIB pour les autres années de la période de prévision. On apprend à leur lecture qu'en 2019, les dépenses publiques de formation brute de capital fixe s'élèveraient en comptabilité nationale à environ 3,5 % du PIB.

L'organisation du débat sur la dette publique permettrait sans doute aux parlementaires de se saisir davantage de ces informations, lesquelles pourraient au demeurant être enrichies.

- S'agissant de la date du débat, le rapporteur propose une alternative.

Il pourrait ainsi avoir lieu **au moment de l'actuel DOFP, c'est-à-dire au début du mois de juillet**. Le débat impliquerait alors la transmission au Parlement de documents par le Gouvernement pour l'éclairer.

Il pourrait également avoir lieu, **pendant l'examen du PLF, au moment de la discussion des dispositions relatives aux autorisations d'emprunts, à la trésorerie de l'État et à l'évaluation des ressources et charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans le tableau de financement** <sup>(4)</sup>. Ces dispositions se trouvent en pratique à l'article

---

(1) 3° de l'article 51 de la LOLF.

(2) Tome I du rapport de M. Didier Migaud du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire du 27 janvier 1999, présidé par M. Laurent Fabius, p. 140 ([lien](#)).

(3) Article 3 du règlement n° 1466/97.

(4) 8° du I de l'article 34.

d'équilibre, à la fin de la première partie de la loi de finances. Le débat sur la dette pourrait ainsi matérialiser la fin de la discussion de la première partie. Il se ferait sur le modèle du débat qui a lieu tous les ans sur le prélèvement européen, au moment de la discussion des crédits relatifs au prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne.

Le rapporteur constate toutefois que les rapports du Gouvernement préparatoires au DOFP permettent aux parlementaires de disposer d'informations relatives au prochain projet de loi de finances. Il pourrait être opportun de communiquer au Parlement ces travaux en amont, le cas échéant au mois de mai ou au mois de juin. Ils viendraient enrichir le « printemps de l'évaluation » (voir *infra*). Une telle configuration supposerait que le Gouvernement avance son calendrier de préparation du projet de loi de finances et soit capable de présenter au Parlement un projet de maquette, des indicateurs de performance et surtout une programmation triennale dès le mois d'avril. Lors de son audition, la directrice du budget a indiqué qu'il s'agirait d'un changement radical des pratiques. Selon elle, le Gouvernement et l'administration pourraient être en mesure de se conformer à cette pratique, à condition que des ajustements soient encore possibles entre avril et l'automne<sup>(1)</sup>.

**Proposition** : prévoir un débat sur la dette publique et sur les conditions de son financement. Il doit être l'occasion de discuter de la couverture des besoins de financement en distinguant les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement.

---

(1) Audition du 16 juillet 2019.

## B. AMÉLIORER L'ORGANISATION DE LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE

La poursuite de la démarche de renforcement de la portée de l'autorisation parlementaire passe par une rationalisation de la structure des lois de finances pour la **clarifier**. La séparation entre première et seconde partie de la loi de finances comporte actuellement des inconvénients qui la rendent peu lisible et entraînent des redondances dans la discussion parlementaire.

Elle passe aussi, selon le rapporteur, par la concentration des discussions relatives aux dispositions de nature fiscale dans le projet de loi de finances et la limitation de ces dispositions dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

### 1. Rationaliser la structure de la loi de finances en rassemblant les dispositions relatives aux recettes de l'État en première partie

- Le contenu et la structure des lois de finances sont précisément définis et protégés par l'article 34 de la LOLF.

Selon cet article, la loi de finances comporte un **domaine obligatoire**, un **domaine exclusif** et un **domaine partagé**. Une disposition ne respectant pas les règles relatives au champ de la loi de finances est un cavalier budgétaire qui risque la censure du Conseil constitutionnel. Par ces règles, le législateur organique a non seulement souhaité protéger le contenu de la loi de finances de dispositions qui n'y ont pas leur place, mais également réserver aux lois de finances le monopole de certaines dispositions qui, si elles figurent dans une loi ordinaire, sont contraires à la Constitution. Cette définition stricte du champ de la loi de finances se justifie par les modalités particulières d'examen qui s'y attachent.

Outre le contenu de la loi de finances, l'article 34 définit sa **structure bipartite**, héritée de la IV<sup>e</sup> République. Elle permet d'organiser la discussion budgétaire selon une procédure logique : la première partie a pour objet l'évaluation des recettes de l'année et la fixation d'un équilibre budgétaire ; il en résulte un plafond de dépenses auquel doivent se conformer les dispositions de la seconde partie<sup>(1)</sup>. Cet enchaînement logique doit être lisible pour les parlementaires et faciliter le déroulement de l'examen du projet de loi de finances.

---

(1) Voir à ce sujet, MM. Philippe Lamy et Gérald Sutter, ouvrage coordonné par MM. Jean-Pierre Camby et Gérald Sutter, *Le budget de l'État : la LOLF, 4<sup>e</sup> édition*, LGDJ, 2019, pp. 239-246.

LE CHAMP DE LA LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE

	Domaine obligatoire	Domaine exclusif	Domaine partagé
Article liminaire présentant le solde effectif et le solde structurel des administrations publiques	•	•	
<b>Première partie</b>	<b>Domaine obligatoire</b>	<b>Domaine exclusif</b>	<b>Domaine partagé</b>
Modification de l'autorisation de perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à une autre personne morale (1° du I de l'article 34)		•	
Dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire (2° du I)			•
Affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État (2° du I)		•	
Ratification des décrets établissant des rémunérations pour service rendu (2° du I)		•	
Affectation de recettes au sein du budget de l'État (3° du I)		•	
Évaluation des prélèvements sur recettes (4° du I)		•	
Évaluation de chacune des recettes budgétaires (5° du I)		•	
Fixation des plafonds de dépenses et des autorisations d'emplois (6° du I)	•	•	
Données générales de l'équilibre budgétaire (tableau d'équilibre) (7° du I)	•	•	
Autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État (8° du I)		•	
Évaluation des ressources et des charges de trésorerie (tableau de financement) (8° du I)		•	
Dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des disponibilités des collectivités territoriales (8° du I)		•	
Dérogation à l'obligation de libeller les emprunts de l'État en euros (8° du I)		•	
Plafond de variation nette de la dette (9° du I)		•	
Utilisation des éventuels surplus du produit des impositions de toute nature (10° du I)		•	
<b>Seconde partie</b>	<b>Domaine obligatoire</b>	<b>Domaine exclusif</b>	<b>Domaine partagé</b>
Fixation du montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du budget général (1° du I)		•	
Fixation des plafonds des autorisations d'emplois (2° du I)		•	
Fixation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ou des découverts des budgets annexes et des comptes spéciaux (3° du I)		•	
Majoration du plafond de reports (4° du II)		•	
Autorisation de l'octroi de garanties de l'État et fixation de leur régime (5° du II)		•	
Autorisation des prises en charge des dettes de tiers et fixation de leur régime (6° du II)		•	
Dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire (a du 7° du II)			•

	Domaine obligatoire	Domaine exclusif	Domaine partagé
Dispositions affectant directement les charges budgétaires de l'État (b du 7° du II)			•
Modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales (c du 7° du II)			•
Approbation des conventions financières (d du 7° du II)			•
Information et contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (e du 7° du II)			•
Dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics (f du 7° du II)			•

Source : MM. Philippe Lamy et Gérard Sutter, ouvrage coordonné par MM. Jean-Pierre Camby et Gérard Sutter, Le budget de l'État : la LOLF, 4<sup>e</sup> édition, LGDJ, 2019, pp. 243-245.

La clarté de la structure et du contenu de la loi de finances est d'autant plus importante qu'un amendement ne respectant pas les dispositions de l'article 34 ne pourra pas être déposé. Le dernier alinéa de l'article 47 de la LOLF selon lequel « *les amendements non conformes aux dispositions de la [LOLF] sont irrecevables* », empêche en effet le dépôt de tout amendement parlementaire ou gouvernemental, qui ne respecte pas les dispositions relatives au champ ou à la structure de la loi de finances <sup>(1)</sup>.

Or, en dépit d'une apparente simplicité, la structure de la loi de finances présente des **subtilités qui nuisent à la fluidité des débats parlementaires et à leur bonne compréhension**.

- Schématiquement, la première partie de la loi de finances comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année de la loi de finances. Ainsi, en octobre de l'année N-1, lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année N, une disposition indexant les seuils d'imposition de l'impôt sur le revenu ayant un effet en année N a sa place dans la première partie de la loi de finances, puisqu'elle a un impact financier sur le budget de l'État en année N.

En revanche, une disposition de même nature, mais dont l'entrée en vigueur est différée de sorte qu'elle a un impact en année N+1 ou ultérieurement n'a pas sa place en première partie de la loi de finances, mais en seconde partie. Dans la conception actuelle de l'article 34 de la LOLF, l'adoption de cette dernière disposition n'aurait pas d'effet sur l'équilibre budgétaire et il n'a donc pas à figurer en première partie.

---

(1) Pour ce qui est des modalités du contrôle de la recevabilité des amendements au regard de la LOLF, le lecteur pourra utilement se reporter au rapport d'information n° 4546 de M. Gilles Carrez sur la recevabilité des initiatives parlementaires, février 2017, pp. 99 et suivantes.

Dans la même veine, une disposition de nature fiscale qui a un impact en année N, mais qui n'a pas d'impact sur le budget de l'État n'a pas sa place en première partie, mais en seconde partie. Il peut s'agir, par exemple, d'une disposition relative à une imposition de toute nature dont le produit n'est pas affecté à l'État, comme les taxes affectées à la sécurité sociale, les taxes transférées aux collectivités territoriales ou les taxes affectées aux opérateurs de l'État dès lors que l'État ne se voit pas reverser une part du produit de la taxe quand ce dernier excède un certain plafond (voir *infra* la partie sur les taxes affectées).

On constate d'ailleurs que toute disposition relative à l'assiette, au taux ou aux modalités de recouvrement d'une imposition de toute nature peut être discutée en loi de finances, qu'elle ait un impact sur l'équilibre budgétaire de l'année N - sur le fondement du 2° du I de l'article 34 - ou qu'elle n'en ait pas - sur le fondement du a du 7° du II - soit parce que son produit n'est pas affecté à l'État, soit parce que son impact budgétaire est postérieur à l'année N.

● La structure actuelle a pour avantage d'amener logiquement la discussion de l'article d'équilibre et des plafonds de dépenses après l'examen des articles relatifs aux recettes de l'année de la loi de finances. Elle a en revanche pour inconvénient **d'entraîner des redondances dans la discussion budgétaire entre la première et la seconde partie**. Ainsi, tout amendement proposant une disposition relative à l'assiette, au taux ou aux modalités de recouvrement d'une imposition de toute nature dont le produit est affecté à l'État pourra être discuté en première partie, mais également en seconde partie pourvu que son auteur prévoie une entrée en vigueur différée d'au moins une année par rapport à la disposition discutée en première partie. Le débat a lieu deux fois quand bien même l'amendement discuté en première partie aurait été rejeté par l'une des chambres sur son principe même.

Le rapporteur propose donc de **rassembler en première partie de la loi de finances l'ensemble des dispositions fiscales qui auraient un impact sur les finances de l'État, quand bien même cet impact aurait lieu à partir d'une année postérieure à celle de la loi de finances**<sup>(1)</sup>. Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'ont pas d'impact sur l'équilibre budgétaire ni en année N ni à partir d'une année ultérieure demeureraient en seconde partie. Il en irait ainsi des dispositions relatives à la fiscalité affectée aux organismes de sécurité sociale<sup>(2)</sup>, des dispositions relatives à la fiscalité locale et des dispositions relatives aux taxes affectées aux opérateurs (dès lors qu'elles ne sont pas plafonnées...).

---

(1) Les dispositions relatives aux taxes et impositions affectées à des tiers et plafonnées seraient placées en première partie de la loi de finances dès lors que l'écrêtement éventuel profiterait à l'État, même si la disposition prévoit que l'écrêtement a lieu une année postérieure à celle de la loi de finances. Les taxes affectées à des tiers et non plafonnées demeureraient en seconde partie.

(2) Les dispositions relatives à la fiscalité affectée qui ont un impact sur l'équilibre des organismes dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale peuvent figurer à la fois en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale.

Pour le rapporteur, l'examen des articles et amendements de seconde partie pourrait être centré sur ces dispositions fiscales et l'examen des crédits des missions eux-mêmes devrait être plus réduit qu'actuellement, le débat sur la loi de finances n'ayant pas pour objet de passer en revue l'ensemble des politiques publiques sectorielles.

Le rapporteur est conscient que l'équilibre budgétaire arrêté à la fin de la première partie ne découlerait pas de l'ensemble des dispositions relatives aux recettes de la première partie, mais seulement de celles des dispositions qui ont un impact budgétaire sur l'année de la loi de finances. Il ne pense toutefois pas que cet obstacle soit dirimant. Il suffirait en effet d'accepter que l'équilibre budgétaire ne prenne en compte qu'une partie des dispositions adoptées avant le vote de l'article d'équilibre, tout comme il est aujourd'hui accepté que soient discutées dans la seconde partie de la loi de finances des dispositions qui n'ont et n'auront aucun impact sur les finances de l'État.

**Proposition** : rassembler l'ensemble des dispositions fiscales ayant un impact sur les recettes de l'État en première partie de la loi de finances, que cet impact ait lieu l'année de la loi de finances ou à partir d'une année ultérieure.

## 2. Repenser la loi de finances rectificative de fin d'année

● De façon significative, l'article 1<sup>er</sup> de la LOLF dresse une typologie des lois de finances. Sont des lois de finances :

- la loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;
- la loi de règlement ;

– la loi spéciale autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année lorsque le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile par le Gouvernement, dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

**Les lois de finances rectificatives ont pour objet de modifier la loi de finances de l'année**, la LOLF leur en confère d'ailleurs le monopole<sup>(1)</sup>. En toute logique, le contenu et la structure des lois de finances rectificative sont donc définis par référence au contenu et à la structure des lois de finances.

Ainsi, comme la loi de finances, les lois de finances rectificatives sont structurées en deux parties. Elles ont donc un domaine obligatoire, un domaine exclusif et un domaine partagé identiques à ceux présentés dans le tableau *supra*.

---

(1) Article 35 de la LOLF.

• Les lois de finances rectificatives sont des outils juridiques permettant d'atteindre un équilibre entre l'impératif de respect de l'autorisation budgétaire du Parlement et la nécessité de laisser au Gouvernement la possibilité de consommer des crédits à un niveau supérieur à ce qui a été prévu en loi de finances initiale ou de proposer au Parlement des mesures nouvelles en recettes.

À ce titre, les lois de finances rectificatives sont des **instruments concourant à l'affirmation du principe de sincérité budgétaire** que la LOLF a consacré. Dans sa décision <sup>(1)</sup> sur la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier <sup>(2)</sup>, le Conseil constitutionnel a estimé que la Constitution et les dispositions organiques <sup>(3)</sup> exigeaient que le Gouvernement dépose un projet de loi de finances rectificative dans le cas où il apparaîtrait que « *les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées* ». Les lois de finances rectificatives constituent donc une garantie du pouvoir de contrôle du Parlement en matière budgétaire.

La loi de finances rectificative a de plus la compétence particulière - partagée avec la loi de règlement - de **ratification des ouvertures de crédits opérées par les décrets d'avance** prévus à l'article 13 de la LOLF (voir le 1 du A du III sur le régime des décrets d'avance). En cas d'ouverture de crédits par décrets d'avance en cours d'année, l'adoption par le Parlement d'une loi de finances rectificative les ratifiant permet de ne rendre que temporaire l'atteinte à l'autorisation parlementaire.

Il convient d'ailleurs de noter que dans le cas où le Gouvernement prend des décrets d'avance dits « non-gagés », c'est-à-dire en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national au sens du dernier alinéa de l'article 13 de la LOLF, il lui revient de déposer immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement un projet de loi de finances portant ratification des crédits ainsi ouverts. Compte tenu des contraintes de calendrier et de forme – s'agissant en particulier des annexes budgétaires - qui s'attachent au dépôt des lois de finances initiales et des lois de règlement, l'existence des lois de finances rectificative donne au Gouvernement la possibilité de satisfaire relativement facilement cette exigence à tout moment de l'année civile.

• **L'usage qui a été fait jusqu'à récemment des lois de finances rectificatives, tant par le Gouvernement que par les parlementaires, a pu susciter des interrogations, voire des critiques de la part des parlementaires eux-mêmes et des observateurs.** Il n'est en effet pas certain qu'il ait été en totale conformité avec l'esprit du législateur organique. Deux types de dévoiements ont ainsi été relevés.

---

(1) Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, cons. 9 et 10.

(2) Loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

(3) Il s'agissait à l'époque de l'article 35 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959.

En premier lieu, s'il est vrai que les lois de finances rectificatives ratifient les ouvertures par décrets d'avance, l'**abus de ce type de mouvements réglementaires de crédits** a affaibli leur portée. En même temps qu'elles ont ratifié des décrets d'avance, certaines lois de finances rectificatives ont également ouvert des montants importants de crédits pour combler des sous-budgétisations initiales, marquant par là un contournement du principe de sincérité budgétaire pourtant consacré explicitement par l'article 32 de la LOLF. Les ouvertures de crédits opérés en cours de gestion en 2016 et en 2017 sont des exemples paroxystiques de ce dévoiement, dénoncé par la Cour des comptes <sup>(1)</sup>.

En second lieu, les projets de loi de finances rectificative de fin d'année ont constitué à plusieurs reprises des **véhicules législatifs commodes** permettant au Gouvernement d'inscrire des dispositions de nature fiscale sans impact sur l'année en cours et qui auraient pu figurer dans le projet de loi de finances initiale si elles avaient été prêtes quelques semaines plus tôt dans l'année. À titre d'exemple, le projet de loi de finances rectificative pour 2017 (n° 384) comportait initialement 24 articles qui auraient pu figurer dans le projet de loi de finances initiale. Le Gouvernement a par ailleurs déposé 35 amendements portant article additionnel en première lecture à l'Assemblée nationale. Cette pratique a suscité la réprobation de certains parlementaires. Le président de la commission des finances, M. Éric Woerth, a ainsi noté que le dépôt d'un si grand nombre d'amendements équivalait en réalité au dépôt d'un collectif budgétaire supplémentaire <sup>(2)</sup>.

Une telle pratique pose également problème en matière de **délais d'examen**. Les projets de loi de finances rectificative ne bénéficient pas des délais d'examen minimums garantis par l'article 42 de la Constitution ni du délai de soixante-dix jours prévu pour les lois de finances initial à l'article 47. Dans les faits, les projets de loi de finance rectificative sont parmi les projets de loi dont les délais d'examen sont les plus courts.

Les **parlementaires eux-mêmes ont participé au dévoiement des projets de loi de finances rectificative de fin d'année** en les utilisant pour déposer des amendements de nature fiscale, dans certains cas identiques à des amendements qui avaient été déposés quelques semaines plus tôt au projet de loi de finances. De nombreux débats qui ont lieu en octobre se répètent donc quelques semaines plus tard. Ainsi, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017 <sup>(2)</sup> précité, 180 amendements portant articles additionnels ont été déposés par des députés en première lecture.

---

(1) *Cour des comptes*, Le budget de l'État en 2017, mai 2018.

(2) *Assemblée nationale XV<sup>e</sup> législature, session ordinaire 2017-2018, compte rendu de la première séance du lundi 4 décembre 2017* ([lien](#)).

**Ces pratiques ne sont satisfaisantes ni pour le Parlement ni pour le Gouvernement.** Le Parlement découvre des dispositions de nature fiscale qu'il n'a pas examinées dans le cadre du projet de loi de finances, ce qui suscite inmanquablement des suspicions de sa part et peut donner à certains parlementaires l'impression d'être mis devant le fait accompli. Cette impression est renforcée lorsque le Gouvernement dépose en séance publique un nombre d'amendements important relativement au nombre d'articles du projet de loi pour lesquels le Parlement ne dispose pas d'évaluation préalable. Sachant que le Gouvernement prend des risques en agissant de la sorte, les dispositifs fiscaux ainsi introduits dans le projet de loi ne bénéficiant pas de l'expertise juridique du Conseil d'État.

- Compte tenu des objections faites par les parlementaires lors de la discussion du second projet de loi de finances rectificative pour 2017 et des critiques adressées par la Cour des comptes sur la gestion de l'exercice 2017 <sup>(1)</sup>, le **Gouvernement s'est engagé dans la voie de l'amélioration de la qualité de la programmation et de la gestion budgétaires.** D'une part, en 2018, pour la première fois depuis 1985, aucun décret d'avance n'a été pris et le montant des crédits ouverts en loi de finances rectificative de fin d'année net du montant des annulations a été relativement faible, s'établissant à 80 millions d'euros.

D'autre part, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année n'a pas comporté de dispositions de nature fiscale, conformément à l'engagement du Gouvernement.

- Cette amélioration ne dépend que de la pratique et de la bonne volonté du Gouvernement. Sa réitération n'est pas certaine. Le rapporteur estime qu'il serait utile de modifier la LOLF pour **prévoir un nouveau type de lois de finances correspondant aux actuelles lois de finances rectificative de fin d'année, dont le domaine serait réduit : il ne pourrait pas contenir de dispositions de nature fiscale à l'exception de celles qui ont un impact sur le budget de l'État de l'année en cours.** Cette loi de finances rectificative serait ainsi une **véritable loi de rectification des finances de l'année en cours**, qu'il s'agisse des recettes, de l'équilibre ou des dépenses.

Le rapporteur souhaite que ce nouveau type de lois de finances rectificatives devienne le **vecteur de droit commun des dispositions législatives de rectification des comptes.** Dans le cas où le Gouvernement aurait besoin d'introduire des mesures fiscales nouvelles qui auraient pu figurer en projet de loi de finances, il devrait alors déposer un autre projet de loi, éventuellement un projet de loi de finances rectificative tel que prévu actuellement par la LOLF.

- Il s'agira toutefois de **veiller à ce que cette limitation des mesures fiscales de fin d'année hors projet de loi de finances ne vienne pas dégrader la qualité de la loi de finances elle-même.**

---

(1) *Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017, mai 2018.*

Il se pourrait en effet que cette contrainte pousse le Gouvernement à déposer davantage d'amendements en projet de loi de finances, le cas échéant proposant des dispositifs fiscaux nouveaux. Le Parlement serait alors privé d'évaluation préalable sur ces documents et se trouverait enserré dans de courts délais d'examen. Le Gouvernement, quant à lui, ne pourrait pas bénéficier, au moins formellement, de l'expertise du Conseil d'État. En somme, le risque est de reporter sur l'examen du projet de loi de finances les désavantages actuellement liés à l'examen de dispositions fiscales dans le projet de loi de finances rectificative.

**Proposition** : Restreindre le champ du collectif de fin d'année aux opérations de fin de gestion et prévoir qu'il ne peut comporter de dispositions fiscales autres que celles relatives à l'année en cours.

### 3. Récapituler l'ensemble des dispositions fiscales adoptées hors loi de finances au moment de l'examen de la loi de finances

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques de 2011 dont certaines dispositions ont été décrites *supra* prévoyait à l'origine un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pour traiter de la fiscalité et des principes fondamentaux concernant les ressources de la sécurité sociale.

L'instauration d'un tel monopole aurait plusieurs avantages. Il permettrait d'abord la discussion des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires dans le même cadre que la discussion relative aux équilibres budgétaires et sociaux. Il conférerait ensuite davantage de lisibilité et de transparence pour les parlementaires et les citoyens en organisant l'examen des dispositions de nature fiscale ou sociale dans des textes bien identifiés. Les discussions budgétaires s'en trouveraient simplifiées. Il limiterait enfin le « *contournement des procédures budgétaires* » et l'« *insuffisante protection des recettes fiscales et sociales* » décrits par la circulaire du 4 juin 2010 qui a préconisé la présentation par le Gouvernement des mesures fiscales et des recettes afférentes à la sécurité sociale dans les projets de lois financières <sup>(1)</sup>.

Plutôt favorable à ce que les dispositions fiscales soient réservées aux lois de finances, le rapporteur n'ignore toutefois pas les difficultés que poserait à court terme une proposition en ce sens, comme l'ont montré les débats parlementaires lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de 2011 <sup>(2)</sup>.

---

(1) Circulaire du 4 juin 2010 relative à l'édition de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale.

(2) Voir notamment le rapport n° 3333 de M. Jean-Luc Warsmann fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle (N° 3253) relatif à l'équilibre des finances publiques, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, avril 2011 ([lien](#)).

Il estime toutefois qu'il est indispensable que les parlementaires disposent d'une vision claire au moment de l'examen du projet de loi de finances de l'ensemble des dispositions fiscales adoptées en cours d'année dans des lois autres que la loi de finances. Actuellement, l'article 12 de la loi de règlement pour 2007 <sup>(1)</sup> impose au Gouvernement que soit jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe récapitulant les dispositions de nature fiscale adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente. Concrètement, ces informations figurent dans le tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances.

Le rapporteur constate que ces informations ne sont pas assez mises en valeur. Elles pourraient par exemple faire l'objet d'une annexe à part plutôt que de figurer parmi la multitude de données présentées au tome I de l'annexe « Voies et moyens ». Leur présentation pourrait de plus être une exigence organique, au même titre que la présentation de la liste et de l'évaluation par bénéficiaire des impositions de toutes natures à des personnes morales autres que l'État prévue au 1° de l'article 51 de la LOLF.

**Proposition** : Prévoir dans la LOLF qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe explicative récapitulant de manière exhaustive les dispositions fiscales adoptées hors lois de finances.

---

(1) Loi n° 2008-759 du 1er août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.



## II. RENFORCER LA PORTÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

La LOLF avait un double objectif initial d'amélioration de la gestion publique et de renforcement de l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement, qui se sont notamment traduits par une augmentation significative de la lisibilité de la dépense publique. L'organisation de la maquette budgétaire y a fortement contribué : la globalisation des crédits au sein de missions, spécialisés selon une logique de destination, c'est-à-dire en fonction de politiques publiques définies, a permis de mieux rendre compte de l'utilisation des crédits, de responsabiliser les gestionnaires et d'élargir le droit d'amendement des parlementaires tandis que l'institution de la justification au premier euro a contribué à renforcer le contrôle parlementaire sur la dépense.

Ces avancées ont cependant été limitées par l'éclatement des circuits de financement, en particulier en raison de la persistance de nombreuses affectations de recettes à des tiers (y compris à des fonds sans personnalité juridique). Dans son rapport *Budget review*<sup>(1)</sup>, publié en 2018, l'OCDE a souligné le problème de la **fragmentation budgétaire** en France, qui est bien plus forte que dans les autres pays de l'OCDE. Cette fragmentation est issue de deux caractéristiques particulières :

– d'une part, **il existe deux budgets distincts en France**, les députés votant séparément les recettes et les dépenses de la Sécurité sociale et celles du budget général de l'État ;

– d'autre part, le **nombre d'opérateurs, disposant de leur budget propre, c'est-à-dire hors du budget de l'État, a fortement augmenté**. Ces opérateurs sont de plus souvent financés par des taxes affectées, ce qui accroît le caractère fragmenté des finances publiques et participe à la débudgétisation de la dépense.

Cette partie se concentrera sur la deuxième forme de fragmentation des finances publiques, qui porte sur l'ensemble des débudgétisations (hors champ de la sécurité sociale). Ces débudgétisations rendent complexe l'évaluation du coût réel des politiques publiques mises en œuvre, soustraient au contrôle de la représentation nationale des dépenses qui devraient être retracées dans le budget de l'État et limitent la capacité des gestionnaires à allouer les ressources en fonction des priorités publiques.

---

(1) Delphine Moretti and Dirk Kraan, *Budgeting in France*, *OECD Journal on Budgeting*, 2018, vol. 18, issue 2, 8-72.

### **Le nécessaire rapprochement de la discussion sur les recettes du PLF et du PLFSS**

À l'automne, sont examinés de façon concomitante le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, sans discussion commune sur les deux textes, ce qui pose plusieurs difficultés.

En premier lieu, en dehors des années où l'on examine des projets de loi de programmation des finances publiques, il n'y a **pas de discussion d'un texte de niveau législatif portant sur l'ensemble des administrations publiques**.

En deuxième lieu, le **champ du PLF et le champ du PLFSS se recoupent**. Ainsi, les lois de financement de la sécurité sociale peuvent comporter toutes dispositions relatives à leurs recettes et, en particulier, les dispositions relatives à la fiscalité affectée, comme la CSG ou la taxe sur les salaires. Or, la LOLF permet que la seconde partie de la loi de finances puisse contenir des dispositions relatives aux impositions de toute nature, même si elles ne sont pas affectées à l'État. Ainsi, une **modification du taux de CSG peut à la fois être portée par un PLF et par un PLFSS**. Des amendements sur ces taxes affectées peuvent donc être déposés et discutés en PLF et en PLFSS.

En troisième lieu, **l'ampleur des flux financiers entre l'État et la sécurité sociale pourrait également justifier une meilleure articulation de ces textes et une discussion commune de certaines dispositions**, notamment des dispositions relatives aux flux entre ces deux sous-secteurs d'administration publique. En effet, la sécurité sociale prend en charge certaines prestations pour le compte de l'État et il existe des subventions d'équilibre pour certains régimes spéciaux (régime des marins et des militaires, personnels de RATP, SNCF). De plus, la compensation des exonérations de cotisations sociales et des pertes de recettes a largement contribué à la complexité des circuits de financement.

Dans leur rapport, publié en 2018, MM. Charpy et Dubertret préconisent de **simplifier les recettes affectées à la sécurité sociale et de refonder les règles d'exonération**<sup>(1)</sup>, notamment en définissant les ressources propres à la sécurité sociale et en faisant évoluer le principe général de compensation des mesures générales de baisses des prélèvements obligatoires.

La mission estime qu'a minima une **discussion commune portant sur les recettes du PLF pourrait être institutionnalisée dans les débats budgétaires**. Selon le secrétariat général du Gouvernement (SGG), cette discussion commune pourrait présenter un risque constitutionnel ; le rapporteur souhaite que cette question soit approfondie et argumentée.

---

(1) MM. Charpy et Dubertret, Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, 2018.

## A. AMÉLIORER LA PERTINENCE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

La LOLF a mis en place une organisation nouvelle de la structure du budget de l'État, basée sur une présentation des crédits par destination. Ce bouleversement a permis d'améliorer de façon significative l'information du Parlement sur l'utilisation des crédits et d'élargir son droit d'amendement, qui s'exerce désormais au niveau de la mission budgétaire.

Si cette nouvelle organisation ne doit pas être remise en cause, nous assistons aujourd'hui à une forme de retour de la spécialisation des crédits par nature avec la concentration des crédits dans des programmes « support » et l'isolement des crédits d'investissements au sein des programmes d'investissement d'avenir.

En outre, cette nouvelle organisation de la structure budgétaire ne s'est pas accompagnée d'une association plus importante des parlementaires à ses évolutions, d'où une certaine déception par rapport aux espoirs initiaux.

### 1. La structuration du budget de l'État par politiques publiques permet une meilleure lisibilité de l'action publique et un élargissement du droit d'amendement des parlementaires

La Cour des comptes a souligné l'importance de la maquette budgétaire : *« la structure de présentation, d'examen et de vote du projet de loi de finances est déterminante. Elle constitue le cadre du dialogue entre le Gouvernement et le Parlement. Si cette structure est trop globale, elle peut se voir reprocher son opacité par le Parlement, son vote étant alors insuffisamment étayé. Trop précise, elle risque de donner au travers du budget une vision morcelée de l'action de l'État, au détriment de l'essentiel »*<sup>(1)</sup>.

Les profonds changements induits par la LOLF sur l'organisation du budget de l'État sont globalement sources de satisfaction, ils ont permis à la fois de clarifier la destination des crédits inscrits en loi de finances et d'élargir le droit d'amendement des parlementaires.

#### a. Une nouvelle architecture du budget de l'État

La présentation du budget de l'État a radicalement changé avec l'entrée en vigueur de la LOLF. Alors que sous le régime de l'ordonnance de 1959, le budget était organisé en 848 chapitres, la LOLF structure la présentation des dépenses de l'État au regard des politiques publiques. Son article 7 définit un nouveau cadre budgétaire par lequel **l'autorisation de dépenses est fondée sur une**

---

(1) Cour des comptes, rapport public thématique de novembre 2011, La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives, p. 20.

**présentation des crédits par destination**, organisée en missions et programmes, et non plus par nature, organisée en titres, parties, sections et chapitres.

Une **mission**, interministérielle ou ministérielle, « *comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Les missions constituent les unités au sein desquelles s'exerce le droit d'amendement : l'article 47 de la LOLF prévoit en effet que la charge s'entend au niveau de la mission. Elles servent également **d'unité de vote**, ce qui signifie que le droit d'amendement des parlementaires s'exerce au niveau de la mission. Il faut néanmoins souligner que la mission n'a pas d'existence réelle au niveau de la gestion et de l'exécution des crédits, ce qui est paradoxal étant donné l'importance qu'elle revêt en tant qu'unité de vote. Il serait pertinent de repenser la notion même de mission et du sens à lui donner aujourd'hui.

Les missions sont composées de **programmes**, regroupant les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. **Unité de spécialité des crédits, ils constituent le cadre d'exécution du budget**. Un programme est décliné, pour l'exécution des lois de finances, en budgets opérationnels de programme (BOP), eux-mêmes subdivisés en unités opérationnelles (UO). À la différence des missions, les programmes ne peuvent relever que d'un seul ministère, afin d'identifier un responsable unique de la gestion des crédits chargé de rendre compte de leur utilisation.

Au sein des programmes, les crédits doivent être déclinés par **actions**, qui précisent de façon **indicative** leur destination. Ces actions permettent de rendre compte de façon plus détaillée de la répartition des crédits en fonction des politiques publiques qu'ils financent. Si dans les faits, les gestionnaires ne sont pas tenus de respecter cette répartition, ces crédits sont très souvent le critère d'analyse utilisé par les rapporteurs spéciaux pour présenter les crédits ouverts ou exécutés.

Cette nouvelle architecture budgétaire permet, pour les parlementaires, une meilleure lisibilité du budget, pour les ministères, une plus grande liberté de gestion, et conduit les pouvoirs publics à mettre en place **un schéma plus pertinent d'organisation** <sup>(1)</sup>. La structuration du budget en politiques publiques incite à une meilleure vision stratégique.

L'enjeu est de taille : la nouvelle architecture budgétaire conditionne la portée de l'autorisation de dépense donnée par le Parlement et la capacité de celui-ci à contrôler l'utilisation de cette autorisation.

---

(1) *Cour des comptes, rapport public thématique de novembre 2011, La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, p. 52 : par exemple, la gendarmerie nationale a été rattachée au ministère de l'intérieur, la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique ont été fusionnées au sein de la direction générale des finances publiques et l'administration centrale du ministère de la culture a été réorganisée avec la création de trois directions générales, deux épousant les contours des programmes « patrimoines » et « création de la mission Culture et la dernière correspondant à la mission Médias.

Le choix d'une présentation du budget par politiques publiques n'empêche pas une **présentation par nature de dépenses**. Ainsi, les charges budgétaires de l'État sont regroupées par titres, dont l'un est consacré aux dépenses de personnel. Cette présentation sert d'information au Parlement mais demeure purement indicative, les crédits d'un programme étant fongibles entre les différents titres, à l'exception notable des dépenses de personnel. L'article 7 de la LOLF dispose que « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature* » et qu'ils sont « *assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État* », lesquels sont spécialisés par ministère.

### Un droit d'amendement renouvelé des parlementaires

La LOLF a permis **d'accroître de façon sensible le droit d'amendement des parlementaires en leur permettant de réallouer des crédits entre programmes d'une même mission**, à condition que le montant des crédits de la mission dans son ensemble n'augmente pas. Elle leur permet également de créer de nouveaux programmes au sein d'une mission, sous la même condition.

Cette possibilité est utilisée par les parlementaires : 557 amendements de crédits ont été déposés par des parlementaires en séance publique lors de l'examen en première lecture du PLF pour 2019 à l'Assemblée nationale. Cependant, **seulement 9 amendements ont été adoptés**, ce qui montre les limites pratiques de ce droit d'amendement élargi.

#### NOMBRE D'AMENDEMENTS DE CRÉDITS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017	PLF 2018	PLF 2019
Déposés	122	154	118	124	139	119	97	151	149	143	303	599
Adoptés	52	46	39	63	71	38	14	44	56	48	46	51
<i>dont initiative gouvernementale</i>	37	34	33	39	63	35	9	37	47	40	41	42
<i>dont initiative parlementaire</i>	15	12	6	24	8	3	5	7	9	8	5	9

Source : J.-P. Camby et G. Sutter, Le budget de l'État : la LOLF, 4<sup>e</sup> édition, 2019 et commission des finances de l'Assemblée nationale.

### **Une autorisation parlementaire dédoublée**

L'article 8 de la LOLF précise que les crédits ouverts en loi de finances sont constitués d'autorisations d'engagement, qui encadrent l'engagement des dépenses de l'État, et de crédits de paiement qui reflètent les phases ultérieures de la dépense, jusqu'au paiement par le comptable public. Cette distinction permet notamment de mieux rendre compte de la dimension pluriannuelle de la dépense puisque des autorisations d'engagements consommées peuvent être soldées par des crédits de paiement sur des exercices ultérieurs.

Dans l'objectif de simplifier la compréhension de ce double mécanisme, le rapporteur s'interroge sur l'opportunité d'une évolution sémantique. **Il souhaiterait que le terme « crédits de paiement » soit désormais remplacé par celui « d'autorisations de paiement »** afin de mieux rendre compte de la dynamique de décaissement de la dépense autorisée par le comptable public.

#### ***b. Une relative stabilité de la structure budgétaire***

La maquette budgétaire est restée relativement stable depuis 2006. Si l'on ne prend pas en compte les comptes spéciaux et les budgets annexes, la comparaison entre le premier budget voté en format « LOLF », **la loi de finances pour 2006, et le dernier budget voté fait apparaître un nombre presque constant de missions au budget général, passant de 33 missions à l'origine à 32 pour l'exercice actuel.** Cette stabilité cache cependant quelques modifications :

- quatre regroupements de deux missions ;
- une division de mission en deux missions ;
- la création de deux missions spécifiques : « Action et transformation publiques » et « Investissements d'avenir ».

L'évolution des programmes a été un peu plus fluctuante mais la structure reste stable dans l'ensemble. Par exemple, deux programmes ont été créés en loi de finances initiale pour 2019 et un programme supprimé. **La loi de finances initiale pour 2019 comportait 125 programmes** contre 133 dans la loi de finances initiale pour 2006.

**La souplesse accordée à la structure budgétaire permet d'adapter à la conjoncture les contours des politiques publiques menées.** Par exemple, comme en 2011, un programme budgétaire temporaire *Présidence française du G7*, rattaché à la mission *Action extérieure de l'État*, a été créé en 2018 pour deux ans, afin de retracer les dépenses liées à la préparation, à l'organisation et au déroulé du sommet du G7 dont la France exerce la présidence en 2019.

Si la création d'une mission est un monopole gouvernemental, ce n'est pas le cas de celle des programmes. Certains programmes sont donc créés par amendement parlementaire, ce cas restant tout de même assez minoritaire. Ainsi, **le programme *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État*, rattaché à la mission *Action et transformations publique*, a été créé dans la loi de finances initiale pour 2019 sur initiative du rapporteur de la mission d'information, en tant que rapporteur spécial** <sup>(1)</sup>.

**Cette stabilité s'explique principalement par l'indépendance entre l'organigramme gouvernemental et la structure du budget.** En effet, si les gouvernements affichent généralement leurs priorités à travers l'organisation ministérielle, ce qui implique des modifications substantielles des champs ministériels, ce n'est pas le cas de l'architecture budgétaire. À titre d'exemple, si le Gouvernement d'Édouard Philippe a choisi de rattacher les secrétariats d'État chargés de l'égalité entre les femmes et les hommes et des personnes handicapées au Premier ministre, les crédits des programmes *Égalité entre les femmes et les hommes* et *Handicap et dépendance* sont restés rattachés à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Un autre facteur d'explication de cette stabilité réside également dans la **réticence du Gouvernement à l'égard de la création de nouveaux programmes par les parlementaires.** Ces derniers utilisent de toute façon majoritairement cette possibilité pour déposer des amendements d'appel et attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de sanctuariser ou d'augmenter des crédits destinés à une politique publique spécifique. Sauf rares exceptions, l'organisation de la maquette reste donc une prérogative du Gouvernement.

---

(1) Amendement CF431 adopté en commission des finances puis amendement n° II-313 adopté en séance publique.

**ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE DU BUDGET GÉNÉRAL  
2006-2019**

<b>Missions de la loi de finances pour 2006</b>	<b>Missions de la loi de finances pour 2019</b>
	<b>Action et transformation publique</b>
Action extérieure de l'État	Action extérieure de l'État
Administration générale et territoriale de l'État	Administration générale et territoriale de l'État
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Agriculture, <b>alimentation</b> , forêt et affaires rurales
Sécurité sanitaire	
Aide publique au développement	Aide publique au développement
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation
Conseil et contrôle de l'État	Conseil et contrôle de l'État
Culture	Culture
Défense	Défense
Direction de l'action du Gouvernement	Direction de l'action du Gouvernement
Écologie et développement durable	Écologie, développement <b>et mobilités</b> durables
Transports	
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	<b>Économie</b>
Engagements financiers de l'État	Engagements financiers de l'État
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire
Gestion et contrôle des finances publiques	Gestion des finances publiques <b>et des ressources humaines</b>
	<b>Investissements d'avenir</b>
Justice	Justice
Médias	Médias, <b>livres et industries culturelles</b>
Outre-mer	Outre-mer
Politique des territoires	<b>Cohésion des territoires</b>
Ville et logement	
Pouvoirs publics	Pouvoirs publics
Provisions	<i>Crédits non répartis</i>
Recherche et enseignement supérieur	Recherche et enseignement supérieur
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite
Relations avec les collectivités territoriales	Relations avec les collectivités territoriales
Remboursements et dégrèvements	Remboursements et dégrèvements
Santé	Santé
Sécurité	Sécurités
Sécurité civile	
Solidarité et intégration	Solidarité, <b>insertion et égalité des chances</b>
	<b>Immigration, asile</b> et intégration
Sport, jeunesse et vie associative	Sport, jeunesse et vie associative
Travail et emploi	Travail et emploi

Source : commission des finances, d'après les lois de finances pour 2006 et 2019.

### ***c. L'existence de missions interministérielles***

L'article 7 de la LOLF permet de définir des missions regroupant des programmes de différents ministères s'ils participent d'une même politique publique. Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a validé cette disposition, « *considérant que le caractère interministériel éventuellement conféré par le Gouvernement à certaines missions est sans effet sur la conformité de ces dispositions à la Constitution* »<sup>(1)</sup>. À noter que la plupart des missions recourent un périmètre ministériel, les missions interministérielles étant plutôt l'exception : sur les 32 missions du budget général pour 2019, 22 sont ministérielles, 8 sont interministérielles et deux sont constituées de dotations (*Crédits non répartis* et *Pouvoirs publics*).

Les missions interministérielles rassemblent pour la plupart des programmes de deux ministères, à l'instar de la mission *Enseignement scolaire* qui comprend cinq programmes rattachés au ministre de l'éducation nationale et un programme *Enseignement technique agricole* rattaché au ministre chargé de l'agriculture. La mission *Recherche et enseignement supérieur* fait figure d'exception avec ses neuf programmes rattachés à six ministères différents.

**La LOLF ne prévoit pas de déterminer un ministre « chef de file » sur les missions interministérielles.** Si l'on observe que, *de facto*, l'un des ministres concernés défend parfois seul la mission au Parlement, cela ne fait pas de lui un « chef de file » puisqu'il ne dispose pas d'une capacité d'arbitrage, apanage du Premier ministre.

Pour la Cour des comptes, « *les missions interministérielles souffrent de l'absence de l'expression d'une stratégie d'ensemble qu'elles sont censées incarner* »<sup>(2)</sup>. Dans les projets annuels de performance transmis au Parlement, une présentation stratégique des missions a été insérée en 2009, mais elle juxtapose généralement les priorités des différents programmes qui la composent.

En outre, **certaines politiques, bien qu'interministérielles, ne disposent pas d'un budget transversal identifié par une mission.** Il en est ainsi, par exemple, de l'égalité entre les femmes et les hommes : cette politique bénéficie d'un programme spécifique de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* et fait l'objet d'un suivi interministériel dans un document de politique transversal (DPT) qui ne recense pas moins de 33 programmes concourant à cette politique. Les DPT permettent ainsi de relier les dépenses concourant à une même politique publique sans en faire une unité de gestion (voir *infra*).

---

(1) Conseil Const., Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006, considérant 24.

(2) Cour des comptes, rapport public thématique de novembre 2011, La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives, p. 47.

**LES MISSIONS INTERMINISTÉRIELLES DU BUDGET DE L'ÉTAT  
(AU PLF POUR 2019)**

Mission	Ministères concernés
<b>Aide publique au développement</b>	Ministre de l'économie et des finances Ministre de l'Europe et des affaires étrangères
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	Ministre des armées Premier ministre
<b>Cohésion des territoires</b>	Ministre de la cohésion des territoires Premier ministre
<b>Enseignement scolaire</b>	Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse Ministre de l'agriculture et de l'alimentation
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation Ministre de la transition écologique et solidaire Ministre de l'économie et des finances Ministre des armées Ministre de la culture Ministre de l'agriculture et de l'alimentation
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	Ministre de la transition écologique et solidaire Ministre de l'action et des comptes publics
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	Ministère de la Solidarité et de la santé Premier ministre
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse Ministre des sports

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

**La plupart des missions interministérielles sont issues de l'organisation de la structure gouvernementale qui est fluctuante ou résultent de spécificités historiques.** Ces dernières ne sont pas composées de masses budgétaires importantes et ne comportent pas d'enjeux réels en termes de pilotage.

– la jeunesse et les Sports ne sont pas toujours un ministère autonome et ne sont pas non plus toujours dans le même périmètre ministériel ;

– le caractère interministériel de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* résulte aujourd'hui du rattachement de deux secrétaires d'État au Premier ministre (une chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, l'autre des personnes handicapées) ;

– le programme *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Cohésion des territoires* représente des montants budgétaires marginaux (25 millions d'euros en CP en LFI 2019) et est issu du caractère très spécifique des actions menées dans ce cadre, pilotées par les préfets ;

– le programme *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* de la mission *Anciens combattants* représente aussi un volume financier limité (105 millions d'euros en LFI 2019) et son rattachement au Premier ministre s'explique historiquement par le fait que les décisions accordant les mesures de réparation financières sont prises par le Premier ministre ;

– le programme *Enseignement technique agricole* de la mission *Enseignement scolaire* ne représente qu'une partie réduite des crédits de la mission (1,4 milliard d'euros en LFI 2019 sur les 72,7 milliards d'euros de la mission) et a pour objectif de retracer une partie spécifique de l'activité d'enseignement scolaire ;

– la mission *Régimes sociaux de retraite*, enfin, ne présente pas d'enjeux en termes de pilotage puisqu'elle regroupe des crédits destinés à financer des dépenses de guichet sous la forme de pensions.

**Finalement, seules deux missions revêtent un caractère interministériel ayant des conséquences en termes de pilotage des crédits, la mission *Aide publique au développement* et la mission *Recherche et enseignement supérieur*.** Cette dernière pose des problématiques récurrentes liées à l'impossibilité de piloter une mission qui rassemble neuf ministères.

Une interrogation pourrait également se poser sur la pertinence de conserver le caractère interministériel de la mission *Aide publique au développement*, le choix pouvant être fait de créer un ministère à part entière, comme c'est le cas dans de nombreux pays européens. Cette décision est de nature politique et le maintien de la mission telle qu'elle existe aujourd'hui ne pose pas de problème à la mission d'information. Cependant, il lui apparaît nécessaire de revoir en profondeur l'organisation de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*.

#### **La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs)**

28,1 milliards d'euros sont inscrits en LFI 2019 sur la MIREs, ce qui en fait la cinquième mission la plus importante du budget général en montant. Cette mission interministérielle regroupe neuf programmes rattachés à six ministères différents, dans l'objectif de retracer l'effort de chaque ministère concerné en faveur de la recherche dans une seule mission.

Une analyse de ces programmes montre cependant que le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation est responsable de quatre programmes qui représentent presque 90 % des crédits de la mission. Les programmes rattachés aux autres ministères concernés rassemblent donc un volume de crédits marginaux, tant dans la mission concernée que relativement aux autres programmes que ces ministères pilotent à titre principal. Ainsi, dans les faits, le caractère interministériel de cette mission est source de confusion et ne permet pas de dégager un pilotage efficace de la politique publique menée puisqu'elle rassemble des ministères qui ne sont concernés qu'à titre accessoire.

La mission d'information estime qu'il est nécessaire de recentrer le périmètre de la MIREs sur les quatre programmes gérés par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et de redistribuer les autres programmes dans le champ de compétence ministériel auxquels ils appartiennent. Un document de politique transversale pourrait ensuite venir utilement retracer l'ensemble des crédits dédiés à la politique de recherche et d'enseignement supérieur.

**Proposition** : recentrer le périmètre de la MIREs sur les quatre programmes gérés par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et redistribuer les autres programmes dans le champ de compétence ministériel auxquels ils appartiennent. Compléter la nouvelle mission créée par un document de politique transversale pour garantir la qualité de l'information transmise au Parlement.

## 2. L'exercice apparaît cependant inachevé

Pour la Cour des comptes, « *la traduction des politiques publiques en missions et programmes reste un exercice inachevé* »<sup>(1)</sup>.

Elle relève en effet des logiques contraires : « *entre le souci légitime de disposer de la vision la plus exhaustive possible des politiques publiques, la volonté incontestable, sur un plan démocratique, de valoriser certains choix politiques, celle, réaliste du ministère du budget et des comptes publics de disposer de structures budgétaires cohérentes, dotées d'une certaine taille critique, et celle des gestionnaires visant à maintenir une concordance la plus étroite possible entre leur périmètre de gestion et leur périmètre administratif, des compromis multiples, cumulant les défauts, ont été élaborés* »<sup>(2)</sup>. Elle préconise une revue périodique des missions dans le cadre de la préparation de chaque loi de programmation.

La spécialisation des crédits par destination reste incomplète. On observe aujourd'hui le retour d'une spécialisation des crédits par nature avec le renforcement des programmes support et l'isolement des crédits d'investissement dans les programmes d'investissement d'avenir (PIA).

### *a. Le rôle limité du Parlement dans la définition de la maquette*

La phase de préparation de la loi de finances appartient au Gouvernement. La création d'une mission est un monopole gouvernemental, le Parlement peut uniquement créer ou supprimer des programmes. Il ne peut pas déplacer des dépenses d'une mission à une autre. Dans la pratique, le rôle du Parlement dans la définition de la structure budgétaire reste trop réduit.

**Le Parlement a d'abord été associé à la définition de la nouvelle maquette budgétaire lors de la mise en œuvre de la LOLF.** Ainsi, le législateur organique a prévu, parmi les dispositions transitoires<sup>(3)</sup>, que le Parlement soit spécifiquement informé de la nomenclature proposée par le Gouvernement en amont du premier exercice budgétaire en format « LOLF », et ce, avant qu'elle ne fût définitivement arrêtée par le Gouvernement.

---

(1) *Cour des comptes, rapport public thématique de novembre 2011, La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, p. 25.

(2) *Ibid.*, p. 70.

(3) *Article 66 de la LOLF.*

La première structure du budget en missions et programmes a ainsi été présentée le 21 janvier 2004 au Parlement, soit un an avant les dispositions prévues par la LOLF.

La procédure de l'article 66 LOLF prévoyait une simple information du Parlement sans procédure d'avis, mais les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ont publié des recommandations. Parmi les recommandations de la MILOLF, on peut notamment citer le refus des missions mono-programmes, qui aurait pour effet de limiter le droit d'amendement prévu par l'article 47. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs depuis censuré cette pratique dans sa décision n° 2005-530 du 29 décembre 2005.

Ces échanges n'ont pas connu de suite durable. **Aujourd'hui, les évolutions de la maquette sont presque exclusivement le fait de décisions gouvernementales malgré l'instauration du débat d'orientation des finances publiques (DOFP)<sup>(1)</sup> qui est supposé être l'occasion pour les parlementaires d'intervenir sur la structure budgétaire.** Dans les faits, ce n'est jamais le cas, les questions de maquette n'étant pas abordées.

**Le manque d'intérêt des parlementaires peut certes être mis en avant, mais le problème réside surtout dans le calendrier budgétaire qui n'est pas optimal.** En effet, lors de la tenue du DOFP en séance publique (première quinzaine de juillet), les arbitrages gouvernementaux sont déjà majoritairement effectués et la structure budgétaire n'est plus réellement susceptible de bouger. Ainsi, l'influence du Parlement sur la structure budgétaire ne peut se faire qu'à horizon plus lointain.

Très peu de programmes sont finalement créés par les parlementaires, ces derniers **utilisant surtout cette possibilité au cours des débats budgétaires comme amendements d'appel à destination du Gouvernement.** Ces amendements ont pour objectif d'isoler les crédits destinés à une action spécifique pour la mettre en valeur dans un objectif d'affichage politique ou pour contourner l'impossibilité de modifier les dépenses d'une mission à l'autre. En effet, isoler les crédits au sein d'un nouveau programme permet d'attirer l'attention du Gouvernement et de l'influencer dans le sens d'une suppression du nouveau programme dans la mission initiale et d'ajouter la dépense dans la mission de destination.

C'est par exemple qu'a tenté de faire Mme Marie-Ange Magne, rapporteure spéciale de la mission *Médias, livre et industries culturelles* lors du PLF 2019 en proposant la création d'un nouveau programme *Aides au transport postal de la presse* dans la mission *Économie*<sup>(2)</sup>.

---

(1) L'article 48 de la LOLF prévoit la tenue facultative d'un débat d'orientation des finances publiques sur la base de la transmission par le Gouvernement d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (DOFP) qui comporte notamment la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes.

(2) Amendement n° II-CF390.

L'objectif était d'isoler les crédits alloués à ces aides à la presse, d'attirer l'attention sur le manque de cohérence de la structure de la mission et d'inciter à une modification de la maquette du prochain budget avec le rattachement de ce programme à la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

D'autres parlementaires formulent dans leurs rapports spéciaux des recommandations au Gouvernement concernant des changements de maquette. Par exemple, Julien Aubert, rapporteur spécial sur la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, a proposé dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2018 et de celui pour 2019 des modifications de la maquette budgétaire <sup>(1)</sup> qui n'ont, à ce stade, pas été retenues par le Gouvernement.

La création de programmes par initiative parlementaire est rare mais il existe quelques exceptions. Par exemple, **le programme *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État*, rattaché à la mission *Action et transformations publique*, a été créé dans la loi de finances initiale pour 2019 sur initiative du rapporteur de la mission, en tant que rapporteur spécial** <sup>(2)</sup>.

#### **Proposition de modification de la mission *Écologie, développement et mobilité durables***

La Mission souhaite qu'une revue périodique des missions soit mise en œuvre. Si la plupart des missions lui semblent pertinentes, il apparaît que la mission *Écologie, développement et mobilités durables* est quelque peu confuse. Elle agrège des politiques très différentes, relatives aux transports, à l'énergie, ou à la préservation de l'environnement. Cette situation résulte de la disparition de la mission *Transports* du budget général en 2008, qui a été fusionnée avec la mission *Écologie et développement durable*.

À noter qu'il existe aussi trois comptes d'affectation spéciale (*Transition énergétique, Aides à l'acquisition de véhicules, Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*) et un budget annexe (*Contrôle et exploitation aériens*) en relation avec ces politiques publiques dont l'existence pourrait être remise en cause (voir *infra*).

---

(1) Il propose la création de deux nouveaux programmes : un à vocation sociale et territoriale qui rassemblerait les actions du programme 174 actuel et les crédits du CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ainsi que certaines actions du programme 345 et un autre programme dédié à la transition énergétique qui regrouperait les autres actions du programmes 345 et les crédits visant au remboursement des intérêts et du capital de la dette accumulée auprès d'EDF au titre d'un déficit de compensation.

(2) Amendement CF431 adopté en commission des finances puis amendement n° II-313 adopté en séance publique.

**Proposition** : scinder la mission *Écologie, développement et mobilité durables* en deux nouvelles missions, ce qui permettrait d'isoler la politique relative aux transports de la politique de l'énergie et du développement durable, de supprimer les comptes d'affectation spéciale et d'inscrire leurs crédits sur la mission correspondante.

### ***b. Le développement excessif des programmes support***

Le principe de ventilation des crédits par politique publique instauré par la LOLF a connu dès sa mise en œuvre une dérogation importante avec le développement de programmes « support ».

**La MILOLF a recensé 13 programmes « support » sur le budget de l'État dans le PLF 2019** sachant qu'elle a retenu comme définition de ces programmes la concentration des moyens de soutien et de mise en œuvre d'une ou de plusieurs politiques publiques.

**Ces programmes avaient à l'origine pour objectif de prendre en compte les exceptions liées aux cas de polyvalences et aux missions d'état-major** <sup>(1)</sup>. Cependant, leur nombre a augmenté au moment de la mise en œuvre de la LOLF en 2006 dans un contexte de mutualisation des activités afin de réduire la dépense publique. En effet, les fonctions mutualisées entre plusieurs services ou ministères sont intégrées dans ces programmes dans la mesure où il est complexe de les ventiler en fonction de la politique publique à laquelle ils concourent. Un même bâtiment peut en effet accueillir des agents qui mettent en œuvre différentes politiques publiques et des agents peuvent être polyvalents dans leurs tâches. Les programmes « support » sont donc parfois utiles pour assurer une bonne gestion des crédits puisqu'ils permettent une globalisation des crédits de fonctionnement adaptée à la réalité des pratiques des gestionnaires.

Depuis 2006, le nombre de **programmes « support » est globalement stable**. La tendance est plutôt à sa légère diminution avec un **phénomène de concentration des dépenses de support sur un nombre plus réduit de programmes** : ainsi, par exemple, les dépenses de conduite et de pilotage des politiques d'équipements ont été fusionnées avec celles des politiques environnementales et de développement durable en 2008 dans un nouveau programme *Conduite des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*. De même, jusqu'en 2011, les dépenses de soutien des politiques sociales et sanitaires étaient séparées entre deux programmes distincts. **Un seul programme « support » a été ajouté ces dernières années**, le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* mais il sera bientôt fusionné avec le programme 307 *Administration territoriale*.

---

(1) Il s'agit des trois programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » ; « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » ; « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » (services vétérinaires notamment).

On observe également qu'au **cours du temps, de nombreux ministères ont centralisé leurs dépenses de personnel sur le seul programme support**. Ainsi, le nombre de programmes portant des dépenses de titre 2 est passé de 69 en 2006 à 50 en 2018.

Le coût global de ces programmes est en augmentation mais il faut prendre en compte plusieurs facteurs qui induisent des variations importantes :

– les crédits inscrits sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense » augmentent de près de 21 milliards d'euros du fait d'une mesure de périmètre, la majorité des crédits du programme « Emploi des forces » ayant été déplacée sur ce programme support, mais une hausse significative d'environ 9 milliards d'euros est observée ;

– les dépenses de soutien de la politique d'équipement de l'État ont fortement diminué avec l'évolution de la politique publique menée.

Si l'on prend en compte ces deux mesures de périmètre, **les crédits inscrits sur les programmes « support » ont augmenté de 40 % entre 2006 et 2019, passant de 25,3 milliards d'euros à 35,5 milliards d'euros, soit dans les mêmes proportions que les dépenses du budget général sur cette période**.

Cependant, une analyse plus précise du type de crédits concernés montre que l'augmentation des volumes financiers inscrits sur les programmes support concerne presque exclusivement des dépenses de personnel, ce qui confirme le phénomène de concentration de ces dépenses sur les programmes « support ». **L'ensemble des dépenses de titre 2 des programmes support a été multiplié par trois entre 2006 et 2019, passant de 10,4 milliards d'euros en 2006 à 32,32 milliards d'euros en 2019** alors que l'ensemble des dépenses de personnel a augmenté de 60 % sur la période.

Par exemple, les dépenses de personnel de la mission *Défense* ont toutes été regroupées sur le programme support d'où la très forte augmentation des crédits ci-dessus. Autre exemple plus anecdotique, alors que les dépenses de personnel relatives à la politique du culte étaient budgétées sur le programme *Vie politique, culturelle et associative* en 2006, elles ont été regroupées sur le programme support du ministère de l'intérieur (programme *Conduite et pilotage des dépenses de l'intérieur*).

**PROGRAMMES SUPPORT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT PLF 2019 <sup>(1)</sup>**

<b>Programme</b>	<b>Mission</b>	<b>Ministères concernés*</b>
<b>P 216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</b>	Administration générale et territoriale de l'État	Ministère de l'Intérieur
<b>P 307 Administration territoriale</b>	Administration générale et territoriale de l'État	Ministère de l'Intérieur
<b>P 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</b>	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Ministère de l'Agriculture et alimentation
<b>P 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture (une partie seulement des crédits)</b>	Culture	Ministère de la Culture
<b>P 212 Soutien de la politique de défense</b>	Défense	Ministère des Armées
<b>P129 Coordination du travail gouvernemental</b>	Direction de l'action du Gouvernement	Premier ministre
<b>P 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées</b>	Direction de l'action du Gouvernement	Premier ministre
<b>P 217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie de l'énergie, du développement durable et de la mer</b>	Écologie, développement et mobilités durables	Ministère de la Transition écologique et solidaire et Ministère de la Cohésion des territoires
<b>P 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</b>	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Ministère de l'économie et ministère de l'action et des comptes publics
<b>P 214 Soutien de la politique de l'éducation nationale</b>	Enseignement scolaire	Ministère de l'Éducation nationale et ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
<b>P 124 Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative</b>	Solidarités	Ministère des Solidarités et de la santé, ministère de la Cohésion des territoires, ministères des Sports, ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse
<b>P 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice</b>	Justice	Ministère de la Justice
<b>P 155 Conception gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail</b>	Travail et emploi	Ministère du Travail

\* Un programme ne pouvant pas être interministériel, les programmes support qui regroupent les dépenses de plusieurs ministères sont rattachés au premier ministère mentionné.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

(1) À noter que dans le PLF 2020, les programmes 333 et 307 sont fusionnés dans un nouveau programme support « Administration territoriale de l'État » (voir infra).

Plusieurs critiques peuvent être avancées concernant ces programmes « support ». Pour la Cour des Comptes, « *ces programmes ne respectent pas la lettre de l'article 7 de la LOLF puisqu'ils ne correspondent pas à une politique publique et privent d'autres programmes de l'identification des moyens permettant de les mettre en œuvre* <sup>(1)</sup> ». **Outre leur caractère dérogatoire à l'article 7 de la LOLF, cette présentation nuit à la lisibilité de la dépense et réduit les marges de manœuvre des gestionnaires** des programmes vidés des dépenses de mise en œuvre de la politique publique (notamment des dépenses de personnel), limitant de fait les possibilités d'utilisation de la fongibilité asymétrique, ce qu'avait déjà mis en avant la MILOLF en 2004 <sup>(2)</sup>.

**Un dialogue important entre le responsable de programme et le responsable du programme « support » devient donc nécessaire** pour lier la politique publique aux moyens de fonctionnement et aux effectifs prévus pour la mettre en œuvre. En 2010, le comité interministériel d'audit des programmes recommandait d'ailleurs la mise en place d'une charte de gestion ministérielle des programmes afin d'organiser les relations entre ces deux acteurs <sup>(3)</sup>.

Ces programmes « support » nuisent également à la lisibilité de l'autorisation parlementaire qui **ne dispose pas de l'information complète sur le coût d'une politique publique déterminée**. De plus, **ils rendent impossibles la détermination lors de l'examen du PLF de la politique publique sur laquelle se concentrent les variations d'effectifs** puisque les plafonds d'autorisation d'emplois sont indiqués par programme mais non par action.

**La désresponsabilisation des gestionnaires est enfin accentuée par la tendance à rassembler l'ensemble des moyens de fonctionnement dans des programmes « support » même quand la polyvalence des agents ou la mutualisation des tâches ne le justifie pas entièrement**, un risque souligné par la MILOLF en 2004 : « *il apparaît que plusieurs ministères ont imputé les moyens des directions opérationnelles de leur administration centrale à des programmes de soutien, alors que ces crédits peuvent aisément être rattachés aux programmes que ces directions mettent en œuvre. Ce choix, contraire au principe de responsabilisation, aura pour effet de « sanctuariser » les moyens des services dans un programme spécifique, et d'empêcher les responsables de programme de « politique » d'avoir la maîtrise des agents mettant en œuvre « leur » politique* » <sup>(4)</sup>.

---

(1) Cour des comptes, rapport public thématique de novembre 2011, *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, p. 55.

(2) MILOLF, *Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique, 2004*, p. 15 : « Les responsables de programme doivent disposer de l'ensemble des crédits ouverts pour mener leurs actions. Le principe de responsabilisation suppose en effet que chaque gestionnaire, pour pouvoir atteindre ses résultats, maîtrise tous les moyens prévus pour mener à bien la politique dont il a la charge. Par conséquent, l'intégralité des crédits participant à une politique donnée, quelle que soit la nature de ces crédits, doit être regroupée au sein d'un même programme ».

(3) Comité interministériel d'audit des programmes, *Rapport d'activité, décembre 2010*, p. 27.

(4) *Ibid.*

Par exemple, le programme 217, qui sert de support à la mise en œuvre des politiques publiques des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires, porte depuis la LFI 2018 l'ensemble des effectifs et de la masse salariale du ministère de la Cohésion des territoires <sup>(1)</sup>, en plus de ceux du ministère de la transition écologique. Si le rassemblement des effectifs « support » des deux ministères se justifie par les efforts importants de mutualisation engagés par les deux ministères (notamment le regroupement des fonctions comptables, des missions de gestion administrative et de paie, des fonctions achats et commande publique), **le rapatriement des autres crédits de personnel (effectifs « métier ») du ministère de la cohésion des territoires n'est pas justifié.**

En effet, le PAP indique simplement que ce regroupement offre « une gestion plus souple et optimisée du plafond d'emplois ministériel et des crédits de personnel attachés » et « facilite également la mise en œuvre des réformes en permettant une plus grande fluidité dans la gestion des ressources humaines », ce qui paraît significativement éloigné de l'esprit de la LOLF et de la dérogation accordée à l'origine. Il faut noter que ces dépenses de personnel étaient déjà regroupées avec les dépenses « support » de la politique publique en faveur de l'écologie entre 2006 et 2012, avant qu'un changement de périmètre ministériel ne conduise à les isoler dans un programme spécifique (le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durables*).

En outre, il faut souligner que l'utilisation de ces programmes est hétérogène d'un ministère à l'autre, ce qui est source de complexité : certains programmes « support » sont communs à plusieurs ministères, d'autres rassemblent l'ensemble des dépenses d'un ministère tandis que pour d'autres ministères, il existe des actions support au sein de chaque programme de la mission.

Ainsi, la Mission recommande a minima une présentation claire et détaillée dans les documents budgétaires de la ventilation des dépenses de soutien, afin de permettre au Parlement d'identifier les coûts complets des politiques publiques. Surtout, **elle souhaite que l'encadrement de ces programmes « support » soit renforcé pour que la logique initiale soit respectée.** Les programmes « support » devraient ainsi se limiter aux fonctions réellement transversales ou aux seuls crédits qu'il n'est pas possible d'affecter à un programme de politique publique défini. **Une revue des programmes support est aujourd'hui nécessaire pour recentrer les crédits inscrits sur ces programmes sur les dépenses qui s'apparentent réellement à des fonctions support.**

**Propositions :** Faire une revue des programmes « support », sur la base de critères d'encadrement plus stricts des fonctions « support », afin d'en exclure les dépenses qui n'en relèveraient pas.

---

(1) *Hormis ceux portés par les programmes 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire et 147 Politique de la ville (sous plafond des services du Premier ministre), et de ceux portés par le budget du ministre chargé des affaires sociales.*

### **Le cas particulier de l'administration déconcentrée**

L'organisation déconcentrée a également fait l'objet du regroupement de ses moyens de fonctionnement dans un programme dédié.

Le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a été mis en place dans le PLF pour 2011 dans le cadre de la création des directions départementales interministérielles, afin de garantir la mutualisation des fonctions support et de réduire les coûts de fonctionnement des services déconcentrés. Depuis la loi de finances pour 2017, le programme comprend également les moyens de fonctionnement des directions régionales métropolitaines sous l'autorité des préfets de région (soit 13 DIRECCTE, 12 DREAL, 13 DRAAF et 13 DRAC et les directions régionales spécifiques à l'Île-de-France) ainsi que de ceux des SGAR métropolitains, suite aux recommandations du rapport IGF-IGA publié en avril 2016, sur la « mutualisation des moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets ».

La logique de mutualisation se poursuit dans le PLF 2020 qui prévoit la création d'un nouveau programme au sein de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, intitulé *Administration territoriale de l'État*, qui fusionnerait d'une part le programme 307 « *Administration territoriale* » de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* et d'autre part le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Si cette fusion réduit *de facto* le nombre de programmes « support », elle accroît le volume du programme dédié et réduit la lisibilité de la dépense qui agrège désormais les moyens de deux ministères différents (ministère de l'Intérieur et Premier ministre).

#### ***c. L'isolement de crédits d'investissement dans les PIA : la poursuite des efforts entrepris pour améliorer la lisibilité de ces dépenses est nécessaire***

Le choix politique d'une sanctuarisation des crédits d'investissement a conduit à accentuer la tendance à la **reconcentration des crédits par nature**, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF. Des crédits d'investissements ont en effet été regroupés dans de grands plans spécifiques, **les programmes d'investissements d'avenir (PIA)**, dont les fonds sont **confiés à des opérateurs** de l'État. Ces PIA conduisent donc aussi à accentuer le phénomène de fragmentation des finances publiques puisqu'au 31 décembre 2018, près de 46 milliards d'euros avaient été versés à des opérateurs pour financer des projets d'investissement.

Le pilotage de ces programmes d'investissement repose sur une **cellule dédiée placée auprès du Premier ministre**, le commissariat général à l'investissement, devenu en 2018 le secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

Trois PIA ont été mis en œuvre. Les deux premiers PIA étaient portés par des **programmes budgétaires éphémères**, supprimés l'année suivant celle de leur création, ce qui limitait très largement la portée de l'autorisation budgétaire et la lisibilité du Parlement sur ces dépenses.

À la suite des critiques de la Cour des comptes<sup>(1)</sup> et du Parlement, le Gouvernement a choisi de créer, en LFI pour 2017, une **mission du budget de l'État dédiée aux investissements d'avenir du PIA 3**. Cette mission permet un suivi parlementaire des crédits du PIA 3 et l'amélioration de l'information du Parlement par la publication annuelle d'un projet annuel de performance en PLF et d'un rapport annuel de performance sur l'exécution annexé au projet de loi de règlement. Elle a entraîné la nomination d'un **responsable de programme**, commun aux trois programmes de la mission, principal interlocuteur du Parlement.

De plus, **le nombre d'opérateurs a été considérablement réduit, ce qui améliore la lisibilité du dispositif**. Alors que la mise en œuvre des PIA 1 et 2 reposait sur 12 opérateurs, ils ne sont plus que 4 dans le cadre du PIA 3 : la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance, l'Ademe et l'ANR.

La mise en place de cette mission a été accompagnée de la publication par la Cour d'une note d'analyse de l'exécution budgétaire annuelle sur la mission Investissements d'avenir. En mars 2018, elle a publié un rapport public thématique sur *Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique*.

Cette amélioration de l'information du Parlement ne résout néanmoins pas les problèmes de fonds soulevés par ce mode de présentation et d'utilisation des crédits d'investissement de l'État. **L'existence même des PIA reste contraire à l'esprit de la LOLF** et à son article 7 puisque ces crédits ne concourent pas à la mise en œuvre d'une seule politique publique définie.

La Mission estime qu'il est aujourd'hui nécessaire de mettre en conformité l'utilisation des crédits d'investissement avec les règles instaurées par la LOLF. Si le mode de gestion des crédits par une cellule dédiée reste pertinent, la Mission recommande de supprimer la mission *PIA* et de ventiler les crédits d'investissement par mission budgétaire concernée.

**Proposition** : supprimer la mission PIA 3 et ventiler les crédits d'investissement par mission concernée, en conservant les modalités de gestion spécifique au PIA.

---

(1) *Cour des comptes*, Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger, 2015.

La Mission recense d'autres problématiques qui pourraient faire l'objet d'améliorations :

– **la question de la responsabilité politique devant le Parlement doit être tranchée.** En effet, la mission *Investissements d'avenir* est sous la responsabilité du Premier ministre. Cependant, c'est toujours un secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances qui défend ce budget lors de l'examen parlementaire alors que les autres missions sous la responsabilité du Premier ministre sont défendues par le ministre chargé des relations avec le Parlement ;

– il semble nécessaire **d'inclure les dépenses des PIA dans la norme de dépenses pilotables de la prochaine loi de programmation des finances publiques** (LPFP), ce qui n'avait pas été fait lors de la précédente LPFP ;

– il faut **renforcer l'évaluation globale des retombées économiques et financières des PIA** qui reste aujourd'hui très limitée. Seul un rapport du comité d'examen à mi-parcours a été publié par France Stratégie en 2016 et France stratégie est chargée d'évaluer en 2019 l'application du PIA 1 ;

– une attention particulière doit être portée **au respect du principe d'additionnalité des crédits des PIA**, ce principe n'étant pas toujours appliqué ;

– enfin, il faut réagir rapidement face au **risque de débudgétisation des recettes** mis en avant par la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État en 2017. En effet, les PIA ont vocation à s'accompagner de retours financiers sur investissement, dont le retour n'est pas assuré à l'heure actuelle du fait d'un manque de coordination des différents acteurs.

## B. RÉAFFIRMER LES GRANDS PRINCIPES DU DROIT BUDGÉTAIRE

### 1. Renforcer le principe d'unité budgétaire en encadrant plus strictement le recours aux budgets annexes, comptes spéciaux et aux fonds sans personnalité juridique

Principe fondamental du droit budgétaire, l'unité budgétaire suppose le regroupement dans un texte unique de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Ce principe conditionne la clarté du budget et la portée du vote annuel du budget par les parlementaires. Il implique donc qu'il existe un texte de loi unique avec un compte unique qui récapitule la totalité des recettes et des dépenses, que les recettes et les dépenses soient présentées de façon homogène et qu'elles ne soient pas contractées.

Ce principe est menacé par la tendance des Gouvernements successifs à favoriser les débudgétisations, afin de soustraire certaines dépenses au contrôle du Parlement et pour des raisons de facilité de gestion.

La LOLF a prévu la possibilité de recourir aux budgets annexes et comptes spéciaux dans le but de prévenir ces risques de débudgétisation de la dépense. Il semble néanmoins nécessaire d'en adapter l'usage aux pratiques actuelles.

En effet, ces outils n'ont pas permis de limiter réellement le phénomène de débudgétisation des dépenses, qui apparaît aujourd'hui comme un des facteurs principaux de la fragmentation de nos finances publiques. Après la multiplication des opérateurs, c'est maintenant le développement des fonds sans personnalité juridique qui vient remettre profondément en cause l'unité du budget de l'État.

#### *a. Des budgets annexes obsolètes dont l'existence est remise en cause*

La LOLF a fortement encadré les possibilités de recours à un budget annexe. Limitées dès l'ordonnance de 1959 aux services de l'État dépourvus de la personnalité morale, elles ont été restreintes aux seuls cas de leurs **opérations résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services**, et donnant lieu au **paiement de redevances**, lorsqu'elles sont **effectuées à titre principal** par ces services (article 18 LOLF). Ces règles excluent de fait les activités donnant lieu au paiement d'un simple prix, financées principalement par des taxes ou effectuées à titre non principal par un service de l'État. Leur création ainsi que l'affectation de recettes doivent impérativement faire l'objet d'une disposition de loi de finances.

Seuls trois budgets annexes qui existaient en 2005 répondaient à ces nouvelles règles : le budget des Journaux officiels, celui de l'Aviation civile et

celui des Monnaies et médailles. Ce dernier budget a été supprimé par l'article 36 de la loi de finances pour 2007 et transformé en établissement public.

Les trois autres budgets annexes qui existaient préalablement à l'entrée en vigueur de la LOLF ont été transformés en établissement public (pour l'ancien budget annexe des prestations sociales agricoles) ou ont vu leurs crédits réintégrés au budget général (c'est le cas des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la libération, dont les crédits ont été réintégrés dans la mission *Justice*).

Ainsi, le volume des dépenses des budgets annexes a diminué de 90 % entre 2002 et 2005 <sup>(1)</sup>.

Les budgets annexes sont régis par des règles de présentation et de fonctionnement particulières, qui ont notamment pour intérêt de refléter la spécificité de leur activité économique et commerciale. Comprenant une section des opérations courantes et une section des opérations en capital, ils fonctionnent avec des crédits limitatifs auxquels peut s'appliquer, le cas échéant, une fongibilité asymétrique. Présentés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les budgets annexes sont répartis en programmes. Chaque budget annexe est assimilable à une mission et fait donc l'objet d'un vote lors de l'examen par le Parlement du projet de loi de finances initiale.

Depuis 2007, il ne reste plus que deux budgets annexes, *Publications officielles et information administrative* (ancien *Journaux officiels*) et *Contrôle et exploitation aériens* (ancien *Aviation civile*), qui représentent respectivement 177,8 millions d'euros et 2,1 milliards d'euros en LFI 2019.

La Cour des comptes dénonce depuis 2008 la non-conformité aux règles de la LOLF du budget annexe *Contrôle et exploitation aérien* puisqu'il **finance des missions régaliennes de l'aviation civile** <sup>(2)</sup>. Elle recommande donc de le transformer en établissement public et examine ce sujet dans le cadre d'une enquête menée en 2019.

**La Mission s'interroge sur la pertinence de conserver cette catégorie spécifique de dérogation au principe d'universalité budgétaire.** Elle a conscience que ces budgets annexes ont été créés pour limiter les débudgétisations et renforcer l'information du Parlement sur ce type de dépenses mais elle estime désormais que la complexité de ce dispositif prend le pas sur les avantages qu'il peut comporter, surtout si l'on considère qu'un seul des deux budgets annexes existants respecte entièrement les règles de la LOLF. Cette suppression impliquerait la création de deux établissements publics. Une réflexion plus approfondie pourrait également être menée sur la possibilité de budgétiser ces crédits.

---

(1) MM. Jean-Pierre Camby et Gérard Sutter, *Le budget de l'État : la LOLF, 4<sup>e</sup> édition, 2019*

(2) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur le Budget annexe Contrôle et exploitation aérien, pp. 37-38.*

**Proposition** : supprimer les budgets annexes.

**b. Rationaliser le nombre de comptes d'affectation spéciale**

Les comptes spéciaux sont une autre dérogation au principe d'universalité budgétaire. Prévu par l'ordonnance de 1959, leur régime a été encadré par la LOLF afin de garantir l'équilibre entre une gestion efficace et lisible de la dépense publique et le respect de l'autorisation budgétaire du Parlement.

Il existe quatre types de comptes spéciaux, qui obéissent à des règles différentes :

– les **comptes de commerce** « retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale » (article 22 LOLF). À noter que l'article 22 de la LOLF prévoit l'existence du compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* qui permet au Trésor de gérer la dette à travers des interventions sur les divers produits financiers sans s'opposer à la règle de non-contraction des dépenses et des recettes ;

– les trois **comptes d'opérations monétaires** « retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire » (article 22 LOLF) ;

– les **comptes de concours financiers** « retracent les prêts et avances consentis par l'État » (article 26 LOLF). Le plus important en volume financier est le concours *Avances aux collectivités territoriales* (110,6 milliards en LFI 2019).

– les **comptes d'affectation spéciale**, sur lesquels se concentre l'analyse de la mission.

Les **comptes d'affectation spéciale** (CAS) qui retracent « des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, **par nature, en relation directe avec les dépenses concernées** » (article 21 LOLF). Cette règle est plus stricte que l'article 25 de l'ordonnance de 1959 qui n'encadrerait pas la décision d'affectation (seules les « ressources particulières » étaient mentionnées). Par exemple, dans sa décision du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006, le Conseil constitutionnel a censuré pour non-respect de cette règle la disposition qui prévoyait que le compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* pourrait financer la compensation versée par l'État aux banques au titre des prêts souscrits par les jeunes en vue du financement de leur permis de conduire <sup>(1)</sup>.

---

(1) Conseil Constit., Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006, considérant 34.

Il est important de souligner que cette nouvelle règle résulte d'un compromis entre les deux chambres du Parlement, l'Assemblée nationale ayant supprimé en première lecture les CAS et le Sénat ayant voté leur maintien.

Chaque compte d'affectation spéciale constitue une mission et voit ses crédits spécialisés par programme (article 20 LOLF) sachant qu'il ne peut exister de compte mono-programme <sup>(1)</sup>.

La LOLF encadre plus strictement les modalités de gestion de ces comptes. Ainsi, **les crédits du budget général ne peuvent compléter les recettes particulières des comptes que dans la limite de 10 %** des crédits initiaux du compte concerné (contre 20 % dans l'ordonnance de 1959). De plus, la LOLF précise **qu'aucun versement ne peut être effectué à partir d'un compte spécial au profit du budget général**, d'un budget annexe ou d'un compte spécial, sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances.

La LOLF reprend la règle prévue par l'ordonnance de 1959 selon laquelle en cours d'année, **le total des dépenses engagées ou ordonnancées ne peut pas dépasser le total des recettes constatées** (sauf pendant les trois mois suivants sa création). Cependant, il est considéré que ce total des recettes constatées regroupe les recettes encaissées en cours d'année et le solde du compte en début d'année, afin de permettre le financement des crédits reportés ou des dépenses pluriannuelles. Cela signifie donc que le solde cumulé du compte doit toujours être positif ou égal à zéro ; il ne peut en aucun cas être déficitaire.

Enfin, les nouvelles règles de gestion des crédits sont applicables aux CAS, ce qui implique d'une part que les crédits inscrits sur les CAS ne peuvent plus être évaluatifs et d'autre part, que les commissions des finances doivent être informées préalablement lorsque les recettes sont majorées par décrets d'avance.

Deux comptes d'affectation spéciale sont prévus par l'article 21 de la LOLF : le compte *Participations financières de l'État* et le compte *Pensions*, du fait de leur caractère très particulier.

Le **CAS Participations financières de l'État** retrace sur un compte unique les « *opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante* ». Ce CAS retrace donc **l'activité de l'État actionnaire**. Les recettes issues des produits de cession de participations sont affectées prioritairement aux dépenses nécessitées par les investissements en capital dans diverses sociétés et organismes. Ce compte d'affectation spéciale peut également être alimenté par des versements du budget général et participer au désendettement de l'État ou d'établissements publics.

Il faut cependant souligner que **les montants inscrits dans ce compte sont fixés de façon conventionnelle**, afin de ne pas donner d'information au marché sur l'activité stratégique d'actionnaire envisagée <sup>(2)</sup>. Le montant de 5 milliards d'euros en recette est généralement retenu (LFI 2018 par exemple)

---

(1) *Ibid.*, considérant 25.

(2) *L'objectif est également d'éviter d'influencer les cours boursiers en amont d'éventuelles cessions de titres.*

mais ce montant a été doublé en 2019 afin de prendre en compte les privatisations envisagées. **Cette présentation nuit cependant à l’information du Parlement** qui ne dispose pas des données nécessaires à l’analyse des crédits du CAS.

Introduite à l’initiative du Sénat, une dérogation pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires est prévue par l’article 21 de la LOLF. Intitulé **CAS Pensions**, ce compte devait permettre, selon Alain Lambert, président de la commission des finances du Sénat au moment de l’examen de la LOLF, « *une lisibilité complète des flux financiers relatifs aux pensions, en recettes comme en dépenses* <sup>(1)</sup> ». Le CAS *Pensions* retrace ainsi les opérations budgétaires relatives à l’ensemble des régimes de retraite et d’invalidité dont l’État à la charge. Le solde cumulé du CAS atteint en 2018 un niveau de 6,8 milliards d’euros, ce qui implique que, malgré le dynamisme de progression des dépenses face à l’évolution limitée des recettes, le CAS *Pensions* peut afficher des soldes prévisionnels déficitaires pendant quelques années, sans entraîner une augmentation immédiate des taux de cotisations.

Il existe aujourd’hui 9 autres comptes d’affectation spéciale (en comprenant les CAS *Participations financières* de l’État et CAS *Pensions*) <sup>(2)</sup> qui représentent un total de 89,9 milliards d’euros en LFI 2019 contre 7 comptes d’affectation spéciale lors de la première année de mise en œuvre de la LOLF en 2006 (60,4 milliards d’euros).

#### ÉVOLUTION DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE 2006-2019

Loi de finances pour 2006	Loi de finances pour 2019
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	Contrôle de la circulation et du stationnement routiers
Développement agricole et rural	Développement agricole et rural
Gestion du patrimoine immobilier de l’État	Gestion du patrimoine immobilier de l’État
Participations financières de l’État	Participations financières de l’État
Pensions	Pensions
	Aides à l’acquisition de véhicules propres
	Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale
	Financement national du développement et de la modernisation de l’apprentissage*
	Participation de la France au désendettement de la Grèce
	Services nationaux de transport des voyageurs

(1) M. Alain Lambert, Sénat, Rapport n° 343 sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, 29 mai 2001, p. 147.

(2) Aides à l’acquisition de véhicules propres, Contrôle de la circulation et du stationnement routiers, Développement agricole et rural, Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale, Financement national du développement et de la modernisation de l’apprentissage, Gestion du patrimoine immobilier de l’État, Participation de la France au désendettement de la Grèce, Services nationaux de transport des voyageurs, Transition énergétique, Pensions, Participations financières de l’État. À noter que le CAS Financement national du développement et de la modernisation de l’apprentissage sera supprimé à la fin de l’année 2019.

\* Le CAS Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage sera supprimé à la fin de l'année 2019.

Source : *commission des finances, d'après les lois de finances pour 2006 et 2019.*

Si une partie de ces CAS sont entièrement justifiables et répondent à des impératifs de clarté et de présentation des recettes et des dépenses, il semble que certains d'entre eux sont plutôt utilisés pour sanctuariser des dépenses en leur affectant des ressources pérennes, ces dépenses ne différant pas, par nature, des dépenses retracées dans le budget général. Ainsi, il **apparaît indispensable d'établir une revue du bien-fondé des comptes spéciaux existant.**

La Cour des comptes remet en cause l'existence de plusieurs comptes d'affectation spéciale :

– le **CAS Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs** permet de financer l'activité des *Intercités* dont l'État est l'autorité organisatrice depuis 2011 par une compensation à la SNCF. Ce compte est alimenté par des taxes qui reposent principalement sur la SNCF. D'après la Cour, ce mode de financement « conduit à faire financer par la SNCF près des deux tiers de la compensation d'exploitation qu'elle reçoit de l'État, déséquilibrant ainsi structurellement la relation entre l'exploitant ferroviaire et l'autorité organisatrice <sup>(1)</sup> ». Il est d'autant plus complexe dans un contexte d'ouverture à la concurrence où il serait nécessaire d'élargir l'assiette de ces taxes aux autres entreprises de transport ;

– le **CAS Aide à l'acquisition de véhicules** sur lequel repose le dispositif « bonus-malus » automobile, dispose de recettes alimentées par une taxe sur les véhicules polluants et les dépenses sont constituées d'aides à l'achat de véhicules propres et au retrait de véhicules polluants. Ce CAS est caractérisé par un excédent budgétaire très fort, qui a conduit à sortir le financement de la prime à la conversion de ce compte, pour le rattacher au programme 174 *Énergie, climat et après-mines*. La Cour des comptes estime que l'exclusion de la prime à la conversion entraîne un affaiblissement significatif du lien entre les recettes collectées au titre du malus automobiles et les aides versées, d'où une remise en cause de la justification de l'existence du CAS. De plus, elle souligne que « le fait que l'excédent récurrent du compte est systématiquement versé au budget de l'État en fin d'exercice et que la taxe annuelle additionnelle prévue par l'article 1011 ter du code général des impôts abonde le budget de l'État et non le CAS justifie d'autant plus cette interrogation <sup>(2)</sup> » ;

– la Cour s'interroge également sur la pertinence du maintien du **CAS Transition écologique**, financé très majoritairement par une fraction de la TICPE dont la composante carbone est de plus en plus marginale et le lien avec la nature de la dépense de plus en plus réduit. Certaines dépenses financées par le CAS n'ont pas de lien avec la transition énergétique (par exemple le soutien à l'effacement) et devraient être inscrites dans le budget général. De plus, la Cour met en avant la

---

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur le CAS Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.*

(2) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur le CAS Aide à l'acquisition de véhicules, pp 40-41.*

spécificité de l'engagement pluriannuel des dépenses liées à la transition écologique, qui ne peut pas être retracé dans un CAS du fait de l'inscription obligatoire en AE=CP. Elle estime donc que la suppression du CAS doit être envisagée <sup>(1)</sup>;

– la Cour souligne enfin le manque de lien direct entre les recettes et les dépenses du **CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routier**, les dépenses du programme 755 *Désendettement de l'État* étant sans rapport avec les recettes du CAS. De même, elle pointe la confusion accrue sur la nature du CAS liée au fait qu'une part importante des recettes issues des amendes de circulation et de stationnement ne soit pas affectée au CAS (près de 24 % des recettes). Elle estime aussi que « *les programmes 754 et 755 ne sont pas à proprement parler des programmes, mais des supports budgétaires qui permettent des versements de recettes* <sup>(2)</sup> ». La Cour plaide ainsi pour que l'ensemble de la politique de sécurité routière soit portée par le budget général puisque les amendes de circulation et de stationnement y sont affectées mais reconnaît que cette réforme est complexe dans le contexte actuel du fait de sa symbolique.

**Proposition** : faire une revue approfondie de la pertinence des 11 comptes d'affectation spéciale existants et engager une réflexion sur les modalités de suppression des comptes qui ne respectent pas les règles inscrites dans la LOLF.

### *c. Poursuivre la dynamique d'encadrement des opérateurs*

**Le recours à des opérateurs ou des agences a été favorisé pour mettre en œuvre des politiques publiques conduites par l'État.** Organismes distincts de l'État, ils sont placés sous son contrôle direct, financé majoritairement par lui et assurent une activité de service public mettant en œuvre une politique d'État. Ce nouveau mode de gestion publique, que l'on qualifie de phénomène d'« agencisation », concerne la plupart des pays de l'OCDE.

Ce phénomène d'« agencisation » participe à la fragmentation de nos finances publiques puisqu'il **réduit le champ du contrôle de la représentation nationale sur la dépense publique**. Il génère de plus une **tendance inflationniste de la dépense**, du fait notamment des dépenses de fonctionnement associées.

Ce caractère est accentué par la nature de leurs ressources, qui sont souvent issues de recettes affectées. Les concours aux opérateurs ont en effet connu une évolution dynamique : ils sont passés de 19,2 milliards d'euros en 2007 à 38,9 milliards d'euros en 2012 et 51,8 milliards d'euros en 2017 en incluant le produit des taxes qui leur sont affectées, soit une **hausse de 170 % en dix ans**. Le produit des taxes affectées est passé de 7 milliards d'euros à 10 milliards d'euros en 2012.

---

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur le CAS Transition écologique, pp 40-41.*

(2) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur le CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routier.*

Après avoir fortement augmenté, **les concours aux opérateurs ont diminué depuis 2017** (– 1,4 % à champ constant en 2019) pour s'établir à 50,5 milliards d'euros, notamment grâce au plafonnement de leurs ressources affectées (dont le produit représente 7 milliards d'euros en LFI 2019).

Parallèlement, **leur nombre est passé de 798 en 2007 à 484 en 2019**. Cette diminution du nombre d'opérateurs s'explique notamment par la fusion de certains d'entre eux (notamment les universités et les Agences régionales de santé).

Les circulaires du 9 avril 2013 relative au recours à la formule de l'agence et du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs ont permis **d'encadrer la création des nouvelles agences**, d'instaurer des contrats d'objectifs et de performance et de réaliser des revues périodiques des opérateurs.

Malgré ces améliorations sensibles, la Cour des comptes a mis en évidence l'existence de plusieurs problématiques relatives aux opérateurs<sup>(1)</sup>. Elles concernent notamment le **manque de rationalisation de la fiscalité affectée** (voir *infra*), le **caractère peu effectif des contrats d'objectifs et de performance** qui sont, de plus, peu nombreux, et une **consolidation des comptes encore trop lointaine**.

En effet, si l'on note une convergence entre la gestion budgétaire et comptable des différentes administrations publiques depuis le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, **l'ensemble des opérateurs n'a pas l'obligation de tenir une comptabilité budgétaire** (28 opérateurs n'y sont pas soumis en 2016), **ce qui empêche, à ce stade, la consolidation de l'information financière les concernant**.

La Mission souhaiterait que les modalités de mise en œuvre de cette consolidation soient étudiées plus en détail par le Gouvernement. Aujourd'hui, environ 60 % des pays de l'OCDE présentent des budgets qui couvrent à la fois l'État et ses opérateurs ou agences.

**Proposition** : faire converger la comptabilité de l'ensemble des opérateurs et celle de l'État afin de permettre la consolidation des comptes des opérateurs.

#### ***d. Supprimer les fonds sans personnalité juridique, sources d'opacité***

Si la forte hausse du nombre d'opérateurs et du volume des concours qui leur sont versés a été la forme principale de débudgétisation des dépenses depuis la mise en œuvre de la LOLF, le développement des fonds sans personnalité juridique, notamment depuis 2010 et la mise en œuvre des PIA, apparaît comme une forme nouvelle de débudgétisation non contrôlée.

---

(1) *Cour des comptes*, Le budget de l'État en 2016, 2017, pp. 171-194.

Les fonds sans personnalité juridique, des « *véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers* »<sup>(1)</sup>, sont au moins au nombre de 154 d'après une enquête de la Cour des comptes, dont les principales conclusions ont été publiées dans son rapport sur le budget de l'État en 2017<sup>(2)</sup>. La Caisse des dépôts et consignations (CDC), la Banque publique d'investissement (BPI) et la Caisse centrale de réassurance (CCR) gèrent 86 % de ces fonds.

D'après cette même enquête de la Cour des comptes, au 31 décembre 2016, ces fonds représentaient au moins 11,8 milliards d'euros dans les comptes de l'État (mais tous les fonds n'y sont pas intégrés) et au moins **31,2 milliards d'euros** au total, sachant que la moitié de ce volume concerne le fonds national d'aide au logement (16,3 milliards d'euros). À titre d'exemple, on peut citer le fonds de cohésion sociale, créé par la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale, qui est géré par la CDC ou le fonds pour l'innovation et l'industrie, créé par arrêté du 15 janvier 2018 et convention du 9 juillet 2018, géré par Bpifrance.

Ces fonds peuvent être créés par une disposition législative, par décret ou simplement par convention. **Leurs dépenses correspondent à un objet précis et ils reçoivent comme ressources des subventions ou des recettes affectées, ainsi qu'une rémunération spécifique pour la dépense effectuée.** La Cour classe ces fonds en deux catégories :

- les fonds d'intervention (30 %) dont font partie les régimes de retraite et de prévoyance, ainsi que d'autres fonds accordant des concours sans contrepartie ;
- les fonds de garantie et gestion d'actifs.

**La mise en place des PIA a entraîné une augmentation de 45 % de ces fonds sans personnalité juridique** ; une grande partie de l'exécution des 57 milliards d'euros prévus s'effectuant dans ce cadre. Le fonds national pour la société numérique est par exemple chargé de mettre en œuvre une partie des crédits du Plan très haut débit.

Outre leur volume financier conséquent, qui pose des problématiques de pilotage de la dépense publique, ces fonds sans personnalité juridique sont une dérogation forte aux principes du droit budgétaire et participent à la fragmentation de nos finances publiques. **À mi-chemin entre le budget de l'État et la gestion autonome par le biais d'un opérateur, ils ne font l'objet d'aucune définition juridique et il apparaît très difficile de retracer leurs ressources**, qui ne figurent généralement plus dans les comptes d'aucune personne morale ni d'aucun budget. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de ressources affectées. Les dépenses sont quant à elles exécutées hors budget, d'où un suivi très limité.

Ces fonds sont surtout utilisés pour **sanctuariser les moyens d'une politique publique**, ce qui s'oppose au principe d'universalité budgétaire. De plus, leurs modalités de gestion sont dérogatoires aux règles budgétaires classiques : les reports de crédits ne sont par exemple pas limités, le principe de

---

(1) *Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017, 2018, p. 147.*

(2) *Ibid.*, pp. 147-156.

spécialité ne s'applique pas, les recettes issues des taxes affectées peuvent être immédiatement dépensées, les crédits ne font pas l'objet d'une mise en réserve ou d'annulations et l'obligation de dépôt des fonds au Trésor n'est pas applicable à ces fonds sans personnalité juridique.

Face à ce constat, la mission d'information soutient les conclusions et recommandations de la Cour des comptes. Elle estime qu'il est nécessaire de supprimer une grande partie de ces fonds, hors fonds gérant des régimes de retraite et de prévoyance financés par des cotisations et fonds de garantie, qui existent depuis longtemps et répondent à des besoins précis. **Une revue des fonds sans personnalité juridique devrait donc être réalisée par le Gouvernement en distinguant les fonds qui doivent être purement et simplement supprimés s'ils sont devenus sans objet** (par exemple, le fonds d'assurance de la construction), **ceux qui doivent être rebudgétisés** (par exemple, le fonds d'accompagnement vers et dans le logement ou le fonds pour l'innovation et l'industrie) et **ceux qui doivent être transférés à un opérateur** (par exemple, le fonds public pour le capital-risque), dans la perspective d'assumer le caractère autonome de l'activité menée.

À noter que l'encadrement prévu par l'article 37 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi « PACTE ») des conditions dans lesquelles la Caisse des dépôts et consignation peut se voir confier par mandat la gestion des fonds sans personnalité juridique (nécessité d'une autorisation des ministres, précisions sur la nature des dépenses et des recettes pouvant être concernées, échéance de mise en conformité des fonds existants, réexamen périodique) constitue un progrès notable. Cependant, il est aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin dans la rationalisation du nombre de fonds juridiques sans personnalité morale.

**Proposition :** faire une revue des fonds sans personnalité juridique en identifiant les fonds qui doivent être supprimés, ceux qui doivent être rebudgétisés et ceux qui doivent être transférés à un opérateur.

Cette revue doit s'accompagner à court terme d'une **amélioration significative de l'information fournie au Parlement** sur ces fonds sans personnalité juridique puisqu'à l'heure actuelle, il n'existe aucun document budgétaire les concernant. Une annexe spécifique au PLF ou un développement dans chaque PAP ou RAP pourrait être envisagé.

**Proposition :** prévoir un document recensant l'information sur les fonds sans personnalité juridique qui serait transmis au Parlement dans le cadre des débats budgétaires.

## 2. Replacer le Parlement au cœur de l'affectation des recettes

**Les principes budgétaires sont protecteurs des droits du Parlement** en ce qu'ils donnent un sens à l'autorisation budgétaire, rendent effective sa mission de contrôle budgétaire et permettent aux citoyens de disposer d'une information claire sur le financement des politiques de l'État. L'affectation de taxes à des dépenses particulières constitue une dérogation à ces principes, encadrée par la LOLF.

Il n'existe pas de définition précise des taxes affectées. Dans une acception large, les taxes affectées désignent l'ensemble des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Sont donc incluses dans le champ de cette définition les taxes affectées aux organismes de sécurité sociale – comme les contributions sociales généralisées (CSG) – mais aussi la fiscalité affectée au secteur local. Dans une acception plus restreinte, elles désignent les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

Leur nombre et le niveau élevé de leur produit posent problème du point de vue de l'autorisation parlementaire. Bien que ces taxes aient fait l'objet d'encadrement par plusieurs méthodes, **il est nécessaire d'engager une démarche résolue de rationalisation du paysage des taxes affectées** en réaffirmant leur caractère exceptionnel et d'améliorer le contrôle du législateur financier sur ce mode de financement. Une pratique plus raisonnée de l'emploi des taxes affectées permettrait au législateur de rapprocher le système fiscal et budgétaire de l'esprit de la LOLF. Une modification organique est souhaitable pour accompagner les changements pratiques que le rapporteur appelle de ses vœux.

### *a. Une dérogation encadrée à certains principes budgétaires cardinaux*

L'affectation de taxes à des dépenses particulières, pratique ancienne et spécifique au système fiscal français<sup>(1)</sup>, déroge à des principes budgétaires cardinaux pourtant protecteurs des droits du Parlement.

#### i. Une dérogation aux principes budgétaires

• Le **principe d'unité budgétaire** exige la présentation et le vote d'un texte unique regroupant l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État car, selon les mots de Gaston Jèze, « *il n'y a aucune raison pour soustraire une dépense quelconque au contrôle du Parlement* »<sup>(2)</sup>. Il est consacré à l'article 6 de la LOLF qui dispose que « *les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses* » et que « *le budget décrit,*

---

(1) Comme le note le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer, juillet 2018, p. VIII ([lien](#)).

(2) Cours élémentaire des sciences des finances, 1912, p. 138.

*pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État* ». Affecter une recette fiscale à une dépense extérieure au budget de l'État va doublement à l'encontre de la logique du principe d'unité. D'une part, la recette elle-même, si elle est fiscale, est une recette publique<sup>(1)</sup>. On pourrait donc raisonnablement s'attendre à ce qu'elle figure dans le budget de l'État. Son affectation à une personne morale autre que l'État s'oppose donc au principe d'unité. D'autre part, les recettes affectées financent par construction des dépenses publiques qui ne sont pas dans le champ de l'État et donc pas dans le champ de la loi de finances. L'affectation de recettes entraîne donc la débudgétisation des dépenses.

Le principe de **sincérité budgétaire**, consacré par l'article 32 de la LOLF, fait écho au principe d'unité, en ce qu'il dispose que *« les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État »*, leur sincérité devant s'apprécier *« compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler »*. Ces deux principes s'opposent donc à la logique de débudgétisation. Ils tendent à ce que la présentation des dépenses de l'État soit exhaustive. Certes, les recettes et dépenses *« débudgétisées »* n'appartiennent plus au champ du budget de l'État et, par conséquent, le fait qu'elles ne soient pas présentées conformément aux dispositions que l'on vient de rappeler ne contrevient pas aux dispositions de la LOLF. Elles sont toutefois contraires à son esprit.

Le **principe d'universalité budgétaire** a pour corollaire la **règle de non-affectation**, énoncée avec clarté par l'article 6 de la LOLF dans une formulation qui la lie étroitement au principe d'unité : *« L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général. »* Le respect de ce principe conditionne l'unité de l'action de l'État et l'égalité devant les services publics. Il permet à l'autorité budgétaire d'exercer son pouvoir de décision et de permettre une solidarité nationale s'agissant du financement des politiques publiques.

Par définition, l'affectation de recettes à un tiers contrevient manifestement à ces préceptes.

## ii. Des dérogations encadrées par la LOLF

Bien que dérogeant aux principes classiques d'unité et d'universalité, la fiscalité affectée respecte les dispositions organiques. Les modalités d'application de ces principes étant définies par la LOLF, cette dernière a dessiné le cadre dans lequel elles s'exerçaient et a prévu des dérogations à leur application.

---

(1) Il existe toutefois quelques exceptions, comme les taxes affectées aux centres techniques industriels et aux comités professionnels de développement économique qui ne sont pas des prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale.

La LOLF permet ainsi l'affectation de recettes fiscales à des tiers sous plusieurs conditions que le Conseil constitutionnel a précisées <sup>(1)</sup>.

En premier lieu, les tiers affectataires doivent être des **personnes morales** et ne peuvent recevoir le produit de taxes affectées qu'**à raison des missions de service public qui leur sont confiées**, selon les articles 2 et 36 de la LOLF.

En deuxième lieu, **seule une loi de finances** peut établir l'affectation totale ou partielle d'une **recette existante affectée à l'État**, selon l'article 36.

En troisième lieu, le 1<sup>o</sup> du I de l'article 34 de la LOLF **exige que la loi de finances autorise chaque année la perception des taxes affectées**. Il ne s'agit pas d'une obligation de recensement des taxes affectées, mais d'une autorisation générale de percevoir l'impôt, usuellement opérée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances.

En quatrième et dernier lieu, l'article 51 impose au Gouvernement de **fournir au Parlement la liste et l'évaluation par bénéficiaire de toutes les taxes affectées**. Elle figure dans le tome I de l'annexe *Voies et moyens*.

Si la multiplication des taxes affectées nuit à la lisibilité des finances publiques, affaiblit la portée de l'autorisation budgétaire et affecte l'efficacité du contrôle de l'exécution, elle n'est donc pas contraire aux dispositions organiques.

#### ***b. Le niveau élevé des taxes affectées***

Comme l'ont montré les deux rapports du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) consacrés aux taxes affectées <sup>(2)</sup>, la fiscalité affectée s'est fortement développée entre 2007 et 2011, avant d'entrer dans une phase de stabilisation. Le nombre des taxes affectées et le niveau de leurs recettes sont élevés. Cela s'explique notamment par les conditions souples de leur création et leurs effets sur l'acceptabilité de l'impôt.

Ils traduisent un usage excessif de ce mode de financement.

i. Des conditions de création souples qui favorisent une meilleure acceptabilité de l'impôt

• L'article 36 de la LOLF donne une compétence exclusive au législateur financier pour affecter des recettes de l'État à un tiers. En revanche, **les dispositions organiques n'impliquent pas que la création d'une taxe affectée s'opère en loi de finances**. Dans son avis du 21 décembre 2000 précité, le Conseil constitutionnel a répondu à une demande du Gouvernement sur ce sujet <sup>(3)</sup>.

---

(1) *Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.*

(2) *CPO, La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes, juillet 2013 (lien) et Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer, juillet 2018 (lien).*

(3) *Conseil d'État, section des finances, avis n° 365546, extrait du registre des délibérations de l'Assemblée générale, séance du 21 décembre 2000, point c) du 4 (lien).*

Ce dernier lui demandait si les dispositions constitutionnelles permettaient de modifier les règles organiques afin d'imposer que l'affectation des impositions de toutes natures soient contenues dans les lois de finances. Il a répondu par la négative, soulignant que l'article 34 de la Constitution limitait l'objet des lois de finances aux ressources de l'État. Pour cette raison, plusieurs initiatives parlementaires ou gouvernementales ont proposé la création de taxes affectées à l'occasion d'examens de projets de lois ordinaires.

La tentation est en effet grande pour le législateur de créer des taxes affectées ou d'affecter des impositions existantes pour améliorer l'acceptabilité de l'impôt. Alors que nos concitoyens s'interrogent légitimement sur la gestion des deniers publics et sur l'usage qui est fait de la contribution commune, la fiscalité affectée permet d'apporter une réponse directe aux redevables des taxes concernées, le lien entre le prélèvement opéré et la dépense financée étant néanmoins plus ou moins lâche selon les taxes.

● Il en est résulté une **croissance du rendement des taxes affectées qui n'a pas été maîtrisée**. Les recettes des taxes affectées ont été particulièrement dynamiques. Le CPO a ainsi montré qu'entre 2007 et 2011, les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ont crû de 27,6 % contre 7 % pour l'ensemble des prélèvements obligatoires. Les organismes affectataires ont bénéficié d'un surfinancement par rapport aux organismes financés par des crédits budgétaires, sans que cela s'explique systématiquement par des différences de besoins financiers.

Ils ont également vu leurs moyens augmenter plus vite que les ministères : les taxes affectées aux agences de l'État ont augmenté de 25 % entre 2007 et 2011, alors que la croissance de l'ensemble des dépenses budgétaires de l'État s'est établie à 6,1 % sur la même période. En général, les politiques publiques financées par des taxes affectées ont ainsi bénéficié de recettes particulièrement dynamiques, à l'inverse de celles financées par le budget général.

## ii. Un usage excessif des taxes affectées

● Le niveau et le nombre des taxes affectées sont élevés, comme l'ont montré plusieurs travaux récents du CPO et de la commission des finances.

Dans leur acception la plus large, les taxes affectées ont un rendement total estimé à 276,3 milliards d'euros en 2019, à comparer à un niveau de recettes fiscales nettes de l'État exécuté à 295,4 milliards d'euros en 2018.

**MONTANT DES TAXES AFFECTÉES SELON LES SECTEURS**

(en millions d'euros)

	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Prévision 2018	Prévision 2019	Évol. 2013/2019
Secteur social	152 945	156 794	171 362	173 767	178 515	200 779	197 218	+ 28,9%
Secteur local	54 504	55 649	56 144	50 749	52 261	52 582	52 656	- 3,4%
Organismes divers d'administration centrale (ODAC) et divers hors secteurs local et social	35 287	38 105	34 667	24 943	28 193	27 090	26 414	- 25,1%
<b>Total</b>	<b>242 736</b>	<b>250 548</b>	<b>262 173</b>	<b>249 459</b>	<b>258 969</b>	<b>280 451</b>	<b>276 288</b>	<b>+ 13,8%</b>

Source : M. Joël Giraud, rapport d'information (n° 2169) sur l'application des mesures fiscales, juillet 2019, pp. 442-444, d'après les données transmises par le Gouvernement.

Restreint au seul champ des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, leur rendement s'est élevé à 26,4 milliards d'euros.

Ce niveau élevé traduit l'ampleur du phénomène qui affecte les principes budgétaires classiques.

- Les principes budgétaires d'unité et d'universalité peuvent sembler théoriques, mais ils ont une **portée bien concrète pour les droits du Parlement en matière budgétaire**, comme l'a d'ailleurs souligné M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, dans le rapport sur l'application des mesures fiscales de juillet 2019 <sup>(1)</sup>. Le financement de tiers par taxes affectées, par opposition au financement par subvention budgétaire, a pour effet de **soustraire à l'autorisation budgétaire directe et annuelle du Parlement les dépenses financées**. L'exécution n'est donc qu'indirectement soumise à l'autorisation parlementaire. Le Parlement n'a d'ailleurs **pas la possibilité de réallouer les crédits en modifiant leur destination**, comme il peut le faire – dans le respect de l'article 40 de la Constitution – par des amendements de crédits. Du côté des recettes, la multiplication des affectations empêche le Parlement de disposer en loi de finances d'une lecture claire et globale des impositions de toutes natures.

Les taxes affectées réduisent également la capacité pour le Gouvernement de piloter la dépense. L'affectation de taxes a l'avantage pour les organismes affectataires de **sanctuariser pour plusieurs années une part de leurs ressources** à hauteur du rendement prévisionnel de la taxe affectée. Outre cet avantage pluriannuel, elle a également un avantage infra-annuel dans la mesure où le financement par taxe affectée **rend impossible toute régulation budgétaire en cours de gestion**, à la différence du financement par crédits budgétaires. La part des ressources des affectataires issue du produit des taxes n'est en effet pas soumise à la mise en réserve des crédits <sup>(2)</sup> et échappe aux annulations de crédits par décret.

(1) M. Joël Giraud, rapport d'information (n° 2169) sur l'application des mesures fiscales, juillet 2019, pp. 442-444.

(2) La mise en réserve des crédits est explicitement prévue par le 4° bis de l'article 51 de la LOLF.

Choisir de financer une politique publique plutôt qu'une autre par taxe affectée revient à priver le Gouvernement de la possibilité de prendre des mesures d'économies en cours d'année sur cette politique publique pour prévenir un éventuel dérapage du déficit public. Or, comme l'a rappelé le CPO dans son rapport de juillet 2018, **il n'y a aucune raison que les besoins financiers des organismes affectataires suivent l'évolution spontanée des taxes qui leur sont affectées.**

● La lecture des travaux préparatoires à la LOLF montre que la question des taxes affectées était déjà une **préoccupation des concepteurs de la LOLF**. Ces derniers avaient mis en garde la représentation nationale sur les dangers de leur développement. Le rapport d'information de M. Alain Lambert sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959<sup>(1)</sup> mettait en exergue une contribution de la Cour des comptes regrettant la multiplication des débudgétisations et des « *démembrements de l'État pour l'exécution d'opérations qui devraient être réalisées dans le cadre de la loi de finances* ».

Comme le relevait la Cour, l'affectation de recettes à des tiers et les débudgétisations qu'elles permettent étaient d'autant plus anormales que l'ordonnance de 1959 prévoyait des procédures d'affectation au sein des lois de finances, tels les comptes spéciaux. M. Lambert préconisait ainsi de « *garantir le respect du principe d'universalité budgétaire en instaurant des mécanismes propres à assurer le recensement dans les lois de finances et dans les comptes de l'État de l'ensemble des opérations financières dont il maîtrise effectivement la survenance et le régime* ».

Près de vingt ans après la publication de ce rapport, les constats qu'ils dressent sont plus que jamais d'actualité. Les affectations et débudgétisations n'ont fait que se multiplier. Elles ont accentué la grande fragmentation de notre système budgétaire.

### *c. Des mesures nécessaires à la réaffirmation du pouvoir budgétaire du Parlement et du législateur financier*

Alors que le niveau des taxes affectées est actuellement trop élevé, il est nécessaire de réaffirmer le pouvoir budgétaire du Parlement en poursuivant l'encadrement de la fiscalité affectée initié au début des années 2010 et en instaurant de nouveaux mécanismes propres à maîtriser son développement.

---

(1) M. Alain Lambert, Rapport d'information (N° 37) sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, octobre 2000, pp. 98-99 ([lien](#)).

i. Un encadrement progressif des taxes affectées par le mécanisme de l'écrêtement et les lois de programmation des finances publiques

Plusieurs dispositions législatives ont permis de maîtriser le développement de la fiscalité affectée à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale <sup>(1)</sup>.

• Parmi les règles relatives à la gestion des finances publiques pouvant figurer dans les lois de programmation de finances publiques en vertu de l'article 4 de la LOPGFP (voir *supra*) figurent les règles encadrant les taxes affectées.

Les taxes affectées ont été introduites dans le champ de la norme de dépenses de l'État par la LPFP 2012-2017 qui a, de plus, fixé un objectif de diminution annuelle du plafond des taxes affectées. La LPFP 2014-2019 a enrichi ces règles en formalisant une **doctrine d'emploi des taxes affectées**, reprise par la LPFP 2018-2022. Selon l'article 18 de la dernière LPFP, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si la ressource obtenue répond à l'un des trois critères suivants :

– elle résulte d'un **service rendu par l'affectataire à un usager et son montant s'apprécie sur des bases objectives** ;

– elle finance au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession des **actions d'intérêt commun** ;

– elle **finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières**.

Le législateur a aussi souhaité renforcer la portée du plafonnement des taxes affectées. Il a prévu, d'une part, que les affectations de taxes non plafonnées fassent l'objet d'une justification en annexe du projet de loi de finances et, d'autre part, que pour chaque taxe plafonnée, le plafond ne puisse être supérieur de plus de 5 % au rendement prévu de la taxe. Malheureusement, **ces dispositions ne sont qu'imparfaitement appliquées**.

• Le **plafonnement des taxes affectées** a permis de stabiliser leur croissance depuis 2012.

L'article 46 de la loi de finances pour 2012 <sup>(2)</sup> a plafonné plusieurs taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, en prévoyant que la part du produit excédant le plafond fixé est reversée au budget de l'État, selon le principe dit de « **l'écrêtement** ».

---

(1) Ces règles ont été présentées par le rapport du CPO Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer, juillet 2018 et par le rapport d'information (N° 2169) de M. Joël Giraud sur l'application des mesures fiscales, juillet 2019, pp. 442-444.

(2) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

L'introduction de cet article a permis d'instaurer une forme de « clause de revoyure » : chaque année, lors de l'examen du projet de loi de finances, il est proposé de modifier plusieurs plafonds de l'article 46 pour les ajuster aux besoins de financement des affectataires. L'article du projet de loi de finances modifiant l'article 46 fait par ailleurs l'objet de nombreux amendements parlementaires <sup>(1)</sup>.

Outre la modification annuelle de certains des plafonds par la loi de finances, le champ des taxes affectées plafonnées est également modifié chaque année dans le sens de son élargissement. 102 taxes affectées sont plafonnées en 2019, pour un rendement de 9,5 milliards d'euros. Un peu moins de 1 milliard d'euros sont reversés à l'État *via* l'écrêtement.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DU MONTANT DES TAXES AFFECTÉES PLAFONNÉES

Année	Nombre de taxes plafonnées*	Produit global des taxes plafonnées** (en millions d'euros)	Montant de l'écrêtement au profit du budget général de l'État (en millions d'euros)
2012	46	3 013	136
2013	57	5 206	218
2014	59	5 573	296
2015	80	7 914	391
2016	85	9 228	452
2017	89	9 972	621
2018	91	9 080	933
2019	102	9 463	986

\* Par convention, le nombre de taxes plafonnées est égal au nombre de lignes figurant à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

\*\* Par convention, le produit global des taxes plafonnées est égal à la somme des plafonds prévus à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

Source : M. Joël Giraud, rapport d'information (N° 2169) sur l'application des mesures fiscales, juillet 2019, pp. 442-444, d'après les données transmises par le Gouvernement.

Le plafonnement des taxes affectées a eu pour vertu de maîtriser leur évolution. Dans son rapport de 2018 sur la fiscalité affectée <sup>(2)</sup>, le CPO a montré que les dépenses des opérateurs affectataires de taxes plafonnées ont diminué plus vite entre 2012 et 2017 que celles des opérateurs affectataires de taxes sans plafond (- 18,6 % au lieu de - 8,6 %).

Pour autant, le rapporteur estime que le système actuel du **plafonnement est un pis-aller**, permettant de contenir les dérives d'un système aux multiples défauts. Il a en particulier le défaut de transférer en première partie le débat sur les ressources des opérateurs, débat qui devrait avoir lieu en deuxième partie au moment de l'examen des politiques publiques. Il conviendrait donc de rationaliser de façon radicale l'usage de la fiscalité affectée en renforçant son encadrement dans la LOLF.

(1) Voir M. Matias de Sainte Lorette, Rapport particulier n° 2 du CPO, L'évolution du cadre juridique de la fiscalité affectée et le suivi des propositions formulées par le rapport du CPO de juillet 2013, avril 2018, pp. 12-13.

(2) CPO, Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer, juillet 2018. ([lien](#)).

- ii. Rendre son sens au principe d'universalité un renforcement des règles organiques encadrant l'affectation des recettes à des tiers

Pour donner toute sa portée à l'autorisation parlementaire en matière budgétaire et au contrôle de l'exécution des finances de l'État, il faut symétriquement adopter une conception restrictive de l'usage de la fiscalité affectée.

● Il convient d'abord de rationaliser le paysage des taxes affectées en suivant le **principe directeur selon lequel l'affectation d'impositions de toutes natures doit être l'exception et le versement au budget de l'État doit être la règle**. Dans certains cas, l'affectation de recettes à des organismes publics est justifiée. La LPFP 2014-2019 et la LPFP 2018-2022 ont défini une doctrine d'emploi (voir *supra*). Celle-ci n'a cependant pas eu de prolongement concret, les dispositions de la loi de programmation n'étant pas contraignantes. Certaines taxes affectées ne répondent d'ailleurs à aucun des critères fixés en loi de programmation, tout en respectant les conditions prévues par la LOLF (voir *supra*).

Le rapporteur propose donc de **définir une doctrine d'emploi des taxes affectées dans la LOLF**, afin de permettre au Conseil constitutionnel de censurer toute disposition d'affectation de recettes à un tiers qui ne la respecterait pas <sup>(1)</sup>.

**Proposition** : restreindre dans la LOLF les conditions de recours aux taxes affectées à des tiers.

● Le manque de lisibilité du système fiscal pour le législateur financier lui-même pose un problème majeur et affaiblit les moyens de contrôle du Parlement sur les finances publiques. Sans remettre en cause l'absence de monopole fiscal des lois de finances (voir le 3 du B du I), il serait opportun de **prévoir en loi de finances un vote sur l'ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale**. L'article sur lequel voteraient les parlementaires récapitulerait dans un tableau l'ensemble de ces taxes et leur rendement prévisionnel. Il permettrait en outre de dresser un bilan de l'ensemble des taxes affectées créées hors lois de finances durant l'année <sup>(2)</sup>.

**Proposition** : 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.

---

(1) Cette proposition a été évoquée par M. Matias de Sainte Lorette, Rapport particulier n° 2 du CPO, L'évolution du cadre juridique de la fiscalité affectée et le suivi des propositions formulées par le rapport du CPO de juillet 2013, avril 2018, p 55.

(2) Cette proposition a été formulée par le CPO dans son rapport de juillet 2018. Le rapporteur reprend à son compte.

● À droit organique constant, le législateur pourrait poursuivre la démarche de rebudgétisation des taxes affectées ne répondant pas aux critères fixés par la LPFP, rebudgétisation qui pourrait être à effet différé afin de laisser le temps aux opérateurs de s’y préparer <sup>(1)</sup>.

● À plus court terme et à défaut d’engagement d’une démarche résolue de rebudgétisation, le rapporteur préconise la poursuite du plafonnement des taxes affectées initié en 2012. Le produit des taxes affectées à des opérateurs de l’État non plafonnées est estimé à 1,9 milliard d’euros <sup>(2)</sup>.

**Proposition** : prévoir une rebudgétisation à effet différé des taxes affectées ne répondant pas à la doctrine d’emploi ; à court terme, pour les taxes y répondant, poursuivre la démarche de plafonnement du produit qui est affecté à un organisme tiers.

#### *d. Le cas particulier des prélèvements sur recettes*

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales consistent en une **rétrocession directe d’un montant déterminé de recettes de l’État au profit des collectivités territoriales** et s’analysent comme une **dérogation au principe d’universalité budgétaire**, ce qu’a rappelé le Conseil d’État dans son avis du 21 décembre 2000 <sup>(3)</sup>. Introduits en 1969 pour compenser la suppression d’impôts locaux, ils ont été consacrés par la LOLF à son article 6.

La pratique a été admise par le Conseil constitutionnel <sup>(4)</sup> sous le régime de l’ordonnance de 1959 sous plusieurs conditions : les PSR doivent être définis et évalués de façon précise et distincte dans la loi de finances, et être assortis de justifications appropriées. Il a par ailleurs précisé qu’un PSR ne devait couvrir que des charges incombant à ses destinataires, et non à l’État.

**L’article 6 de la LOLF a donné un fondement organique à la pratique des PSR en réaffirmant les conditions énoncées par le Conseil constitutionnel. L’article 34 de la LOLF énonce quant à lui que la première partie des lois de finances comporte une évaluation des PSR.**

---

(1) Cette proposition a été formulée par le CPO dans son rapport de juillet 2013. Le rapporteur reprend à son compte.

(2) M. Joël Giraud, rapport d’information (N° 2169) sur l’application des mesures fiscales, juillet 2019, p. 448, d’après les données transmises par le Gouvernement.

(3) Conseil d’État, avis de la Section des finances du 21 décembre 2000 sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (n° 365546).

(4) Conseil constitutionnel, déc. n° 82-154 DC, 29 déc. 1982, cons. 21-23, Rec. p. 80 ; Conseil constitutionnel, déc. n° 98-405 DC, 29 déc. 1998, cons. 6, Rec. p. 326.

Dans sa décision relative à la LOLF <sup>(1)</sup>, le Conseil constitutionnel a de nouveau estimé que les PSR ne sont pas incompatibles avec les principes du droit budgétaire « *dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur recette de l'État* <sup>(2)</sup>, et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire ». Il a également jugé que « *les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses* » et que « *l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative* ». Ainsi, l'information du Parlement a été améliorée par la **création du « jaune » budgétaire consacré aux collectivités.**

Les PSR au profit des collectivités territoriales ont représenté **40,6 milliards d'euros** en loi de finances initiale pour 2019. Les PSR venant en déduction du montant des recettes totales inscrites au budget général de l'État dans l'article d'équilibre de la loi de finances, ils sont considérés d'un point de vue comptable comme une **moindre recette** et non comme une dépense. Ils sont cependant inclus dans l'objectif de dépense total de l'État mais ne sont pas intégrés dans la norme de dépenses pilotables de l'État. Les PSR doivent avoir un **caractère global et automatique**, et non poursuivre un objectif déterminé, dans le cadre d'une politique publique conduite par l'État, ce dernier cas impliquant un financement de dépenses d'intervention de l'État hors budget, ce qui est contraire au principe d'universalité budgétaire.

**Les PSR bénéficient de règles simplifiées en termes de modalité de la dépense.** Ils ne font pas l'objet d'une présentation sous forme de mission/programme/actions et ne sont pas dotés d'objectifs et d'indicateurs de performance. Contrairement à des dépenses du budget général, les PSR ne font pas l'objet de mise en réserve, de gel de crédits ou de mesures de régulation budgétaire. De plus, **les parlementaires disposent d'une plus grande latitude pour présenter des amendements** puisque l'irrecevabilité financière est moins stricte lorsqu'il s'agit de modifier le montant des ressources publiques. Un amendement proposant l'augmentation d'un prélèvement peut en effet être gagé par l'augmentation d'une autre ressource, ce qui ne peut pas être le cas d'un amendement qui aggrave une charge.

Dans son avis du 21 décembre 2000, le Conseil d'État avait d'ailleurs attiré l'attention sur le risque induit par le mécanisme des PSR de « *vider de l'essentiel de sa portée l'article 40 de la Constitution* <sup>(3)</sup> ».

---

(1) Conseil constitutionnel, déc. n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001, cons. 16-20, Rec. P99.

(2) Dans sa décision n°2019-784 du 27 juin 2019, le Conseil constitutionnel a par exemple censuré l'institution d'un prélèvement sur recettes au profit de la Polynésie française en raison d'un manque de précisions concernant l'objet du PSR.

(3) Conseil d'État, avis de la Section des finances du 21 décembre 2000 sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (n° 365546).

Les PSR représentent 84 % des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, qui comprennent également des dotations budgétaires inscrites sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (3,4 milliards d'euros en LFI 2019) et, depuis 2018, la part de TVA versée aux régions.

**La Cour des comptes recommande régulièrement de définir plus précisément le périmètre des prélèvements sur recettes et des dotations budgétaires destinés aux collectivités, dont la ligne de démarcation pourrait être simplifiée** <sup>(1)</sup>. Par exemple, les rapporteurs spéciaux sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* regrettent l'absence de doctrine sur ce point et estiment que la dotation générale de décentralisation, destinée à compenser les transferts de compétences, devrait être basculée en PSR pour éviter que cette dotation ne soit affectée par les aléas de gestion <sup>(2)</sup>. La Mission souscrit à ces recommandations et estime qu'il est nécessaire de clarifier la définition des PSR.

Une autre problématique relative aux PSR concerne le **caractère réduit de l'information fournie au Parlement sur ces crédits**. En effet, les PSR ne font pas l'objet d'une justification au premier euro et ne sont pas accompagnés d'objectifs et d'indicateurs de performance. Ainsi, l'évaluation et le contrôle budgétaire sur les PSR sont plus limités que sur les dotations budgétaires. Au vu des sommes engagées et des enjeux liés à ces prélèvements, il **apparaît nécessaire de mettre en place des indicateurs pertinents relatifs à l'efficacité de la politique publique menée**.

Enfin, **la Mission souhaite également qu'une réflexion sur l'opportunité de la transformation des PSR en dépenses budgétaires soit engagée**. Le Conseil d'État estimait d'ailleurs dans son avis du 21 décembre 2000 que « *les concours apportés par l'État aux collectivités territoriales [...] ne sont pas différents des autres dotations* » <sup>(3)</sup>. La suppression des PSR permettrait de renforcer le pilotage et le contrôle budgétaires.

Une telle suppression ne pose pas de difficultés au niveau technique. En effet, le ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales ne serait pas affecté puisque les PSR ne sont pas comptabilisées comme des ressources propres, les collectivités n'ayant pas la maîtrise de leurs montants. Elle peut aussi être réalisée à droit constant puisque l'article 6 de la LOLF indique qu'« *un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes* ».

---

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission Relations avec les collectivités territoriales, p. 12, mai 2019.*

(2) *MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapport n° 1055 sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2017, annexe n° 36, juin 2018.*

(3) *Conseil d'État, avis de la Section des finances du 21 décembre 2000 sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (n° 365546).*

Si cette option était retenue, une modification de la LOLF afin de clarifier le droit existant et d'empêcher un retour à l'utilisation des PSR une fois ces derniers supprimés semble pertinente. Des garanties devraient cependant être apportées aux élus locaux en contrepartie de cette suppression : l'exclusion de ces dépenses de toute mesure de régulation budgétaire pourrait par exemple être envisagée.

**Proposition :** clarifier la définition des PSR et mettre en place un dispositif de performance exigeant pour améliorer l'information du Parlement.

### **La suppression des PSR de l'Union européenne**

La réflexion sur l'opportunité de maintenir les PSR dans le budget peut être élargie au PSR de l'Union européenne. En effet, si le mécanisme des PSR se justifiait à l'origine concernant la contribution de la France au budget de l'Union européenne puisque cette contribution reposait majoritairement sur des ressources fiscales, c'est beaucoup moins le cas aujourd'hui puisque la ressource principale (71 % des ressources) versée au budget de l'UE est une part du revenu national brut de chaque État membre.

Le versement de la France au budget de l'UE s'apparente donc plutôt aujourd'hui à une dépense qu'à une rétrocession directe de recettes. **La Mission propose que la suppression des PSR de l'UE soit envisagée et que ces PSR soient transformés en dépenses, rassemblées dans une mission du budget général.**



### III. RENOUELER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE ET CONFORTER LA LOGIQUE DE RÉSULTATS

L'une des ambitions des auteurs de la LOLF était de transformer les lois de finances, lors de leur élaboration, de leur exécution et de leur contrôle, en catalyseurs de la réforme de l'État. Philippe Séguin, alors Premier président de la Cour des comptes, résumait ainsi la démarche budgétaire issue de la LOLF : « *la France a décidé de faire la réforme de l'État par le budget* ».

Dans les années 1990, les règles et les pratiques budgétaires, héritées de l'ordonnance du 2 janvier 1959, se révèlent insuffisantes pour accompagner la budgétisation par la performance qui se généralise dans les pays de l'OCDE. Ce changement de paradigme s'inscrit dans le sillage des réflexions autour de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*) des années 1970, qui pose la question du coût des services publics et de la mesure de leur efficacité.

La rénovation du cadre organique des lois de finances s'impose. Il s'agit de transformer l'esprit des lois de finances pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Dotés d'une plus grande autonomie, les gestionnaires viseraient la réalisation d'objectifs dont les résultats seraient mesurables et évaluables par un Parlement au pouvoir de contrôle élargi.

La LOLF a indéniablement insufflé une dynamique nouvelle au sein de l'administration et du Parlement, mais comme l'a déploré M. Claude Bartolone, alors Président de l'Assemblée nationale, « *La LOLF, comme tous les grands élans législatifs, a souffert de son ambition* <sup>(1)</sup>. » De nombreux travaux font régulièrement le constat que les objectifs initiaux se sont heurtés à une mise en œuvre imparfaite. Encore récemment, à l'occasion de son rapport annuel sur le budget de l'État en 2018, la Cour des comptes a consacré une analyse approfondie à l'application du dispositif de performance prévu par la LOLF dont elle estime le bilan « *globalement décevant* ». L'évaluation de la performance par le Parlement progresse insuffisamment tandis que la responsabilisation des gestionnaires n'est pas devenue réalité.

#### A. DÉVELOPPER LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

Développer une **culture de la performance qui imprégnerait la procédure budgétaire, de sa programmation à son exécution**, constituait l'une des ambitions principales de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). La notion est d'ailleurs symboliquement introduite dès son article 1<sup>er</sup> qui prévoit que les lois de finances doivent tenir compte « *des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ».

---

(1) Allocution d'ouverture du colloque organisé par l'Assemblée nationale « *Manager en mode LOLF, 15 ans après : Des outils et des hommes* », 22 septembre 2016.

La recherche de la performance a été **confortée par l'introduction d'un dispositif conséquent**. Malgré des apports réels, la démarche de performance n'a pourtant pas pris l'ampleur initialement souhaitée. Elle demeure un mot d'ordre plutôt qu'une matrice des pratiques budgétaires si bien qu'un renouvellement du dispositif s'impose aujourd'hui.

### **1. La budgétisation tournée vers la performance, une des ambitions fortes de la LOLF**

La **mesure et l'évaluation de la performance ne sont pas apparues avec la LOLF**. La rationalisation des choix budgétaires dans les années 1970, les premiers contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des années 1990 ou encore l'enrichissement des documents budgétaires à partir de 1997 s'inscrivaient dans un mouvement de réforme budgétaire commun à de nombreux pays de l'OCDE.

Seulement, pour **pallier les défauts inhérents à la procédure budgétaire résultant de l'ordonnance du 2 janvier 1959**, un changement plus radical était nécessaire. L'ambition forte de passer d'une culture de moyens à une culture du résultat a justifié la modification du cadre organique pour y intégrer un dispositif consacré à la performance.

#### **a. La performance, une priorité des inspireurs de la LOLF...**

De l'avis général des gestionnaires et des parlementaires, le **cadre posé par l'ordonnance du 2 janvier 1959 contrariait le développement d'une culture de la performance** à la fin des années 1990. Au stade de la programmation, la finesse de la spécialisation des crédits budgétaires conjuguée au découpage par nature de la dépense avaient pour conséquence de concentrer les débats parlementaires sur les moyens des politiques publiques et de favoriser la logique du rabot. En aval, ils corsetaient l'exécution, en favorisant des contrôles pressants sur sa régularité. Enfin, l'information dont bénéficiait le Parlement portait avant tout sur le niveau des crédits et pas assez sur le contenu des politiques publiques, leurs objectifs ou les progrès réalisés.

L'introduction d'une culture de la performance a **nécessité un portage politique fort**. Comme l'a rappelé à la mission M. Philippe Josse, ancien directeur du budget (2006-2011), la performance était encore un « *gros mot* » dans les années 1990 <sup>(1)</sup>. Sous l'impulsion de Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, un groupe de travail parlementaire « *sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* » est constitué en 1998.

---

(1) *Audition du 21 mars 2019.*

Il est revenu à M. Didier Migaud de rapporter les travaux de cette mission de quatre mois<sup>(1)</sup> qui a préparé l'élaboration de la LOLF. Le groupe de travail s'est donné pour objectif de « **contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins** »<sup>(2)</sup>, preuve que le souci de la bonne utilisation des deniers publics était au fondement de la réflexion sur l'instauration d'un nouveau cadre de la performance.

En cohérence avec la nature parlementaire de l'initiative de la réforme, le cadre de la performance était imaginé comme une **opportunité pour les assemblées de s'impliquer davantage dans l'évaluation de l'action du Gouvernement**. Elles pouvaient devenir une force de proposition pour améliorer la qualité des politiques publiques financées par les crédits qu'elles autorisent chaque année l'exécutif à consommer. Les travaux préparatoires à la LOLF recèlent donc de propositions visant à renforcer les pouvoirs et les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement, tel le renforcement des liens entre le Parlement et la Cour des comptes (article 58) ou la systématisation de l'évaluation de la dépense publique.

#### ***b. ...fait l'objet d'un dispositif consacré***

La notion de performance est symboliquement introduite dans la LOLF dès son article 1<sup>er</sup>. Les lois de finances n'ont pas pour seul objet la détermination des ressources et des charges de l'État. Elles « *tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ». De plus, de nombreux articles de la LOLF dessinent tout un dispositif de performance.

La **structure de la loi de finances a été repensée** pour se conformer à une logique de résultat.

- L'article 7 comprend les principales dispositions permettant de donner davantage de souplesse aux gestionnaires et de permettre le contrôle par le Parlement de la performance de l'action de l'État. L'ancien regroupement des crédits par nature de la dépense est remplacé par un **regroupement par destination de la dépense**, c'est-à-dire par mission et par programme. À chaque programme sont associés « *des objectifs précis* ».

- Tout programme est destiné à comporter des **indicateurs**, conformément à l'article 51 de la LOLF. De trois ordres, ces indicateurs peuvent être relatifs à l'efficacité socio-économique (le résultat des politiques), à l'efficacité (l'optimisation des moyens) et à la qualité de service des politiques publiques. Ils s'adressent respectivement au citoyen, au contribuable et à l'utilisateur. Les objectifs et indicateurs de performance sont de la responsabilité de chaque ministère, bien que la direction du budget soit responsable de l'ensemble du système de performance.

---

(1) Rapport n° 3/99 du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, 27 janvier 1999.

(2) Ibidem.

● **L’information du Parlement** sur la destination des crédits et sur leur exécution est enrichie. Pour chaque programme, les articles 51 et 54 de la LOLF prévoient que les annexes explicatives au projet de loi de finances et au projet de loi de règlement justifient l’évolution des crédits au premier euro, évaluent les dépenses fiscales rattachées au programme et comportent des éléments sur la gestion des emplois publics.

Le **déroulement de la procédure budgétaire** est lui aussi dirigé vers la recherche et l’évaluation de la performance.

● Un « **chaînage vertueux** » doit lier les discussions de la loi de règlement de l’année N-1 à celles du projet de loi de finances de l’année N+1 (article 41). Dans l’esprit du législateur organique, les résultats des indicateurs, présentés dans les rapports annuels de performance (RAP) annexés au projet de loi de règlement, et examinés au mois de juin de l’année N, devaient constituer des éléments déterminants pour la construction du projet de loi de finances et des projets annuels de performance (PAP) fixant les cibles de performance à atteindre, examinés à l’automne (article 51 et 54). Contenant par programme les objectifs de performance, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés, la construction symétrique des PAP et des RAP rend la comparaison possible. Le suivi des indicateurs est, en outre, pluriannuel.

● Au moment du **débat d’orientation des finances publiques** (article 48), le Gouvernement présente au Parlement un rapport dont le tome II contient la liste des missions, des programmes ainsi que des objectifs et indicateurs de performance associés, pour le PLF de l’année suivante.

## 2. Des acquis tangibles mais largement en deçà des attentes initiales

Lors de leur audition par la mission d’information, MM. Philippe Josse, ancien directeur du budget (2006-2011) et Franck Mordacq, ancien directeur de la réforme budgétaire (2003-2006), ont souligné d’emblée que l’introduction de la notion de performance dans le cadre organique constituait l’un des points positifs de la réforme. Toutefois, l’appropriation du dispositif par les gestionnaires et les parlementaires demeure éloignée des ambitions initiales.

### a. La notion de performance, sans être contestée...

Les progrès permis par la LOLF sont réels et comme l’a fait remarquer M. Philippe Josse à la mission « *personne ne souhaiterait revenir à l’ordonnance du 2 janvier 1959* ».

En premier lieu, les nouveautés de la LOLF relatives à la performance ont incontestablement **enrichi l’information budgétaire et comptable**. L’OCDE constate d’ailleurs que l’information diffusée sur le dispositif de performance est « *exemplaire* »<sup>(1)</sup>. Quand bien même l’usage des objectifs de performance et des

---

(1) Delphine Moretti et Dirk Kraan, Budgeting in France, OCDE, 2018, p. 12.

indicateurs associés pourrait être amélioré, le simple fait de suivre ces indicateurs et de les publier constitue en soi un progrès démocratique dont bénéficient les parlementaires et les citoyens. Pour l'administration, l'effort général de formalisation des objectifs des politiques publiques afin qu'elles gagnent en efficacité a été bénéfique. De ce point de vue, la mise en place des comptabilités budgétaire et générale ainsi que l'adoption du progiciel de gestion Chorus à partir de 2007, ont facilité et fiabilisé la gestion.

En deuxième lieu, et à la différence de nombreux pays de l'OCDE, la **culture du résultat s'est diffusée au-delà du budget de l'État**. Pour les administrations de la sécurité sociale (ASSO), la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) a introduit un dispositif de performance similaire à celui de LOLF. Les six programmes de qualité et d'efficacité (PQE) relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale, comportent un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs et une présentation des moyens alloués et des résultats obtenus <sup>(1)</sup>.

Enfin, il est probable que la démarche de performance voulue par le législateur organique ait eu des **effets positifs sur le pilotage des politiques publiques**. Parallèlement aux conférences budgétaires – réunions bilatérales entre les ministères sectoriels et le ministère des finances en vue de l'élaboration du cadre budgétaire –, des conférences de performance se tiennent entre les mois de mars et mai pour préparer les PAP. De même, les indicateurs de performance ont été déclinés au niveau des services déconcentrés au travers de « budgets opérationnels de programme » <sup>(2)</sup> ainsi qu'au niveau des 484 opérateurs de l'État grâce aux contrats de performance.

#### ***b. ...n'est pas devenue un outil incontournable de la gestion budgétaire***

Malgré ces acquis, les objectifs initiaux de la LOLF n'ont pas été satisfaits à la hauteur des attentes. L'information budgétaire s'est considérablement enrichie mais elle n'est pas devenue un outil d'aide à la décision pour le Parlement et les gestionnaires.

**L'information relative à la performance a proliféré, mais elle souffre d'une série de défauts qui rendent son utilisation fastidieuse.**

• Structurellement, la **notion de performance ne se prête pas à l'ensemble des politiques publiques**. Il peut être difficile de rendre compte de manière chiffrée de certaines d'entre elles. Ainsi, l'objectif de « *Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français* » au sein du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* est mesuré par les deux indicateurs suivants : « *Accroître la sécurité de la France au travers de celle de*

---

(1) Conformément à l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale.

(2) Arrêté du 11 décembre 2012 relatif au cadre de la gestion budgétaire pris en application de l'article 105 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (article 11).

nos partenaires » et « Veiller à la sécurité des Français à l'étranger »<sup>(1)</sup>. De même, quantifier des résultats qui dépendent d'un nombre important de facteurs peut être ardu. Il en va ainsi du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* dont l'indicateur de résultat est le « développement de la culture de l'égalité ». Or, les indicateurs socio-économiques représentent près de la moitié de ceux présentés dans les documents budgétaires.

#### ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES INDICATEURS PAR CATÉGORIE DEPUIS LA LFI 2016

Catégorie d'indicateur	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	DOFP 2020
Efficacité pour le citoyen	46%	45%	46%	46%	45 %	46 %	48 %	49 %	48 %
Qualité pour l'utilisateur	20%	19%	20%	19%	19 %	19 %	18 %	17 %	17 %
Efficience pour le contribuable	34%	36%	34%	35%	36 %	35 %	34 %	34 %	35 %

Source : Rapports sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, Tome II

● **Le nombre des indicateurs est également trop élevé** pour permettre leur exploitation par les parlementaires, tout en imposant une charge de travail significative pour les administrations.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MISSIONS, DE PROGRAMMES, D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS DEPUIS LA LFI 2016

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	DOFP 2020
Nombre de missions	50	52	51	50	50	51	51	51	51
Nombre de programmes	177	181	196	176	176	174	177	178	177
Nombre d'objectifs	490	484	506	392	385	385	396	399	398
Nombre d'indicateurs	1012	999	1025	784	755	751	765	765	775

Source : Rapports sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, Tome II.

● **L'information relative aux indicateurs est incomplète.** Une part non négligeable des indicateurs n'est pas renseignée. C'était le cas pour 18 % d'entre eux dans les RAP 2018. Pour des missions de premier plan comme l'enseignement scolaire seuls 68 % des résultats sont renseignés en 2018<sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, de nombreux moyens de l'action publique ne font pas l'objet d'une évaluation. Les dépenses fiscales, qui ont minoré les recettes de l'État de plus de 100 milliards d'euros en 2018 en sont exclues<sup>(3)</sup>. C'est également le cas des taxes affectées, des opérateurs ou des fonds sans personnalité juridique.

(1) Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, Tome II, juin 2019.

(2) Les données de la performance 2019 – résultats de l'année 2018.

(3) Le tome II de l'annexe Voies et moyens au projet de loi de finances pour 2019 ne recense que 5 indicateurs de performance pour les dépenses fiscales.

Dès lors le dispositif de performance ne renseigne que partiellement sur l'efficacité ou l'efficience des politiques publiques. Il a donc **peu d'effet sur l'allocation des ressources et les processus de modernisation de l'action publique**.

### 3. Donner une nouvelle ampleur à la démarche de performance

Si les dispositifs de performance au sein de la procédure budgétaire se sont généralisés au sein des pays de l'OCDE <sup>(1)</sup>, leur influence sur le niveau des dotations budgétaires est variable mais n'est jamais directe <sup>(2)</sup>. Les **interrogations que soulève ce dispositif en France sont d'ailleurs largement répandues**. Lors de son audition, M. Alain Lambert nous a lui-même fait part des doutes que le terme « *performance* » avait suscités <sup>(3)</sup>. L'essentiel réside, selon lui, dans le fait que les politiques publiques soient conduites en vue de produire des résultats dont sont comptables les gestionnaires face au Parlement et aux citoyens.

Amplifier la démarche de la performance en France nécessiterait de revoir le panel des objectifs et indicateurs, de clarifier les responsabilités notamment à l'échelle de la mission, et d'associer plus étroitement le Parlement.

#### a. Revoir le panel des objectifs et indicateurs de performance

Face aux critiques liées à la complexité des indicateurs **deux évolutions ont été constatées**.

- Une **révision générale a été conduite pour abaisser le nombre d'objectifs et d'indicateurs** contenus dans les documents budgétaires. Le budget triennal 2015-2017 a ainsi prévu de recentrer le dispositif de performance afin de « *mieux contribuer à la réflexion stratégique des responsables budgétaires* » et à « *favoriser son appropriation par le Parlement* » <sup>(4)</sup>. Ainsi, 37,5 % des objectifs figurant dans les PAP ont été supprimés tandis que le nombre d'indicateurs est passé de 1 300 en 2007 à 751 en 2017.

- L'autre **évolution plus regrettable est la dissociation des objectifs poursuivis par les gestionnaires de ceux présentés au Parlement**. La Cour des comptes relève ainsi que les trois derniers principaux processus de réforme de l'État à savoir la révision générale des politiques publiques, la modernisation de l'action publique et le processus « action publique 2022 », « *se sont déroulés de façon entièrement parallèle et distincte par rapport au dispositif de performance*

---

(1) 30 des 35 pays de l'organisation ayant répondu à une enquête de l'OCDE y avait recours en 2018, 2018 ECD Performance budgeting survey : key findings and trends, Anne Keller, novembre 2018.

(2) OECD best practices for performance budgeting, novembre 2018.

(3) Audition du 16 mai 2019.

(4) Circulaire DF-2PERF-14-3001 (NOR : BUDB1407075C) relative à la préparation des volets « performance » des projets annuels de performances du PLF 2015 et élaboration des documents de politique transversale (DPT).

de la LOLF »<sup>(1)</sup>. Encore récemment, le Gouvernement a présenté « *les résultats des réformes prioritaires et leur impact sur le quotidien des Français* » à l'occasion du 3<sup>e</sup> Comité interministériel de la transformation publique tenu en juin 2019. Si la volonté du Gouvernement de rendre compte au mieux des résultats de son action est louable, les indicateurs retenus ne se recoupent pas avec ceux présentés dans les documents budgétaires.

Au plan administratif, des outils de mesure interne de la performance ont été développés comme nous l'ont relaté les responsables de programme auditionnés par la mission<sup>(2)</sup>. Consultés par la Cour des comptes, 45 % des responsables de programmes répondants ont déclaré n'utiliser que des outils internes de mesure de la performance, distincts des objectifs et indicateurs de la LOLF<sup>(3)</sup>. La mission partage le constat dressé par M. Thomas Cazenave, délégué interministériel à la transformation publique lors de son audition : « *il n'est pas possible de laisser vivre des dimensions concurrentes de la mesure de la performance* »<sup>(4)</sup>.

Une **nouvelle révision des indicateurs de performance** est aujourd'hui souhaitable. Une réduction du nombre des objectifs et indicateurs, à nouveau en hausse, allégerait travail des administrations et faciliterait leur exploitation par les parlementaires. Pour cela, il conviendrait de **distinguer les objectifs de nature politique**, essentiellement associés aux indicateurs sociaux-économiques, **de ceux liés à la gestion administrative**.

- Les premiers seraient recentrés sur quelques grands objectifs, assortis d'une poignée d'indicateurs. Ils seraient alignés avec les engagements du Gouvernement et relèveraient donc de la responsabilité du ministre. Fixés en début de législature, ils pourraient être modifiés lors des alternances.

- La seconde catégorie d'objectif correspond aujourd'hui à ceux relatifs à l'efficacité de la dépense et à la qualité des services publics. Seuls ceux pour lesquels les gestionnaires (directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux, responsables de programmes) disposent d'un véritable levier d'action seraient retenus. Ces indicateurs pourraient être déclinés à tous les niveaux de l'administration notamment au niveau des « *budgets opérationnels de programme* » et des contrats de performance des opérateurs. Ils conserveraient une stabilité au cours du temps.

Il y a certes un équilibre à trouver entre, d'une part, la stabilité des indicateurs au cours du temps nécessaire à la comparaison et l'évaluation et, d'autre part, leur adaptation à l'évolution des politiques publiques. Depuis 2016, le premier impératif a toutefois largement primé sur le second.

---

(1) Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018*, mai 2019, p. 189.

(2) Audition du 11 avril 2019.

(3) Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018*, mai 2019, p. 181.

(4) Audition du 27 juin 2019.

Enfin, **l'alignement des objectifs et indicateurs qui guident l'action des politiques et des administrations, avec ceux présentés au Parlement** est indispensable. Mme Amélie Verdier <sup>(1)</sup>, directrice du budget, ainsi que M. Thomas Cazenave ont indiqué à la mission que des efforts dans ce sens avaient été engagés. Ce travail ne saurait être conduit sans une association du Parlement.

**Proposition** : Alléger le nombre d'objectifs et d'indicateurs en distinguant les objectifs politiques des objectifs administratifs et clarifier les responsabilités associées.

**Proposition** : Aligner les objectifs et indicateurs suivis par les ministères avec ceux présentés au Parlement.

### ***b. Assurer un pilotage administratif de la performance au niveau de la mission***

Si les **crédits sont votés par mission, la LOLF n'a pas prévu un dispositif de performance particulier à ce niveau**. À l'inverse, à chaque programme sont associés des « *objectifs précis* » et des indicateurs de résultat (article 7). Le responsable de programme en est comptable.

Or, davantage que le programme, c'est la mission qui représente les principales actions conduites par l'État. En regroupant au moins deux programmes, elles incarnent selon les termes de l'article 7 de la LOLF « *une politique publique définie* ». Dès lors, « *pour donner une plus grande visibilité au dispositif de performance* », **des indicateurs de mission**, dont le suivi échoit à l'autorité politique, ont été distingués à partir de 2010 <sup>(2)</sup>. Reprenant initialement des indicateurs de programmes, ce dispositif a été conforté en 2015 en créant des indicateurs spécifiques. Pour le PLF 2020, il est proposé 92 indicateurs de niveau mission dont 28 indicateurs spécifiques.

Le constat opéré par la Cour des comptes d'« **une responsabilité administrative de mission à affirmer** » <sup>(3)</sup> reste toujours d'actualité. Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable du 7 novembre 2012 <sup>(4)</sup> a bien institué un responsable financier ministériel, mais il n'a pas été expressément prévu que ce dernier assure la responsabilité des missions du ministère.

Il en est de même du secrétaire général du ministère qui depuis 2014 assure des fonctions de coordination dans ce domaine <sup>(5)</sup>. Le ministre est seul désigné pour assurer à la fois la responsabilité politique et la responsabilité administrative, en sa qualité de chef de l'administration. L'absence de

---

(1) Audition du 16 juillet 2019

(2) Circulaire n° 2CM2P-09-3004 du 23 avril 2009 du ministre du budget, relative au volet « performance » de projet de loi de finances.

(3) Cour des comptes, « La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives », La Documentation française, nov. 2011, p. 80.

(4) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(5) Décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

responsabilité consacrée au-delà du programme peut s'expliquer, en partie, par la mouvance du contenu des portefeuilles ministériels. Elle découle également de la tradition française dans laquelle le ministre, autorité politique, est aussi une autorité administrative exerçant le pouvoir hiérarchique au sein de son département ministériel <sup>(1)</sup>.

Réaffirmer la logique de résultat implique aujourd'hui que **l'attribution des responsabilités politiques et administratives soit clairement délimitée** à l'instar des pratiques de nos principaux partenaires. En Allemagne, la responsabilité administrative de la politique publique du ministère relève d'un secrétaire d'État qui est le délégué permanent du ministre. Au Royaume-Uni, elle est assumée par le fonctionnaire de rang le plus élevé du ministère.

Une évolution utile, dans le prolongement de la hiérarchisation des objectifs et indicateurs, consisterait à **désigner pour chaque mission un responsable administratif distinct du ministre**. Le responsable administratif de mission contribuerait également à coordonner les programmes au sein d'un ministère, et dans une perspective interministérielle. Les secrétaires généraux actuels, ou des responsables de niveau équivalent, seraient aujourd'hui les plus à mêmes à exercer cette responsabilité.

**Proposition** : désigner un responsable administratif pour chaque mission qui serait garant du dispositif de performance à cet échelon.

### *c. Associer davantage le Parlement à la conception et au suivi du dispositif de performance*

Dans son rapport sur « *l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* », le groupe de travail présidé par M. Laurent Fabius relevait que « *quelque chose de vraiment nouveau se produira si les députés utilisent la connaissance acquise des résultats d'une action politique comme outil dans la discussion budgétaire, au nom de l'intérêt général qu'ils représentent* » <sup>(2)</sup>.

Or, force est de constater que cette transformation n'a pas eu lieu. Outre les limites déjà évoquées, les **assemblées ne sont que peu impliquées dans l'élaboration du dispositif de performance**. En effet, les parlementaires ne peuvent pas fixer ou modifier des objectifs ou des indicateurs de performance, la rédaction et la publication des annexes explicatives étant une prérogative du Gouvernement. Les amendements parlementaires proposant de modifier des objectifs ou indicateurs ne peuvent être déposés, les présidents successifs de la

---

(1) Marie-Christine Esclassan, *Revue française de finances publiques Le modèle français de management budgétaire en mode LOLF : convergences et singularités*, 2017, n° 137, page 37.

(2) Tome I du rapport du groupe de travail sur *l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, présidé par M. Laurent Fabius et dont le rapporteur était M. Didier Migaud, 27 janvier 1999, p. 122.

commission des finances ayant décidé qu'ils étaient irrecevables au titre de la LOLF<sup>(1)</sup>.

**La refonte du dispositif de performance doit donc nécessairement associer le Parlement.** La mission reprend ainsi une recommandation de la Cour des comptes<sup>(2)</sup>, s'inspirant de la pratique suédoise, qui propose l'instauration de « **conférences de performance interinstitutionnelles** » à l'occasion de chaque budget triennal. Réunissant les rapporteurs des commissions des finances, la direction du budget et les représentants des ministères, elles porteraient sur les objectifs et indicateurs de performance en particulier ceux relevant de la catégorie politique.

**Proposition** : instaurer une revue régulière des objectifs et indicateurs de performance, en particulier ceux du niveau politique, en associant le Parlement, la direction du budget et les ministères.

Plus largement, le dispositif de performance prévu par la LOLF, s'il a eu des effets de bord bénéfique ne reste qu'un instrument au service de la gestion et du contrôle du Parlement. Une utilisation plus performante des deniers publics passe donc aussi par la **mobilisation d'autres leviers comme les revues de dépenses** qui consistent en un examen périodique de la dépense publique dans le but d'améliorer son efficacité ou de réaliser des économies. Aboutissement de l'évaluation de la performance, elles devraient être adossées au processus budgétaire afin d'assurer un portage politique fort. Dans des contextes budgétaires contraints, de nombreux pays y ont eu recours en se fixant un objectif d'économies chiffré à l'instar de ce qui est pratiqué au Canada, en Irlande ou au Pays-Bas<sup>(3)</sup>.

En France, la loi de programmation des finances publiques de 2014-2019 avait introduit un dispositif de revues de dépenses<sup>(4)</sup>. Durant trois exercices budgétaires de 2015 et 2017<sup>(5)</sup>, une quarantaine de revues de dépenses préparées par les corps d'inspection et de contrôle ont été annexées aux projets de loi de finances. Portant sur un champ vaste de crédits (60 milliards d'euros en 2015 par exemple), elles n'ont permis que des économies modestes estimées à 325 millions d'euros en LFI 2015 et 156 millions d'euros en LFI 2016<sup>(6)</sup>.

---

(1) M. Jérôme Cahuzac, rapport d'information (n° 4392) déposé en application de l'article 145 du règlement sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires, février 2012, p. 136.

(2) Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018*, mai 2019, p. 197.

(3) Note d'analyse de France stratégie, Nicolas Lorach, Céline Mareuge et Catherine Merckling, « Réduction des dépenses publiques : les leçons de l'expérience », Juillet 2014.

(4) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 22

(5) Liens vers les revues de dépenses effectuées en [2015](#), [2016](#) et [2017](#)

(6) Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017.

Supprimé en 2017, cet exercice était certes articulé au processus budgétaire mais décorrélé du dispositif de performance prévu par la LOLF. Comme la Cour des comptes, le rapporteur est favorable à la reprise des revues de dépenses. Elles pourraient se tenir à l'issue du Printemps de l'évaluation ce qui aurait pour avantage de lier cet exercice à l'évaluation de la performance par les parlementaires et de l'inscrire dans le processus budgétaire.

**Proposition** : Prévoir des revues de dépenses à l'issue du Printemps de l'évaluation qui permettraient d'identifier les économies possibles ou d'améliorer l'efficacité de la dépense publique.

## **B. POURSUIVRE LA RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES PAR UN CHANGEMENT DES PRATIQUES BUDGÉTAIRES**

La volonté affichée que « *chaque ministre devienne son propre ministre des finances* »<sup>(1)</sup> a suscité des attentes importantes chez les gestionnaires. En effet, le dispositif de performance prévu par la LOLF demeure un agrégat d'outils au service du pilotage des finances publiques. Pour parvenir à une budgétisation performante, il est nécessaire que les différents acteurs, en particulier les gestionnaires, se saisissent de ces instruments. De ce point de vue, et malgré des acquis indéniables, la mise en œuvre de la LOLF a été décevante.

**Trois axes d'amélioration contribueraient aujourd'hui à faire de la LOLF l'outil de gestion qu'elle aspirait à être** : élargir la liberté de gestion des responsables de programme en mettant fin à certaines pratiques de sous-budgétisation, alléger les contrôles budgétaires et comptables, et ajuster le pilotage de l'emploi public pour donner son sens aux plafonds d'emplois et à la fongibilité asymétrique.

### **1. L'espoir déçu d'une responsabilisation des gestionnaires sur les résultats**

Le terme de « gestionnaire » s'affirme à partir de 1999 dans le rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire face à ceux d'ordonnateur et de comptable. Par ce biais, les parlementaires désignent les personnes physiques, politiques ou administratives, qui sont comptables des résultats de leur gestion à l'image des *managers* de la sphère privée. Le contexte de tension sur les finances publiques et les pratiques qui en ont découlé ont partiellement contrecarré ces espoirs initiaux.

---

(1) Déclaration de M. Jean-François Coppé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, 21 juin 2005.

### **a. La responsabilisation des gestionnaires**

La **responsabilisation des gestionnaires** devait être rendue possible par deux biais. Le redécoupage du budget de l'État, caractérisé par une « **globalisation des crédits** » selon un principe de destination, autorise davantage de souplesse en gestion grâce au mécanisme de fongibilité asymétrique. Le pendant de cette souplesse accordée aux gestionnaires est la **désignation d'un responsable de programme**, dont le rôle a été précisé par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique <sup>(1)</sup>. Sous l'autorité du ministre, il a la charge de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme et du projet annuel de performance associé.

Des **améliorations indéniables ont été constatées par les gestionnaires** rencontrés par la mission (directeurs du budget, secrétaires généraux, responsables de programme). La globalisation des crédits, la mise en place d'une mesure de la performance – même si elle est souvent hors du cadre de la LOLF – la connaissance des circuits financiers et la fiabilisation des comptes grâce aux comptabilités générale et budgétaire, la mise en place du progiciel de gestion Chorus sont autant d'avancées mises en avant par les gestionnaires et à mettre sur le compte de la LOLF. Le constat global est que « *l'esprit de la LOLF* » a infusé au sein de l'administration. La conduite de l'action publique selon des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats a été légitimée.

Mais à de nombreuses reprises, **l'écart entre cet « esprit » et la réalité de la mise en œuvre de la LOLF a été déploré**. Dès 2006, le rapport de la mission Migaud-Lambert soulignait la « *bureaucratisation de la réforme* », cinq ans plus tard la Cour des comptes <sup>(2)</sup> faisait état de la « *déception des gestionnaires par rapport à leurs attentes initiales* », déception encore partagée récemment par plusieurs acteurs dont Amélie Verdier, directrice du Budget <sup>(3)</sup>.

### **b. Des pratiques peu propices au développement d'une culture du résultat chez les gestionnaires**

**L'environnement favorable créé par la LOLF n'a pas été suffisant à développer une culture du résultat**. Comme l'a résumé M. Gilles Carez, alors président de la commission des finances, à l'occasion du colloque « *Manager en mode LOLF* » organisé par l'Assemblée nationale et consacré à la mise en œuvre de la réforme : « *Les managers, si talentueux et responsables soient-ils, éprouvent une frustration et se trouvent donc eux-mêmes dans une relation de défiance, parce qu'on leur promet et on leur vote des moyens qu'ils ne peuvent exercer pleinement* » <sup>(4)</sup>. Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'écart observé avec les ambitions initiales.

---

(1) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, article 70.

(2) Cour des Comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives, rapport public thématique, Documentation française, 2011, 200 p.*

(3) Acteurs publics, Amélie Verdier : « La LOLF a beaucoup déçu dans sa mise en œuvre », 10 mars 2017.

(4) Première table ronde « *Quels managers publics au service des objectifs de la LOLF ?* » du colloque organisé par l'Assemblée nationale « *Manager en mode LOLF, 15 ans après : Des outils et des hommes* », 22 septembre 2016.

- La crise économique de 2008-2009 a conduit à la généralisation de pratiques de régulation budgétaire et de sous-budgétisation. Or, il est peu aisé de juger des gestionnaires qui ne disposent pas des moyens qui leur sont alloués pour atteindre leurs objectifs.

- L'horizon temporel des gestionnaires s'est également rétréci. La perspective pluriannuelle a été quelque peu perdue avec la fin des contrats d'objectifs et de moyens. Au sein même de l'année d'exécution, le gel des crédits ne permet pas aux gestionnaires de savoir si et quand ils pourront utiliser les crédits votés par le Parlement.

- Les contrôles de la chaîne de la dépense sont restés très pressants et la « *relation de confiance* » qui devait unir le ministère des finances et les ministères sectoriels peine à se nouer. Le cadre budgétaire et comptable, établi en 1962, n'a été réformé que tardivement avec le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

- Le pilotage de l'emploi public a été contraint par la disparition de la fongibilité asymétrique et la concentration des dépenses de personnel sur les programmes support.

- Pour contenir la dépense publique, la technique du rabot a été privilégiée à celle de l'analyse de la performance.

Pour contourner les rigidités de la gestion publique, le Gouvernement a multiplié la création d'organismes comme les agences ou les opérateurs dont l'encadrement n'est pas expressément prévu par la LOLF. La tutelle exercée sur ces organismes est forte, sans que ceux-ci soient suffisamment responsables devant le Parlement. Ainsi, les potentialités nées de la LOLF n'ont pas été épuisées.

## 2. Assurer une régulation et une gestion budgétaires plus respectueuses de l'autorisation du Parlement

La force de l'autorisation parlementaire réside essentiellement dans l'impossibilité pour le Gouvernement de dépenser davantage que les crédits ouverts par le Parlement sur l'unité de spécialisation. Le Gouvernement doit toutefois pouvoir bénéficier d'une certaine souplesse d'exécution dans les cas où les circonstances l'exigent.

Dès lors, **les inspireurs de la LOLF n'ont pas fait le choix de supprimer les divers mouvements réglementaires** de crédits (décrets d'avance, annulations, virements et transferts de crédits) prévus par l'ordonnance de 1959. Mais, pour limiter l'ampleur de l'atteinte à l'autorisation parlementaire que constituait l'usage de ces instruments dits de « régulation budgétaire », **la LOLF comporte plusieurs dispositions les encadrant.**

**Face à l'usage étendu de la régulation budgétaire** qu'a continué de faire jusque récemment le Gouvernement, **il est nécessaire de réaffirmer son caractère exceptionnel** en cantonnant le recours aux décrets d'avance et à la mise en réserve, au profit de l'élargissement de la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles.

### *a. Rendre aux décrets d'avance leur caractère exceptionnel*

La **responsabilisation des gestionnaires publics**, recherchée par les inspireurs de la LOLF, **se heurtait à la prise récurrente de décrets d'avance** dont l'usage permettait au Gouvernement de se libérer tant de l'autorisation que du contrôle parlementaire.

Permettant d'ouvrir des crédits au cours de l'exécution d'un budget, les décrets d'avance étaient déjà assortis de certaines restrictions sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Son article 11 précisait que l'ouverture de crédits en dehors des lois de finances devait se justifier au moins par l'« *urgence* » voire par « *la nécessité impérieuse d'intérêt national* ». Lorsque seule l'urgence était constatée, le Gouvernement était tenu de gager les crédits supplémentaires par la constatation de recettes nouvelles ou l'annulation de crédits affectés à d'autres chapitres. En pratique, **ni la condition d'urgence, ni celle de l'équilibre financier n'ont été rigoureusement respectées**, comme l'atteste M. Gilles Champagne dans un article de 1983, « *La pratique des décrets d'avance sous la V<sup>e</sup> République* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Gilles Champagne, « *La pratique des décrets d'avances sous la Ve République* », *Revue du droit public*, 1983, pp. 1013 et suivantes.

**L'article 13 de la LOLF a dès lors prévu un encadrement plus étroit de cet instrument, sous le contrôle du Parlement :**

- la condition d'équilibre financier est confirmée par l'exigence d'inscrire dans le texte des décrets d'avance les mesures de compensation envisagées ;

- un plafond d'ouverture de crédit a été défini dans la limite de 1 % des crédits ouverts dans la loi de finances de l'année ;

- un contrôle *a priori* a été introduit en « cas d'urgence » avec l'obligation faite au Gouvernement de saisir pour avis les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances avant la prise du décret d'avance ;

- en « *cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* », la possibilité pour le Gouvernement de prendre un décret non gagé a été maintenue en contrepartie d'une obligation d'information préalable des commissions des finances des assemblées.

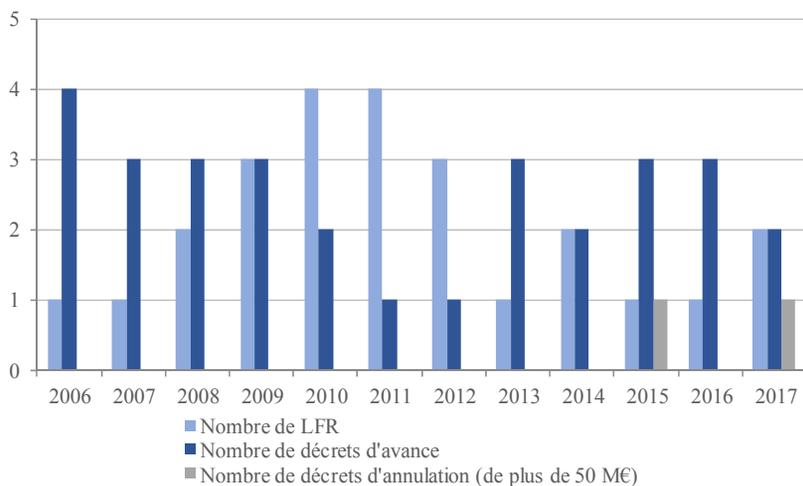
Si l'avis de ces commissions n'est pas juridiquement contraignant, les parlementaires peuvent désormais être informés de l'élaboration des décrets, s'assurer du respect des conditions de forme et de fond et s'exprimer sur l'opportunité des choix budgétaires considérés par le Gouvernement. Ainsi, le décret d'avance publié le 2 juin 2016, a tenu compte des critiques préalablement émises par les deux commissions des finances. Le Gouvernement a supprimé 134 millions d'euros d'annulation de crédits pour les organismes de recherche et a réduit à due concurrence les ouvertures de crédits envisagées initialement.

**Le recours aux décrets d'avance ne s'est toutefois pas tari avec l'application du nouveau cadre organique.** Sur la période 2006-2017, 2,42 décrets ont été publiés en moyenne par exercice. Le montant des crédits ouverts a quant à lui augmenté pour atteindre un niveau inégalé en 2017 (3 885 millions d'euros de crédits de paiement et 3 662 millions d'euros en autorisation d'engagement)<sup>(1)</sup>.

---

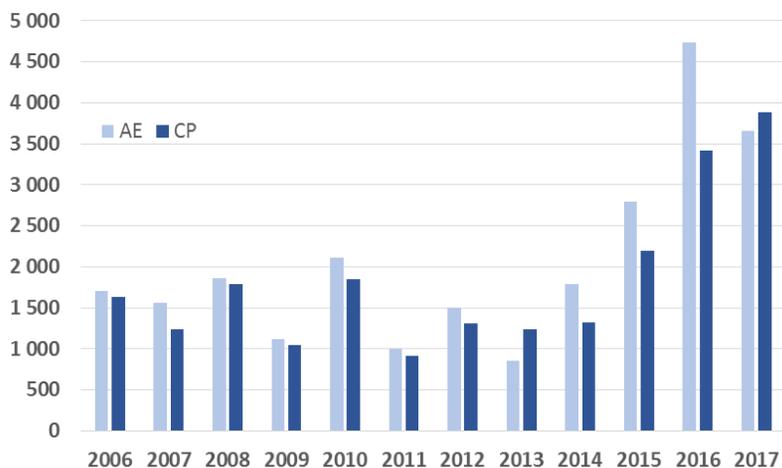
(1) *Cour des comptes, Les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance – décembre 2017*

**NOMBRE DE LFR, DE DÉCRETS D'AVANCE ET DE DÉCRETS D'ANNULATION (SIGNIFICATIFS) <sup>(1)</sup>**



**MONTANT DES OUVERTURES PAR DÉCRET D'AVANCE DEPUIS 2006 <sup>(2)</sup>**

(en millions d'euros)



(1) Cour des comptes, Les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance, décembre 2017, pp 16-17

(2) Cour des comptes, Les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance, décembre 2017, pp. 16-17.

**L’usage des décrets d’avance** est ainsi détourné de son objet premier : faire face à des aléas en cours d’exercice. Il **relève plutôt d’une « mauvaise gestion »** <sup>(1)</sup> **liée à une sous-budgétisation initiale des besoins** selon la Cour des comptes, qui fait remarquer que « *progressivement entre 2013 et 2016, la couverture en cours d’année des sous-budgétisations initiales est devenue le mode de gestion usuel pour un nombre croissant de missions parmi les plus importantes du budget général* » <sup>(2)</sup>.

Face à des critiques répétées, le Gouvernement a entrepris un **effort de « sincérisation budgétaire » et de « responsabilisation des gestionnaires »** <sup>(3)</sup>. Celui-ci s’est traduit en 2018 par un non-recours à l’ouverture et à l’annulation de crédits par décret d’avance, une première depuis 1985. L’objectif annoncé par le Gouvernement est de revenir à l’esprit initial de la LOLF en limitant l’ouverture de crédits supplémentaires aux opérations de fin de gestion et aux circonstances exceptionnelles.

Une **modification des modalités d’examen des décrets d’avance par le Parlement pourrait être de nature à renforcer son contrôle** <sup>(4)</sup>.

- La **présentation par le Gouvernement du projet de décret d’avance** en commission des finances, initiée en 2016, gagnerait à être systématisée pour nourrir d’avantage les avis rendus par les commissions des finances des assemblées.

- Bien que les commissions des finances du Parlement aient fait la preuve de leur capacité à se prononcer rapidement sur les décrets, il serait utile **d’allonger, de sept à dix jours, le délai prévu par l’article 13 de la LOLF** entre la notification du projet de décret et le rendu de l’avis parlementaire. Ce délai supplémentaire, sans nuire à la condition d’urgence, permettrait un examen plus approfondi de la part des commissions saisies.

**Proposition** : systématiser la présentation par le Gouvernement des projets de décrets d’avance aux commissions des finances.

**Proposition** : allonger le délai d’examen par les commissions des finances des décrets d’avance de sept à dix jours.

---

(1) Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l’État ouverts par décret d’avance*, décembre 2017, p. 47.

(2) Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l’État ouverts par décret d’avance*, décembre 2017, p. 156.

(3) *Rapport sur l’évolution de l’économie nationale et sur les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d’orientation des finances publiques* - juin 2019.

(4) Clément Lechaire et Geoffroy de Vitry analysent la pratique de ces décrets et proposent plusieurs règles afin d’adapter leur encadrement juridique dans « *Pratique et limites des décrets d’avance sous l’empire de la loi organique relative aux lois de finances* » *Revue française des finances publiques* févr. 2019, n° 145, p. 237.

### ***b. Limiter les mises en réserves***

**Pour faire face aux aléas en cours d'exécution budgétaire**, le Gouvernement dispose de deux outils supplémentaires : la **mise en réserve** des crédits au niveau du programme ainsi que la **dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles** de nature transversale. Dans la pratique, les mises en réserve de crédits ont été détournées de leur objet pour devenir « *un instrument de couverture des sous-budgétisations* »<sup>(1)</sup>, tandis que le Gouvernement s'est peu saisi de la dotation pour dépenses accidentelles.

Le taux de mise en réserve initiale des crédits hors personnel, resté stable à 5 % entre 2006 et 2012, a fortement augmenté entre 2015 et 2017 pour s'établir à 8 %. Le montant de cette réserve de crédit est ainsi passé de 5 milliards d'euros en 2006 à 9,8 milliards d'euros en 2017. À cette mise en réserve initiale, s'ajoutent des mesures de gels supplémentaires. D'un montant de 100 millions d'euros en 2006, ils atteignent 4,5 milliards d'euros en 2017. Au total, **en 2017, ce sont 10,2 % des crédits (hors titre 2) de la LFI qui ont fait l'objet d'un gel.**

**L'élargissement de la mise en réserve contribue à fausser l'autorisation parlementaire.** Comme le souligne régulièrement la Cour des comptes, l'essentiel de la mise en réserve ne correspond pas à des crédits qui pourraient être annulés à l'issue de l'exécution. Elle permet plutôt la réaffectation de crédits au financement de dépenses juridiquement obligatoires<sup>(2)</sup>, c'est-à-dire dont le service fait a été certifié mais dont le paiement n'est pas intervenu, mais aussi de dépenses inéluctables comme celles afférentes au paiement des personnels ou nécessaires à la continuité de l'activité des services. À l'inverse, de nombreux programmes affichés comme politiquement prioritaires font l'objet d'annulations de crédits récurrentes.

**Pour les gestionnaires**, l'utilisation extensive des gels et dégels au-delà de la nécessité d'« auto-assurance » **conduit à une déresponsabilisation.** La visibilité nécessaire à la bonne gestion est réduite puisque les responsables de programme ignorent la date de versement et le montant réel des crédits qui leur seront finalement accordés.

Pour le Parlement, l'évaluation de la performance des gestionnaires selon des indicateurs dépendant des crédits fixés en loi de finances initiale se révèle ardue, voire impossible. En outre, la LOLF ne prévoit qu'une information du Parlement à l'occasion d'un gel des crédits initial (article 51). Celui-ci n'est pas informé des gels supplémentaires programme par programme.

---

(1) Cour des comptes- *Le budget de l'État en 2018 – mai 2018*, p. 168.

(2) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, article 95.

**L'effort de sincérisation du budget engagé dans la loi de finances initiale pour 2018 mérite d'être poursuivi.** En 2018, les crédits mis en réserve ont représenté 5,5 milliards d'euros (dont 4,6 milliards d'euros de réserve initiale) correspondant à la baisse du taux de mise en réserve des crédits hors masse salariale, ramené de 8 à 3 %. La Cour des comptes continue de souligner qu'une partie de la mise en réserve a été imputée à des dépenses obligatoires ou inéluctables. Il existe donc une marge de manœuvre supplémentaire pour **amener le taux de mise en réserve en deçà de 3 %** <sup>(1)</sup>.

Le Parlement pourrait également participer à cet effort de sincérisation en **établissant une classification des dépenses obligatoires et inéluctables au sein de chaque programme.** Ainsi identifiés, seuls certains crédits feraient l'objet d'un gel tandis qu'une modulation au sein des programmes deviendrait possible. Le taux de mise en réserve, qui resterait modéré (inférieur à 3 %), varierait selon les programmes en lieu de l'application homogène telle que pratiquée aujourd'hui. Aux Pays-Bas, le Parlement vote chaque année une « provision pour nominal et imprévus », entre 0,1 % et 0,5 % selon les crédits.

**Proposition :** Réduire la mise en réserve des crédits hors personnel, y compris les réserves supplémentaires, à un taux inférieur à 3 %.

**Proposition :** identifier les dépenses qui ne peuvent faire l'objet d'un gel car obligatoires ou inéluctables et les exclure de la possibilité de mise en réserve.

### *c. Accroître et sincériser la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles*

À l'inverse, **la dotation pour les dépenses accidentelles et imprévisibles prévue par l'article 7 de la LOLF est « tombée en désuétude »** <sup>(2)</sup> selon la Cour des comptes. Cette dotation transversale correspond au programme 552 et est destinée « à faire face à des calamités », et « pour des dépenses imprévisibles » selon cet article.

Bien que sa mise à disposition des gestionnaires puisse intervenir en moins de 24 heures par un décret simple, son montant a été divisé par 5 entre 2006 (111 millions d'euros) et 2017 (23 millions d'euros) avant d'être revalorisé en 2018 pour atteindre 124 millions d'euros en LFI. Au cours de l'exercice 2018, elle a toutefois servi exclusivement à couvrir des sous-budgétisations – dont une sous-budgétisation de 100 millions d'euros du mécanisme européen de stabilité <sup>(3)</sup>.

(1) Cour des comptes- Le budget de l'État en 2018 – mai 2019, p. 117

(2) Cour des comptes- Le budget de l'État en 2018 – mai 2019, p. 168.

(3) Rapport annuel de performance.

La limitation du taux de mise en réserve des crédits pourrait s'accompagner d'une **revalorisation des montants de la dotation** pour les dépenses accidentelles et imprévisibles à l'image des pratiques étrangères. Au Royaume-Uni, la gestion des aléas budgétaires est assurée par une réserve transversale dont le montant s'est élevé à 3,5 milliards d'euros en 2016. Les crédits du programme 552 étant votés par le Parlement, leur usage ferait l'objet d'une autorisation préalable puis d'un contrôle plus strict.

**Proposition** : accroître les montants de la dotation pour les dépenses accidentelles et imprévisibles et sincériser l'usage des crédits alloués à ce programme.

### 3. Inscrire les contrôles budgétaires et comptables dans la logique de résultats

L'autonomie des gestionnaires, promue par la LOLF, a été renforcée par la modernisation des outils à leur disposition comme les différentes comptabilités ou le progiciel Chorus. La désignation de responsables de programmes devait être l'occasion de nouer une relation de confiance avec la direction du budget mais **les procédures budgétaires et comptables demeurent peu ou prou inchangées**.

Le **contrôle de la dépense**, en particulier, continue d'être **dédoublé**. Il est effectué par le gestionnaire et le comptable public, à la fois au stade *ex-ante* (engagement) et au stade *ex-post* (liquidation et paiement). Selon les responsables de programme auditionnés par la mission, « *la doctrine de la direction du budget sur ces contrôles n'a en réalité pas vraiment évolué* »<sup>(1)</sup>. Mme Carine Chevrier, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, nous a par exemple indiqué que les opérations de fongibilité effectuées par les préfets doivent trop souvent être justifiées à la fois *a priori* et *a posteriori*.

Une étude menée par l'OCDE sur le processus budgétaire en France<sup>(2)</sup> suggère que des **simplifications et des modulations sont possibles** et même nécessaires :

- Les **contrôles** pourraient être simplifiés, c'est-à-dire **effectués une seule fois** soit à l'engagement (*ex-ante*) soit au paiement (*ex-post*). Le contrôle des engagements est considéré comme crucial par certains pays (États-Unis, Allemagne), alors qu'il a été abandonné par d'autres (Pays-Bas, Royaume-Uni) ;

- Les contrôles pourraient être **modulés en fonction d'un « taux d'erreur »** (Australie, Royaume-Uni), ce qui permet à la fois d'alléger les procédures et de responsabiliser les ministères.

---

(1) Audition du 11 avril 2019.

(2) OCDE, *Le processus budgétaire en France*, 2018.

Ce **double mouvement de simplification a été engagé par le Gouvernement en 2018**. Certains contrôles ont été supprimés comme le contrôle de régularité des actes de personnel exercé par les contrôleurs budgétaires. Ainsi seuls les gestionnaires sont, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018, responsables de la régularité des actes en matière de ressources humaines.

D'autres contrôles exercés par les contrôleurs budgétaires font l'objet d'une modulation. Les arrêtés du 28 décembre 2018 portant suspension partielle du contrôle budgétaire ont ainsi permis de rehausser les seuils de visas et de supprimer le contrôle *a priori* de certains actes.

#### **4. Ajuster le pilotage de l'emploi public.**

La LOLF a porté un double objectif s'agissant de l'emploi public. Le premier était de limiter la dérive des dépenses de personnel en renforçant le rôle du Parlement et en rétablissant le sens de son autorisation parlementaire. Le second était d'assouplir la gestion des effectifs en laissant chaque ministère libre de redéployer les emplois au sein d'un plafond qui lui est attribué. Pour cela, la LOLF a introduit un plafonnement des emplois en masse salariale et en nombre dont découle la règle dite de fongibilité asymétrique.

##### ***a. Malgré l'introduction des plafonds d'emplois, un contrôle peu effectif du Parlement***

Le **contrôle des effectifs et de la masse salariale** de l'emploi public **par le Parlement** est prévu par le III de l'article 7 de la LOLF.

Pour **chaque programme un plafonnement de la masse salariale** est introduit, par exception au caractère indicatif de la présentation par titre. De ce plafonnement découle une règle dite de fongibilité asymétrique : les gestionnaires sont libres de modifier la répartition des crédits d'un même programme à condition de ne pas dépasser le montant des crédits de personnel. Les dépenses de personnel représentent 39 % des charges budgétaires de l'État pour l'année 2019, s'établissant à 143,9 milliards d'euros.

Au sein de **chaque ministère, un plafonnement des effectifs** est également prévu. Ces plafonds décomptent chaque emploi, calculé en équivalent temps plein. L'article 51 de la LOLF dispose que ces emplois sont ventilés par programme mais uniquement à titre indicatif. Ce mécanisme répondait aux critiques dressées contre le mécanisme d'autorisation des flux d'emplois prévu par l'ordonnance de 1959. Ce dernier avait ôté au Parlement la connaissance précise des effectifs de l'État et donc leur maîtrise. Il était source de rigidité pour les gestionnaires <sup>(1)</sup>. En 2019, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État s'élève à 1 953 516 ETPT

---

(1) Cour des comptes, « La fonction publique de l'État », décembre 1999.

Jusqu'en 2008, la budgétisation des dépenses de personnel est restée « prudente »<sup>(1)</sup> : une marge de sécurité suffisante était conservée pour que les crédits exécutés n'excèdent pas ceux votés en LFI. Depuis 2009, les contraintes de masse salariale par programme sont plus fortes que celles liées aux plafonds d'emplois. Dès lors, pour le Parlement, la **lisibilité du nombre des emplois rémunérés est encore loin d'être satisfaisante**. Les difficultés sont nombreuses :

– fixation de plafonds en loi de finances initiale mais absence de vote sur les données d'exécution en loi de règlement ;

– décompte des personnels tantôt en ETP et tantôt en ETPT<sup>(2)</sup> (selon le périmètre État, opérateurs ou établissements à autonomie financière, ou la fixation du plafond des autorisations d'emplois ou du schéma d'emplois) ;

– changements de périmètre et complexité tenant à la coexistence d'emplois sous plafond ministériel, d'emploi sous plafond d'opérateur et d'emplois hors plafonds, financement via le titre 2 ou le titre 3 (État ou opérateurs).

Certains aménagements ont conduit à davantage encadrer l'emploi public dans un cadre budgétaire contraint.

Depuis 2009, un **plafond d'autorisations d'emplois des opérateurs** est voté au niveau des programmes et réparti entre les opérateurs par le responsable de programme conformément à l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008. Mais, comme le note la Cour des comptes dans ses rapports sur le budget de l'État depuis 2013, le pilotage des effectifs des opérateurs par les plafonds d'emplois est peu efficace en raison des changements de périmètre et des règles de décompte, de l'importance des emplois hors plafond et de la sous-exécution des plafonds. De plus, aucun vote n'est prévu sur l'exécution lors de la loi de règlement. La masse salariale des opérateurs de l'État est pourtant de 27,9 milliards d'euros en 2017 pour un effectif de 532 545 ETPT dont 56 056 hors plafond d'emploi<sup>(3)</sup>.

Un mode de calcul plus sincère des plafonds d'emploi a été adopté à l'article 11 de la LPFP 2018-2022<sup>(4)</sup>, à compter du projet de loi de finances pour 2019. Le plafond des autorisations d'emplois par ministère prévu en loi de finance initiale, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatés dans la dernière loi de règlement.

---

(1) Cour des comptes, « La masse salariale de l'État : enjeux et leviers », septembre 2015.

(2) La distinction entre ETP et ETPT.

Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs physiques, c'est-à-dire aux agents rémunérés, corrigés de la quotité de temps travaillé. Exemple : un agent à temps partiel, à 70 %, correspond à 0,7 ETP.

Les équivalents temps plein travaillé (ETPT) correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (temps plein, temps partiel, etc.) et la période d'activité sur l'année. Exemple : un agent à temps partiel, à 70 %, qui a travaillé 6 mois correspond à 0,35 ETPT ( $1 \times 0,7 \times 6/12$  mois = 0,35 ETPT).

(3) Jaune budgétaire, « opérateurs de l'État », PLF 2019.

(4) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

En effet, jusqu'alors, les plafonds d'emplois étaient construits par référence à la LFI de l'année antérieure plutôt que selon la consommation réelle. En 2017, l'écart entre les plafonds d'emploi et la consommation effective était estimé à près de 31 500 ETPT.

**Proposition** : Rendre plus effectif le pilotage de l'emploi public en élevant au rang organique les règles de plafonnement de l'emploi des opérateurs, ainsi que le dispositif de sincérisation des plafonds d'emplois dans les ministères.

Enfin, le pilotage de l'emploi public est souvent contraint par l'un des deux plafonds (ETPT ou masse salariale) sans que cela ne soit nécessairement adapté à la réalité de la gestion. Les secrétaires généraux auditionnés par la Mission <sup>(1)</sup> ont souligné la nécessité de donner plus de souplesse aux gestionnaires de ce point de vue.

**Proposition** : Engager une réflexion sur la possibilité de procéder à un pilotage plus souple de l'emploi public en recourant alternativement, selon les politiques publiques, au plafond d'emploi ou au plafond de titre II.

### ***b. La fongibilité asymétrique***

La fongibilité asymétrique, attendue par les gestionnaires et permettant de réallouer les économies effectuées sur la masse salariale au profit de dépenses d'autres natures, devait être un outil au service de la performance. Dès 2011, la Cour des comptes note cependant que « ***ce mécanisme a été progressivement marginalisé, au point d'avoir quasiment disparu aujourd'hui. Les gestionnaires ont ainsi le sentiment d'une faculté illusoire, d'autant que son recours ne peut être permis qu'en toute fin de gestion, lorsque des assurances raisonnables peuvent être données sur les conditions d'exécution du budget*** » <sup>(2)</sup>.

Cette marginalisation s'explique par trois facteurs principaux. Les efforts de maîtrise de la dépense publique depuis 2009 ont poussé à une prévision des crédits au plus près des besoins au moment de la construction du budget. En exécution, les gestionnaires ne disposent pas d'un volant de masse salariale inemployée sur laquelle ils pourraient faire des économies. Par ailleurs, les principaux déterminants de la masse salariale ne sont pas aux mains des gestionnaires (schéma d'emploi du ministère, glissement vieillesse-technicité, mesures générales pour les fonctionnaires, telles que la hausse du point d'indice). Enfin, la fongibilité asymétrique a été vidée de son sens par la tendance qu'ont eu de nombreux ministères à centraliser leurs dépenses de personnel sur les programmes supports tandis que des programmes relatifs à des politiques publiques ne contiennent plus de dépenses de personnels (cf. partie II.A.2.b).

---

(1) Audition du 23 mai 2019

(2) Cour des comptes *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)* – novembre 2011.

Le Gouvernement a cherché à faciliter l'usage de la fongibilité asymétrique par la circulaire du 24 juillet 2018 relative aux modalités de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique. Cette dernière prévoit notamment la réduction des contraintes relatives au calendrier de réalisation des mouvements ainsi que la libre affectation des crédits vers d'autres titres de dépenses.

Enfin, dans certains cas, il s'avère que le caractère asymétrique de la fongibilité des crédits ne concourt pas à son objectif premier qui est de maîtriser les dépenses de personnel de l'État, tout en s'avérant particulièrement contraignant pour les gestionnaires. En cas de tension sur ces effectifs ou pour la conduction de projets à durée déterminée, le gestionnaire étant contraint par le titre II de son programme, n'aura souvent d'autre choix que de recourir aux services de prestataires externes. Ces dépenses seront alors imputées sur les crédits de fonctionnement (titre III).

Ainsi, pour ses projets informatiques, l'État s'adresse majoritairement à des sociétés de services en ingénierie informatique (SSII) ou des cabinets de conseils privés. Cette solution en plus d'être deux à trois fois plus onéreuse que le recrutement d'un contractuel, peut nuire à la qualité du service public faute de capacité suffisante à piloter les prestations effectuées (délais allongés, pas de levier sur la motivation des équipes, déresponsabilisation de l'administration qui n'a pas réalisé l'ouvrage,...). L'article 17 de loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique pallie juridiquement à cette difficulté en rendant possible la conclusion de contrats de projet à durée déterminée dont l'échéance correspond à la réalisation de l'opération qui a justifié le recrutement. Toutefois, cette possibilité pourrait rester inemployée du fait de l'impossibilité des gestionnaires à recourir au titre II pour financer ces contrats. Plusieurs solutions seraient envisageables. Un vœu pieux serait de cesser de budgéter le titre II au plus près voire en deçà des besoins. Une autre solution consisterait à assouplir la fongibilité asymétrique pour permettre l'utilisation du titre III pour ce type de contrat.

**Proposition** : Engager une réflexion sur la possibilité d'assouplir la fongibilité asymétrique pour le recrutement de contractuels sur des contrats de projet.

### **La LOLF et Action publique 2022**

Les chantiers de « *modernisation de la gestion budgétaire et comptable* » et de « *rénovation du cadre des ressources humaines* » prévus par le programme « Action publique 2022 » pourraient contribuer à étayer la démarche de performance insufflée par la LOLF.

Les principales orientations du chantier de « *modernisation de la gestion budgétaire et comptable* », fixées par le premier Comité Interministériel de Transformation publique du 1<sup>er</sup> février 2018, sont au nombre de trois :

- Accorder plus de liberté et de marges de manœuvre aux gestionnaires publics ;
- Passer d'une culture de contrôle a priori à une logique de responsabilisation a posteriori ;
- Expérimenter des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

La sincérisation des comptes publics, le renforcement de la fongibilité asymétrique et l'allègement des contrôles prévus par la révision du décret GBCP le 24 septembre 2018 <sup>(1)</sup>, sans faire encore l'objet d'évaluations, s'inscrivent dans l'esprit de la LOLF.

De même, certaines dispositions du projet de loi de transformation de la fonction publique adopté le 23 juillet 2019 pourraient améliorer la gestion publique. En particulier, l'assouplissement des modalités de recrutement des agents publics et la meilleure reconnaissance des mérites individuels sont conformes à la logique de responsabilisation des gestionnaires prônées par la LOLF.

---

(1) Décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations.

#### IV. RENFORCER L'INFORMATION ET LE CONTRÔLE DU PARLEMENT

Si les commissions des finances des assemblées parlementaires étaient particulièrement puissantes sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, le Gouvernement ne disposant d'aucune prérogative particulière dans la conduite de la discussion budgétaire<sup>(1)</sup>, les constituants de la V<sup>e</sup> République ont souhaité renforcer le pouvoir exécutif et ont donné des moyens d'action forts au Gouvernement pour imposer sa volonté face au Parlement.

L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ne comportait que deux articles relatifs à l'information du Parlement, qui indiquaient le type de documents annexés au projet de loi de finances (PLF) et au projet de loi de règlement (PLR). En effet, en application de l'article premier de l'ordonnance de 1959, les dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement étaient prévues par des dispositions de rang législatif, et non organique, obligatoirement inscrites dans des lois de finances. Ainsi, l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 attribue des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et une mission de contrôle permanent aux rapporteurs spéciaux<sup>(2)</sup>.

La volonté de renforcer le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire et financière mais aussi plus largement dans la procédure législative a progressivement émergé. Ainsi, la LOLF et la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ont consacré la hausse du volume et l'amélioration de la qualité de l'information budgétaire transmise aux parlementaires ainsi que l'affirmation des pouvoirs de contrôle des commissions des finances. Cette avancée indéniable pour la revalorisation du rôle du Parlement doit désormais être poursuivie.

##### A. ASSURER LA QUALITÉ DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

La mise en œuvre de la LOLF a entraîné un accroissement important du volume et de la qualité de l'information budgétaire transmise au Parlement, ce qu'a souligné l'OCDE dans un récent rapport<sup>(3)</sup>. Cette profusion d'informations cache cependant des disparités importantes concernant la complétude des documents fournis et l'exploitation réelle qui en est faite par le Parlement.

---

(1) *Le gouvernement était par exemple régulièrement contraint à poser la question de confiance pour obtenir le vote des dispositions contestées.*

(2) *Le terme de « membres du Parlement, qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel » est utilisé dans la version initiale de l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. À noter que cet article est toujours en vigueur aujourd'hui.*

(3) *Delphine Moretti and Dirk Kraan, Budgeting in France, OECD Journal on Budgeting, 2018, vol. 18, issue 2, 8-72.*

Il apparaît donc nécessaire de rationaliser les documents budgétaires, tout en assurant et renforçant la qualité de l'information fournie, ce qui suppose aussi de revoir en profondeur les relations entre l'administration centrale et le Parlement pour les adapter aux usages d'aujourd'hui.

### 1. La forte augmentation du volume d'informations transmises au Parlement

La LOLF a précisé et augmenté le nombre de documents annexés aux lois de finances transmis au Parlement. On remarque une hausse du volume de pages de ces documents depuis 2006, signe d'un enrichissement de l'information transmise et de la coopération renforcée entre le Parlement et le Gouvernement.

#### a. La loi organique prévoit la transmission d'un nombre important de documents au Parlement

Les articles 48, 50, 51, 52, 53 et 54 de la LOLF recensent l'ensemble des documents obligatoirement annexés aux lois de finances et transmis au Parlement. Contrairement à l'ordonnance du 2 janvier 1959, la liste des annexes explicatives est limitative et elle ne peut donc être modifiée que par la loi organique.

● L'article 48 officialise le débat d'orientation des finances publiques et précise que le Gouvernement présente, en vue de ce débat, un **rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques**. Ce rapport comporte une analyse des évolutions constatées depuis les rapports transmis pour le PLF, une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France, une évaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'État et la maquette budgétaire. **La Cour des comptes propose de compléter ce rapport par une analyse de la trajectoire de la dette et de sa soutenabilité**<sup>(1)</sup>.

● L'article 50 précise le contenu **du rapport économique, social et financier** annexé au PLF qui comprend notamment les rapports sur les comptes de la Nation<sup>(2)</sup>. Ce rapport, joint au PLF de l'année, doit présenter les perspectives d'évolution de recettes, de dépenses et de solde de l'ensemble des administrations publiques « *pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du PLF* » (introduction de la notion de pluriannualité) depuis la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012. L'article 9 de cette loi organique introduit aussi les notions d'effort structurel et de solde structurel dans ce rapport<sup>(3)</sup>.

---

(1) *Cour des comptes, communication remise au Sénat « La dette des entités publiques : périmètre et risque », janvier 2019.*

(2) *Ce que faisait également l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.*

(3) *Le rapport devant présenter « pour l'ensemble des administrations publiques, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel défini à l'article 1<sup>er</sup> et du solde effectif, détaillés par sous-secteur des administrations publiques, ainsi que les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ».*

● L'article 51 énumère **le reste des documents joints au PLF** qui regroupe :

- la liste et l'évaluation des impositions affectées ;
- l'analyse des changements de la présentation budgétaire ;
- une présentation des recettes et des dépenses en une section de fonctionnement et en une section d'investissement ;
- l'analyse des prévisions de recettes budgétaires et des dépenses fiscales (dans le tome II des Voies et moyens) ;
- la présentation des mesures de régulation budgétaire envisagées par le Gouvernement ;
- des annexes explicatives relatives aux dépenses comprenant un développement des crédits et des projets annuels de performances (PAP) pour les dépenses du budget général, des budgets annexes ou des comptes spéciaux ;
- des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement (appelées jaunes budgétaires) ;
- les évaluations préalables des dispositions des lois de finances relevant du domaine partagé avec les lois ordinaires.

De plus, l'article 128 de la loi de finances rectificatives pour 2005 a prévu la transmission de **documents de politiques transversales (DPT)** « *relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission* ».

Hormis les annexes générales (dont font partie les DPT), l'ensemble des annexes explicatives doivent être déposées en même temps que le projet de loi de finances, soit le premier mardi d'octobre (article 39 LOLF).

● L'article 52 précise l'obligation pour le Gouvernement de présenter à l'ouverture de la session ordinaire un **rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires et leur évolution**.

● L'article 53 prévoit les **documents annexés aux projets de loi de finances rectificative** :

- un rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire ;
- une annexe explicative relative aux modifications apportées aux crédits ;
- la récapitulation des modifications apportées par voie réglementaire aux crédits de l'année en cours et la présentation des évaluations préalables de certains articles.

● Enfin, l'article 54 énumère les documents joints au projet de loi de règlement :

- le développement des réalisations de recettes du budget général ;
- le développement de l'exécution des crédits, en indiquant les écarts avec la présentation des titres des crédits ouverts, et les modifications demandées, ainsi que l'écart entre les estimations et réalisations au titre des fonds de concours pour les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux ;
- une présentation de l'exécution du budget en une section de fonction et une section d'investissement ;
- les rapports annuels de performances ;
- les documents de comptabilité générale.

***b. L'accroissement du nombre de pages annexées aux lois de finances***

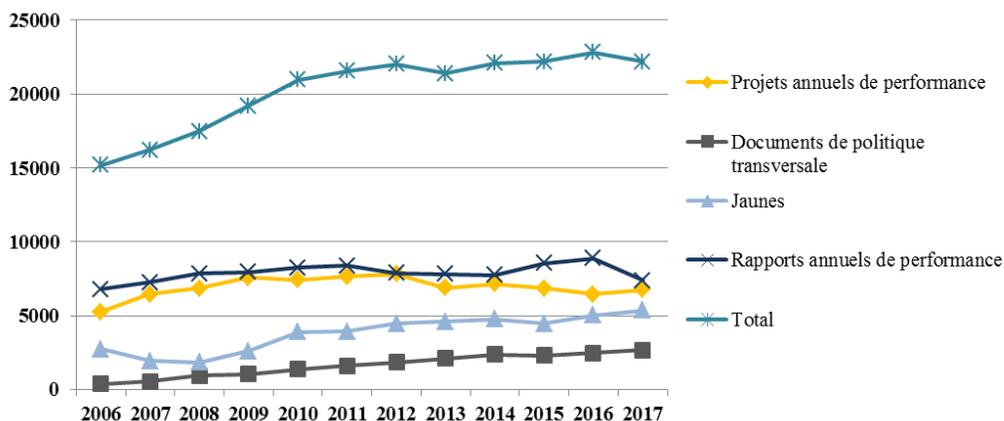
**La mise en œuvre de la LOLF s'est ainsi traduite par une forte augmentation du nombre de pages annexées aux lois de finances.** Le rapport de la Cour des comptes de 2011 montre une hausse de 42 % du nombre de pages des PAP annexés au PLF entre 2006 et 2011 <sup>(1)</sup>. La Mission a poursuivi le travail de recensement du nombre de pages des documents joints aux lois de finances initiales et de règlement, en collaboration avec la direction du budget. La hausse est restée contenue entre 2011 et 2017 (+ 3 %), ce qui représente une augmentation de 46 % entre 2006 et 2017. Le nombre de pages dans les PAP et les RAP est en diminution ces dernières années (environ – 10 % depuis 2011) tandis que le nombre de pages dans les documents de politique transversale et les jaunes a explosé (respectivement + 67 % et + 37 % depuis 2011).

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PAGES ANNEXÉES AU PLF ET AU PLR**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2006- 2017
<b>Projets annuels de performances</b>	5 260	6 450	6 865	7 578	7 434	7 646	7 824	6 883	7 159	6 849	6 447	6 760	6 518	6 211	29 %
<b>Documents de politique transversale</b>	376	559	944	1 054	1 393	1 606	1 851	2 118	2 393	2 307	2 481	2 683	2 838	2 994	614 %
<b>Jaunes</b>	2 752	1 948	1 843	2 608	3 890	3 922	4 483	4 590	4 776	4 460	5 033	5 363	3 055	3 098	95 %
<b>Rapports annuels de performances</b>	6 798	7 261	7 841	7 947	8 244	8 398	7 882	7 818	7 757	8 562	8 866	7 388			9 %
<b>Total</b>	<b>15 186</b>	<b>16 218</b>	<b>17 493</b>	<b>19 187</b>	<b>20 961</b>	<b>21 572</b>	<b>22 040</b>	<b>21 409</b>	<b>22 085</b>	<b>22 178</b>	<b>22 827</b>	<b>22 194</b>			46 %

Source : commission des finances d'après la direction du budget.

(1) Cour des comptes, La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives, novembre 2011.



**Le volume de l'information fournie au Parlement est donc considérable, ce qui conduit la France à être très bien classée dans les comparaisons internationales.** L'OCDE souligne la bonne qualité de la documentation budgétaire, de l'information du Parlement et des citoyens <sup>(1)</sup>. La France est ainsi l'un des deux premiers pays de l'OCDE pour la transparence et l'accessibilité des données. L'OCDE note que les documents rendant compte de l'exécution du budget de l'État sont très complets, en ce qu'ils présentent à la fois des résultats de la performance des programmes et donnent une image comptable précise de l'ensemble des actifs, des passifs et des engagements de l'État.

La question se pose aujourd'hui de la capacité du Parlement à s'en saisir, dans des délais contraints, face à la frustration grandissante des services administratifs qui peuvent considérer que l'exploitation des documents et leur résultat n'est pas à la hauteur de l'investissement que nécessite leur rédaction.

(1) Delphine Moretti and Dirk Kraan, *Budgeting in France*, *OECD Journal on Budgeting*, 2018, vol. 18, issue 2, 8-72.

## 2. Une information incomplète dont la profusion ne permet pas l'exploitation optimale

Malgré l'accroissement significatif du volume de l'information à destination du Parlement, l'information dans certains domaines reste incomplète et limitée, notamment en ce qui concerne les dépenses fiscales. De plus, la profusion d'information a eu comme effet pervers d'en complexifier l'exploitation, dans des délais très contraints d'examen des textes. Ainsi, il semble aujourd'hui nécessaire de rationaliser une partie de ces documents.

### a. Une information incomplète

#### i. Des évaluations préalables limitées

La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 a introduit l'obligation pour les projets de loi d'être accompagnés d'études d'impact dont le respect est contrôlé par la conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé (article 39 Constitution).

Si cette obligation et sa procédure de contestation ne sont pas applicables aux lois de finances (article 11), l'article 12 de cette loi organique modifie les articles 51 et 53 de la LOLF pour introduire l'obligation d'accompagner les dispositions des lois de finances relevant du **domaine partagé** avec les lois ordinaires d'évaluations préalables. Dans les faits, ces évaluations sont utilisées pour des dispositions relevant d'un périmètre plus large que celui du domaine partagé et sauf quelques exceptions, l'ensemble des dispositions font l'objet de ces évaluations préalables.

Cependant, à l'image des études d'impact, **la qualité des évaluations préalables est variable et les parlementaires ne peuvent que rarement y trouver l'ensemble des informations nécessaires à une décision éclairée lors des débats budgétaires**. Ainsi, la Mission incite le Gouvernement à faire un effort significatif dans le sens d'un renforcement de la qualité des évaluations préalables.

**Proposition :** engager une concertation entre la direction du budget et les parlementaires pour améliorer la qualité des évaluations préalables.

#### ii. Une évaluation insuffisante des dépenses fiscales

L'évaluation des dépenses fiscales est essentiellement présente dans le **tome II des Évaluations des Voies et moyens** <sup>(1)</sup> puis retranscrite dans les PAP par programme associé, conformément aux finalités poursuivies par ce dernier.

---

(1) Créé par l'article 32 de la loi de finances pour 1980.

Plusieurs lacunes concernant l'information transmise peuvent être relevées : plusieurs dépenses fiscales ne sont pas chiffrées, ou le sont mais de façon incomplète. Il est aussi récurrent de voir des chiffrages changer substantiellement entre l'estimation, la réalisation en cours, et l'exécution réelle, ce qui pose la question de la pertinence des évaluations réalisées. Les informations communiquées sont essentiellement quantitatives et non qualitatives ou comparatives, ce qui restreint l'analyse qui peut être faite des dépenses fiscales.

Dans son rapport d'information sur l'application des mesures fiscales <sup>(1)</sup>, le Rapporteur général de l'Assemblée nationale a mis en évidence les défaillances de l'information présente dans les documents budgétaires annexés au PLF 2019 :

– **30% des dépenses fiscales ne font l'objet d'aucun chiffrage pour 2019** et 14,4 % des dépenses fiscales ne sont pas chiffrées depuis au moins 2017. Il faut y ajouter les 58 dépenses fiscales dont le coût est estimé inférieur à 500 000 euros et qui ne sont pas non plus chiffrées. D'autres chiffrages sont incorrects ;

– plusieurs dépenses fiscales ne sont rattachées à aucune catégorie de bénéficiaires (par exemple, la dépense n° 150203 (IR), qui prévoit un abattement exceptionnel de 30 % sur certaines plus-values) tandis que d'autres font l'objet de rattachements surprenants ;

– **près de trois dépenses sur quatre ne sont pas bornées dans le temps** alors que les lois de programmation des finances publiques 2014-2019 et 2018-2022 ont prévu ce bornage pour les créations ou extensions de dépenses. Par exemple, le rapport montre que les cinq dépenses fiscales rattachées à l'impôt sur la fortune immobilière et qui ont été créées en 2017 ne font l'objet d'aucun bornage ;

– **le Rapporteur général évalue à 10 % des dépenses fiscales les « trous noirs fiscaux » qui désignent les dépenses fiscales non chiffrées sur la période 2017-2019, non bornées dans le temps et pour lesquelles le nombre de bénéficiaires n'est pas renseigné.**

Pour rappel, dans le PLF 2019, les 474 dépenses fiscales recensées représentent un coût estimé à 98,2 milliards d'euros (contre 93,4 milliards d'euros en 2017 et 100,2 milliards d'euros en 2018) tandis que les dépenses budgétaires totales étaient de 332,6 milliards d'euros en LFI 2019 <sup>(2)</sup> (contre 322,6 milliards d'euros en LR 2017 et 326,3 milliards d'euros en LFI 2018). **Elles représentent donc quasiment le tiers des dépenses du budget général.** Sur certaines missions, elles sont bien supérieures aux crédits budgétaires : par exemple, en LFI 2019, les crédits la mission *Outre-mer* sont de 2,6 milliards d'euros contre 4,7 milliards d'euros pour les dépenses fiscales qui lui sont rattachées.

---

(1) M. Joël Giraud, Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, n° 2169, 17 juillet 2019

(2) Dont les augmentations prévues en cours d'examen suite à la crise des gilets jaunes (2,8 milliards d'euros pour la prime d'activité notamment).

Autre exemple, les dépenses fiscales de la mission *Cohésion des territoires* atteignent 17,7 milliards d'euros contre 16,4 milliards d'euros en crédits de paiement (sachant que 80 % de ces dépenses fiscales se concentrent sur le programme 135 qui ne contient que 300 millions d'euros de CP).

Ces constats conduisent d'une part à rappeler la nécessité d'une **évaluation précise du montant de chaque dépense fiscale mais aussi de leur pertinence**, le Parlement n'étant pas amené à se prononcer chaque année sur leur reconduction. D'autre part, le **caractère artificiel du rattachement** de certaines dépenses fiscales aux missions peut être questionné, d'autant que les responsables de programmes n'ont pas de capacité de pilotage effective de ces dépenses.

**À noter que ce caractère artificiel limite de fait la capacité des rapporteurs spéciaux à évaluer les dépenses fiscales relevant de leurs missions**, la compétence fiscale étant du ressort exclusif du rapporteur général. Ainsi, les rapporteurs spéciaux peuvent se voir opposer le secret fiscal et il est parfois considéré, dans l'administration centrale, que les sujets relatifs à la fiscalité ne font pas partie du champ dans lequel les pouvoirs d'investigation des rapporteurs spéciaux s'appliquent. Par exemple, la rapporteure spéciale de la mission *Recherche*, Mme Amélie de Montchalin, s'est vue refuser la transmission par l'administration fiscale de certaines informations sur le crédit impôt recherche. Ce point de confusion doit être éclairci pour un exercice optimal par le rapporteur de ses missions d'évaluation.

**Proposition :** inscrire dans la LOLF le droit d'accès à l'information fiscale des rapporteurs spéciaux dans leur champ d'intervention.

La résolution n° 292 pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des dépenses fiscales par les administrations publiques adoptées par l'Assemblée nationale le 19 juin 2019 et issue des travaux menés pendant le printemps de l'évaluation 2019, fournit plusieurs pistes de réflexion concernant l'évaluation des dépenses fiscales. Elle suggère ainsi de **borner l'ensemble des dépenses fiscales dans le temps et de prévoir dans la LOLF l'évaluation obligatoire de toute dépense fiscale qui serait prorogée**. Elle souhaite également qu'une **revue des dépenses fiscales qui ne sont pas chiffrées ou dont le montant est peu significatif soit effectuée** afin de permettre un débat sur la pertinence de leur maintien en vigueur. Enfin, **elle incite les ministères « métier » à se saisir du pilotage des dépenses fiscales** et à analyser ces dépenses fiscales de façon plus approfondie dans les documents budgétaires.

**La Mission soutient donc les recommandations émises par le Rapporteur général et les propositions issues de la résolution n° 292.** Elle estime que l'information relative aux dépenses fiscales doit être significativement améliorée, ce qui suppose une refonte générale du tome II des *Évaluations des*

*voies et moyens*. Elle pense également qu'il est nécessaire de généraliser le bornage des dépenses fiscales dans le temps et de rendre obligatoire l'évaluation de toute dépense fiscale prorogée, cette obligation pouvant être utilement inscrite dans la LOLF. Enfin, il apparaît nécessaire de mettre en place une revue des dépenses fiscales, sur la base d'un programme pluriannuel prioritaire d'évaluation tel que recommandé par le Rapporteur général.

**Propositions :**

1. Améliorer significativement l'information relative aux dépenses fiscales dans le tome II *Évaluation des voies et moyens*.
2. Borner l'ensemble des dépenses fiscales dans le temps et prévoir dans la LOLF l'évaluation obligatoire de toute dépense fiscale qui fait l'objet d'une prorogation.
3. Établir une revue des dépenses fiscales sur la base d'un programme pluriannuel prioritaire d'évaluation.

***b. Une rationalisation du contenu des documents budgétaires indispensable***

De façon générale, il est nécessaire de noter la forte technicité de la matière budgétaire qui pose des difficultés aux parlementaires et peut être source de découragement.

- i. Renforcer l'utilité des annexes générales

**L'article 51** prévoit la transmission **d'annexes générales** destinées à l'information et au contrôle du Parlement, prévues par des lois et les règlements, appelées jaunes ou oranges budgétaires. L'article 39 de la LOLF précise que cette transmission doit être effectuée « *au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle [l'annexe générale] se rapporte* ».

Les **jaunes budgétaires** rassemblent l'ensemble de l'information financière d'une politique publique, sans être limitée à l'explicitation des dispositions contenues dans les lois de finances ou au cadre du budget de l'État. Ces documents permettent donc d'avoir une **vision élargie d'une politique publique**.

**Aucun document ne recense l'évolution des demandes de transmission de jaunes budgétaire**, qui découlent de dispositions inscrites dans différents textes de lois ou textes réglementaires, ce qui réduit la portée du contrôle parlementaire sur la transmission réelle des documents. Seul le Gouvernement suit l'ensemble de ces dispositions et publie la liste des jaunes budgétaires, aucun suivi effectif n'est réalisé par le Parlement. Ainsi, par exemple, le jaune *Réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements* n'est plus transmis depuis 2013 ; le Parlement n'a aucun pouvoir contraignant pour remédier à cette situation.

**La base juridique de certains de ces jaunes est d'ailleurs très incertaine** : par exemple, le jaune *Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication* a été créé par une simple décision du Premier ministre du 25 avril 1997. Le jaune *Réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements* mentionné ci-dessus ne dispose d'aucune base juridique tandis que le jaune *Personnels affectés dans les cabinets ministériels* est une initiative gouvernementale.

**Aucune évaluation régulière de leur pertinence n'est réalisée. La qualité de leur contenu est variable** : si la rapporteure spéciale *Jeunesse et vie associative* a souligné la qualité et la richesse du document *Effort financier de l'État en faveur des associations* <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes a souligné, le manque d'intérêt du jaune *Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements* qui se contente de présenter les différentes dépenses fiscales relatives au logement : « *il ne s'agit pas d'évaluations mais de simples descriptions, voire d'affirmations, sans références* », « *l'efficacité ou l'efficience des dispositifs n'est pas analysée* » <sup>(2)</sup>. Finalement, ces annexes sont généralement ajoutées à un texte législatif comme signe de bonne volonté envers les parlementaires.

Surtout, les **délais de transmission** de ces documents sont peu compatibles avec une analyse approfondie des données qu'ils présentent <sup>(3)</sup>. Souvent transmis quelques jours avant le passage en séance, voire après celui-ci, les jaunes budgétaires sont peu utilisés par les rapporteurs spéciaux ou le sont avec un décalage d'une année. Par exemple, le jaune *Rapport sur le financement de la transition énergétique* a été transmis le matin même du passage en séance, ce que le rapporteur spécial a souligné dans son discours. De plus, le jaune budgétaire ne fait pas toujours référence à la disposition législative ou réglementaire dont il découle. L'auteur responsable de la conception du document (ministre) n'est que rarement identifié.

Un effort a cependant été fait dans le cadre du prochain PLF pour 2020. En effet, la circulaire IBLF-19-3360 du 5 juillet 2019 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2020 prévoit à son annexe 10 la liste des jaunes qui seront annexés au PLF 2020 <sup>(4)</sup>, en précisant leur base juridique et en identifiant une personne référente dans l'administration sur chacun de ces jaunes.

---

(1) À noter cependant qu'une partie « prévision » manque à ce rapport pour qu'il soit utilisable de façon optimale au moment de la présentation du PLF.

(2) Cour des comptes, La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement, mars 2019

(3) À noter cependant que les analyses sur les délais concerne surtout l'Assemblée nationale qui examine le budget en premier (article 47 de la Constitution).

(4) Voir annexe.

Les **documents de politique transversale** (DPT) ou « oranges budgétaires » sont prévus par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 <sup>(1)</sup>. Ils regroupent, dans un document, l'ensemble des programmes relevant de plusieurs missions budgétaires et conduits par plusieurs ministères qui concourent au financement d'une politique publique spécifique. Un ministre chef de file est chargé de la conception de ce document.

Si l'ensemble des DPT et son évolution sont plus facilement retraçables, les mêmes problématiques en termes de délais sont présentes. Surtout, on note une **inflation** importante du nombre de DPT depuis leur création. Leur intérêt apparaît relatif : l'agrégat des chiffres est parfois questionnable (d'où une utilisation limitée) et leur plus-value par rapport à l'information présente dans les documents budgétaires est légère. Ils apparaissent finalement comme des documents redondants qui permettent au Gouvernement d'afficher politiquement sa bonne volonté de coopérer avec le Parlement à moindres frais.

**Proposition** : Faire une revue de la valeur ajoutée de chaque document de politique transversale pour identifier les documents caducs et non utilisés.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JAUNES ET D'ORANGES BUDGÉTAIRES

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
<b>Documents de politique transversale</b>	7	8	11	12	15	16	17	18	18	18	19	19	21	21	200 %
<b>Jaunes</b>	27	16	20	20	22	26	26	27	29	27	29	28	29	28	4 %
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>24</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>37</b>	<b>42</b>	<b>43</b>	<b>45</b>	<b>47</b>	<b>45</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>50</b>	<b>49</b>	<b>44 %</b>

Source : Commission des finances d'après le site performance publique

Si le vecteur législatif ou réglementaire apparaît comme le bon échelon pour inscrire l'évolution des annexes générales puisqu'il permet de garder une certaine souplesse, **il apparaît nécessaire de recenser dans un article de loi la liste des jaunes budgétaires** (à l'image de ce qui existe déjà pour les DPT) pour un contrôle plus effectif du Parlement sur leur transmission par le Gouvernement. Dans cette perspective, **l'opportunité de confier un monopole de création des jaunes budgétaires à la loi de finances doit être soulevée.**

**Proposition** : recenser dans un article de loi de finances la liste des jaunes budgétaires et en confier le monopole de création à la loi de finances.

(1) Voir annexe.

Il semble également nécessaire **d'avancer les délais de dépôt de ces documents qui pourraient l'être en même temps que les annexes explicatives et donc que le projet de loi de finances**. De tels délais permettraient de s'assurer l'exploitation effective du Parlement de ces documents. Un effort sur la qualité des contenus, pour certains d'entre eux, doit également être entrepris.

**Proposition** : avancer le délai de dépôt des annexes générales au moment du dépôt du projet de loi de finances.

ii. Perfectionner l'information contenue dans les PAP et les RAP

Les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) annexés respectivement au projet de loi de finances et au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes publics, sont des **documents indispensables** à l'analyse du budget par le Parlement. L'information budgétaire transmise a été **fortement enrichie quantitativement et qualitativement** depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Quelques ajustements et précisions semblent cependant toujours nécessaires. Ainsi, il serait pertinent **d'accroître l'effort sur la justification de l'évolution des crédits**, au-delà de la simple description de cette évolution. Les hypothèses de construction des prévisions des dépenses autres que celles de guichet pourraient utilement être précisées.

D'autres ajustements pourraient être réalisés :

– **l'information concernant le suivi des crédits pourrait être explicitée**, il est notamment complexe de déterminer si un crédit de paiement est issu d'une autorisation d'engagement de l'année  $n$ ,  $n-1$  ou  $n-2$  par exemple ;

– **l'information sur les financements accordés par appels à projets ou PIA** est incomplète dans les missions concernées et pourrait faire l'objet d'une synthèse dans les documents budgétaires pour plus de lisibilité ;

– il manque des **séries longues** de chiffres dans ces documents pour une meilleure mise en perspective des données présentées ;

– **les explications concernant certains indicateurs sont parfois insuffisantes**. Plus largement, l'absence de lien entre la construction du budget et l'évolution des indicateurs interroge, tout comme l'absence de renseignement par ces indicateurs de l'efficacité de la gestion par le responsable de programme ;

– **la présentation des tableaux d'évolution des crédits pourrait être harmonisée entre les PAP et les RAP** notamment en ce qui concerne le suivi des fonds de concours et des attributions de produit.

De façon générale, **les parlementaires regrettent le manque d'information sur la dépense débudgétisée**.

**Les délais de transmission des documents budgétaires pourraient également être améliorés.** L'article 39 de la LOLF prévoit que ces documents doivent être transmis au moment du dépôt du PLF. De façon générale, les documents sont déposés le premier mardi d'octobre ou le lendemain, même lorsque le dépôt du PLF est antérieur à cette date. **La Mission note les efforts du Gouvernement pour transmettre le PLF en avance et souhaite que cet effort soit accentué pour les annexes qui l'accompagnent.** Ainsi, elle attend un engagement du Gouvernement sur le respect de l'article 39 de la LOLF pour que les documents budgétaires soient transmis au moment réel du dépôt du PLF.

Cette proposition ne nécessite pas une modification de la LOLF et il faut noter que le Conseil constitutionnel considère que la distribution de tout ou partie d'un document après la date prévue ne fait pas obstacle à l'examen du projet de loi<sup>(1)</sup>. Un engagement du Gouvernement en ce sens pourrait cependant se faire en contrepartie d'une réduction importante du volume des questionnaires budgétaires.

À noter que ces documents budgétaires pourraient être distribués uniquement par voie électronique dans la perspective de réaliser des économies significatives. Afin de faciliter le traitement des données transmises, le format de transmission des données statistiques chiffrées doit également être revu (format Excel recommandé).

### **3. Repenser la procédure des questionnaires budgétaires**

L'envoi de questionnaires budgétaires aux ministères est une pratique qui remonte à la III<sup>e</sup> République. Cette pratique a été consacrée à l'article 49 de la LOLF qui énonce que les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat transmettent au Gouvernement des questionnaires avant le 10 juillet dont les réponses écrites sont transmises avant le 10 octobre.

Si cet outil a été un des moyens principaux de l'information du Parlement en matière budgétaire, il apparaît aujourd'hui nécessaire de l'adapter à la réalité des pratiques et des usages du numérique. Les parlementaires ont désormais besoin d'une information rapide provenant de services réactifs. De longs questionnaires budgétaires, envoyés une fois par an, semblent dépassés. La Mission propose ainsi de remplacer ces questionnaires par l'instauration d'un droit de questionnement permanent des ministères par le Parlement.

---

(1) Conseil Constitutionnel, décision du 25 juillet 2001, considérant 75.

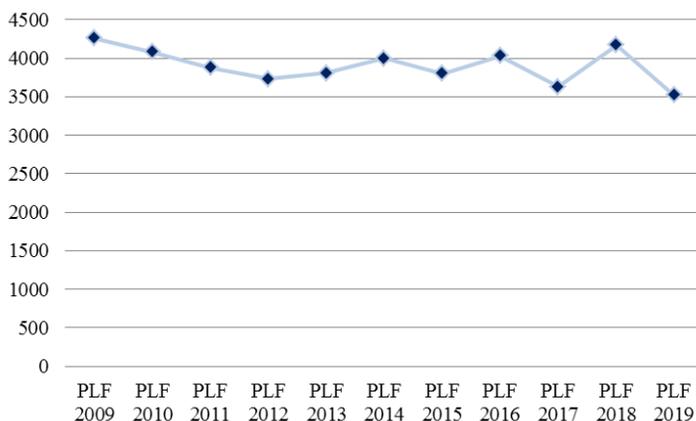
**a. Des questionnaires volumineux dont la qualité des réponses est variable**

Si le volume d'informations présentes dans les documents budgétaires a en effet été largement accru, le volume des questionnaires budgétaires reste très important. On note cependant une **volonté d'en réduire le nombre, avec un effort notable en 2019.**

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE QUESTIONS BUDGÉTAIRES**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2009-2019
<b>Nombre de questions</b>	4 258	4 084	3 881	3 730	3 806	3 996	3 804	4 030	3 631	4 171	3 520	- 17 %

Source : commission des finances.



Source : commission des finances.

À noter **que la difficulté à réduire le nombre de questions s'explique en partie par la mutualisation engagée avec les commissions pour avis qui ajoutent leurs questions thématiques à des questionnaires budgétaires déjà conséquents.**

Le taux de réponse du gouvernement aux questionnaires est plutôt bon. En effet, **au 10 octobre 2018, le taux de réponse médian par questionnaire portant sur le PLF 2019 était de 93 %.** Le taux de réponse minimum était de 54 % et seulement 25 % des questionnaires avaient un taux de réponse inférieur à 80 %. À l'inverse, 25 % des questionnaires avaient un taux de réponse supérieur à 97,25 %. Le taux moyen de réponse par questionnaire était de 87 % <sup>(1)</sup>.

(1) À noter cependant qu'en 2018, le taux de réponse n'a pas été relevé pour 8 questionnaires des 45 envoyés.

**Ces chiffres sont en amélioration.** En effet, en 2013, le taux moyen de réponses par questionnaire était de 82 % et le taux médian à 83 %. 25 % des questionnaires avaient un taux de réponse inférieur à 73 %.

**Le taux de réponse ne garantit néanmoins pas la qualité des réponses.** À ce titre, le constat fait par la Mission en 2011 est toujours d'actualité « *les réponses aux questionnaires parlementaires sont souvent partielles ou d'un intérêt limité et se ressemblent beaucoup d'une année sur l'autre* <sup>(1)</sup> ». L'exercice ne semble pas toujours être pris au sérieux par les ministères : certaines réponses sont la reprise exacte des informations publiées sur les sites internet du ministère, d'autres sont incomplètes voire évasives ou renvoient à d'autres questions qui ne font pas l'objet d'une réponse. Les réponses dressent généralement une mise en perspective intéressante et détaillée mais sont nettement moins riches sur l'actualisation de l'information.

Il faut cependant souligner l'effort d'amélioration des ministères concernant cet exercice : si des difficultés existent toujours, la qualité de certaines réponses est largement soulignée par les parlementaires.

L'absence de réponses à certaines questions pose problème : les rapporteurs spéciaux n'ont aucun moyen de contraindre le Gouvernement à transmettre effectivement ces réponses.

#### ***b. Un allègement nécessaire du volume des questionnaires budgétaires***

Si les questionnaires budgétaires restent un outil important à disposition du Parlement, lui permettant d'avoir une quantité d'information non négligeable, il semble nécessaire de revoir leur utilisation, pour l'adapter aux nouveaux usages. La pertinence d'une transmission de questionnaires budgétaires aussi volumineux se pose face au développement des outils numériques et à la souplesse de la relation entre l'administration et les parlementaires qu'ils permettent.

Surtout, les rapporteurs spéciaux ont une compétence permanente de contrôle budgétaire dans leurs domaines d'attribution (article 57 LOLF). Ils peuvent mener des auditions et procéder à des investigations sur pièce et sur place, qui leur permettent d'obtenir les informations souhaitées. La transmission de l'information en continu, de manière plus souple, doit être généralisée. Elle se traduirait dans la pratique par un renforcement des relations entre le Parlement et l'administration avec une intégration de la part des services centraux de leur disponibilité pour répondre aux questions des rapporteurs spéciaux tout au long de l'année, sous un délai raisonnable.

---

(1) *Ibid.*

Cette relation enrichie doit être accompagnée d'un **allègement significatif des questionnaires budgétaires** envoyés par les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis des assemblées. Afin de permettre cet allègement, **la Mission propose que les questions soient exclusivement concentrées sur des problématiques budgétaires**. Une attention particulière des rapporteurs spéciaux est attendue pour éviter les questions dont la réponse se trouve dans les documents budgétaires.

**Proposition** : alléger les questionnaires budgétaires des rapporteurs spéciaux et en concentrer le champ sur les problématiques exclusivement budgétaires.

De plus, l'analyse qui est faite des questionnaires budgétaires par les députés et les services de l'Assemblée nationale n'est pas optimale compte tenu des **délais très contraints** prévus par la Constitution et la LOLF pour l'examen des projets de loi de finances (l'Assemblée doit voter en première lecture le projet de loi de finances au maximum quarante jours après son dépôt).

Ainsi, l'examen en commission des crédits de la deuxième partie du PLF débute généralement deux semaines après la date butoir de transmission des réponses aux questionnaires. L'examen en séance a lieu entre trois et quatre semaines après le 10 octobre. En effet, si des efforts ont été faits pour une transmission « au fil de l'eau » des réponses aux questionnaires budgétaires, **la majorité d'entre elles ne sont transmises que dans les tout derniers jours précédents la date butoir** <sup>(1)</sup> tandis que d'autres sont systématiquement transmises après les délais organiques <sup>(2)</sup>. Il est vrai que certaines réponses nécessitent d'attendre des arbitrages budgétaires tardifs mais d'autres pourraient être transmises plus en amont. **La Mission propose donc de modifier l'article 49 de la LOLF pour rapprocher le délai de transmission des réponses au jour de dépôt du PLF.**

---

(1) Par exemple, pour la mission Asile et immigration, 90 % des questions ont eu une réponse mais les deux tiers de ces réponses ont été transmises dans les deux jours précédant la date butoir.

(2) C'est par exemple le cas de la mission Justice.

## B. CONSOLIDER ET VALORISER LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES

La LOLF a prévu des pouvoirs de contrôle importants des commissions des finances. Le renforcement effectif de ces pouvoirs passe désormais par la pratique parlementaire et la diffusion d'une culture de l'évaluation au sein des commissions des finances, ce qui passe notamment par la consécration du Printemps de l'évaluation.

### 1. Un panel d'outils cohérent et exhaustif des pouvoirs des commissions des finances prévu par la LOLF

L'article 57 de la LOLF détermine les missions et prérogatives de contrôle de la commission des finances à l'Assemblée nationale et au Sénat. Si l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 attribuait déjà des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place aux rapporteurs spéciaux, le champ de la compétence des commissions des finances a été élargi. En effet, ces dernières peuvent désormais évaluer « *toute question relative aux finances publiques* » et non uniquement l'exécution des lois de finances, ce qui comprend les questions relatives aux collectivités locales, aux entreprises publiques, aux établissements publics ou aux finances sociales.

En plus du pouvoir d'investigation sur pièces et sur place, les rapporteurs spéciaux ont un **droit à communication** de « *tous les renseignements d'ordre financier et administratif qu'ils demandent* »<sup>(1)</sup>, et des rapports des services d'inspection de l'administration, « *réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical* ».

Les rapporteurs spéciaux peuvent procéder à « *toutes auditions qu'ils jugent utiles* » pour mener à bien leurs travaux. Ils peuvent **convoquer de façon contraignante** les personnes qu'ils souhaitent auditionner, sous condition de l'accord conjoint du président et du rapporteur général de la commission des finances de l'assemblée concernée. Seules les personnes convoquées de façon contraignante sont **déliées du secret professionnel**, sous réserve des sujets à caractère secret mentionnés précédemment.

En pratique, tous les ministres sont auditionnés par la commission des finances dans le cadre des commissions élargies ou, depuis 2018, dans celui des commissions d'évaluations des politiques publiques qui se déroulent à la fin du mois de mai.

---

(1) Sans qu'il soit mentionné l'obligation que ces documents soient de nature à faciliter leur mission.

L'article 49 de la LOLF consacre la pratique des **questionnaires budgétaires**, envoyés par les rapporteurs spéciaux aux ministères concernés et auxquels le gouvernement doit répondre avant le 10 octobre.

L'article 58 de la LOLF établit et renforce le **rôle d'assistance de la Cour des comptes au Parlement**, ce dernier ayant été réaffirmé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 à l'article 47-2 de la Constitution.

Depuis 2009, le règlement de l'Assemblée nationale précise que **la présidence de la commission des finances revient à un député de l'opposition**, ce qui accroît d'une part l'information de l'opposition en matière budgétaire et financière et, d'autre part, stimule la critique lors des débats et des travaux d'évaluation des politiques publiques.

Enfin, depuis 2018, un « **Printemps de l'évaluation** » a été mis en place par la commission des finances sans modification des textes réglementaires, législatifs ou organiques, dans l'objectif de rééquilibrer le calendrier budgétaire et revaloriser l'examen de la loi de règlement. Ce printemps consiste en l'évaluation, par chaque rapporteur spécial, d'une politique publique relevant de son champ de compétence. Ce temps consacré à l'évaluation se double de l'audition de chaque ministre en commission pour une justification de l'exécution des crédits, dans une perspective d'*accountability* (« rendre compte »).

De plus, certaines de ces évaluations se traduisent par des propositions de résolution (article 34-1 Constitution) qui permettent, si elles sont sélectionnées par le bureau de la commission, d'obtenir un vote de l'Assemblée. Cette initiative permet l'organisation de cycles d'auditions et conduit les parlementaires à s'emparer de sujets avec l'objectif, *in fine*, d'entraîner des modifications de la budgétisation de l'année  $n+1$ .

## **2. Affermir le pouvoir de contrôle du Parlement notamment par la consécration du Printemps de l'évaluation**

Malgré l'exhaustivité des outils de contrôle à disposition des parlementaires, la culture de l'évaluation n'est pas encore réellement ancrée au sein des commissions des finances. La consécration du Printemps de l'évaluation pourrait cependant aller dans ce sens.

### ***a. Une appropriation partielle par le Parlement de ses pouvoirs de contrôle***

Si la LOLF a mis en place un arsenal important d'outils à disposition des rapporteurs spéciaux pour exercer leur pouvoir de contrôle et d'évaluation, il s'avère que leur **utilisation est limitée**. Le manque d'implication de certains parlementaires peut être évoqué mais le problème réside aussi dans un ensemble de contraintes intériorisées par les députés, relatives aux moyens d'expertise à disposition des différents acteurs concernés.

- i. Un rapport de force favorable au Gouvernement, maître de la construction et de l'exécution du budget

Le **Gouvernement** dispose d'environ dix fois plus de fonctionnaires experts en matière budgétaire et financière que les services du Parlement. Le Gouvernement dispose aussi de l'assistance exclusive des corps d'inspection (IGF, IGAS, IGA pour les plus connues). Si le Gouvernement, au titre de sa mission de conduite de la politique de la Nation, doit être en mesure de disposer d'une expertise budgétaire et financière optimale, l'écart entre les deux pouvoirs apparaît gigantesque.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel empêche toute forme de rééquilibrage : lorsque le comité d'évaluation des politiques publiques a été mis en place à l'Assemblée nationale suite au rapport Balladur, le Conseil constitutionnel a limité son champ de compétence hors du domaine financier (CC, 2009-581 DC, 25 juin 2009).

Dans les faits, ce rapport de force en défaveur du Parlement conduit à l'impossibilité pour lui d'exercer l'ensemble des pouvoirs qui lui sont confiés. Une forte **persévérance** est nécessaire au parlementaire qui souhaite obtenir des documents de la part des services ministériels et la masse d'informations techniques fournies permet souvent de complexifier la compréhension des sujets. Les différentes directions des ministères n'ont pas intérêt à transmettre une information sur laquelle les problématiques ou les difficultés de la politique mise en œuvre sont explicitées, d'où une difficulté pour interpréter l'information.

Surtout, **le Parlement n'a pas connaissance des rapports remis par les corps d'inspection au Gouvernement**, ce qui conduit à limiter très fortement son pouvoir de communication. Il n'est pas rare que les parlementaires apprennent au cours d'une discussion informelle qu'un rapport sur le sujet de leur évaluation en cours a été remis au ministre concerné quelques mois auparavant. Ce manque de transparence pourrait être facilement contré par **l'inscription, à l'article 57 de la LOLF, de l'obligation du Gouvernement de fournir au Parlement, par trimestre, la liste des rapports des trois corps d'inspection interministérielle (IGF, IGA, IGAS) qui lui ont été remis.**

Concernant la transmission des observations définitives de la Cour, l'article L. 143-4 du code des juridictions financières (« *elles sont également communiquées, à leur demande, aux commissions d'enquête de chacune des assemblées parlementaires* ») pourrait être modifié avec la suppression des mots « à leur demande » afin de s'assurer de la transmission automatique de ces observations. Ce pouvoir pourrait être assorti de mesures contraignantes à l'égard du député lorsque ces informations ne peuvent pas être communiquées publiquement.

Un autre sujet concerne **la transmission ponctuelle au Parlement des documents produits par le Gouvernement en vertu d'une disposition législative ou réglementaire**. Il arrive régulièrement que cette transmission ne soit pas effectuée, aucun mécanisme contraignant ne permet au Parlement de relancer le Gouvernement. La procédure déjà mentionnée de « name and shame » avec inscription au JO pourrait là aussi être envisagée.

- ii. Une relation enrichie entre la Cour des comptes et le Parlement, caractérisée par l'expertise de la Cour dans l'évaluation des politiques publiques

La relation renouvelée et approfondie entre le Parlement et la Cour des comptes est source d'un enrichissement certain de l'information à disposition des parlementaires. Ainsi, l'article 58 de la LOLF précise que la mission d'assistance de la Cour au Parlement comprend :

- l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission des finances ;
- la réalisation de toute enquête demandée par les commissions des finances dont les conclusions sont communiquées dans un délai de 8 mois ;
- le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, prévu à l'article 48 ;
- le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du PLR qui analyse l'exécution des crédits par mission et par programmes (NEB) ;
- la certification des comptes de l'État ;
- le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée sur ledit projet.

Cette source nouvelle d'information contribue à renforcer le volume de l'information budgétaire disponible pour les parlementaires. En 2018 par exemple, près de 190 travaux de la Cour ont été remis au Parlement. **Cette source d'information n'est cependant pas suffisamment exploitée** du fait du manque de moyens déjà mentionnés. Par exemple, la certification des comptes n'est pas du tout exploitée par le Parlement.

La **question de l'exploitation et de l'appropriation des documents** de la Cour des comptes par les parlementaires se pose avec d'autant plus d'acuité que la mission de contrôle des parlementaires est progressivement réaffirmée. L'ambition du Printemps de l'évaluation est par exemple de réaliser de véritables évaluations de politiques publiques au cours du premier semestre de l'année. Les travaux de la Cour et des parlementaires dans ce cadre sont bien évidemment complémentaires et il est nécessaire de trouver, outre l'équilibre entre les deux types de travaux menés, le moyen d'exploiter au mieux l'information disponible.

Les relations entre la Cour et les parlementaires sont fortes : le premier président de la Cour est régulièrement auditionné par la commission et des réunions se tiennent dans le cadre de la réalisation des rapports 58-2 (réunion de cadrage, réunion de point d'étape, remise du rapport). Ces relations se sont accrues depuis la mise en place du printemps de l'évaluation avec l'audition par les rapporteurs spéciaux des rapporteurs des NEB de la Cour.

À noter que **la disposition prévue à l'alinéa 1 de l'article 58** (possibilité pour le président ou le rapporteur général de la commission des finances de demander à la Cour la mise à disposition d'un magistrat pour assister un parlementaire dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévue à l'article 57) n'a été utilisée que deux fois depuis la mise en œuvre de la LOLF.

La Cour des comptes relève dans son rapport de 2011 <sup>(1)</sup> que les conditions de cette disposition manquent de précisions et note qu'elle est difficilement conciliable avec les principes d'indépendance et de collégialité des décisions de la Cour. Cette disposition pourrait donc être revue pour en garantir l'effectivité, tout en respectant le principe d'indépendance de la Cour, ou être supprimée si elle est considérée comme peu pertinente.

#### ***b. Ancrer le Printemps de l'évaluation dans la LOLF et dans la pratique***

##### *i. Inscrire le printemps de l'évaluation dans la LOLF*

Alors que les pouvoirs de contrôle et d'évaluation de la commission des finances ont été renforcés et apparaissent aujourd'hui exhaustifs, le constat d'un déséquilibre entre le temps de l'autorisation parlementaire à l'automne et le temps de l'examen des résultats de l'action publique au printemps lors du vote de la loi de règlement est unanimement partagé.

**Afin de rééquilibrer le calendrier budgétaire, la commission des finances de l'Assemblée nationale a choisi de mettre en place depuis 2018, à cadre constitutionnel et organique constant, un Printemps de l'évaluation, qui « devient le lieu de convergence de tous [les] travaux d'évaluation <sup>(2)</sup> ».** Ce Printemps de l'évaluation consiste en l'évaluation, au cours du premier semestre de l'année, d'une politique publique, par chaque rapporteur spécial, qui présente ses travaux en commission des finances, réunie sous la forme de commissions d'évaluations des politiques publiques (CEPP). Au cours de ces CEPP, chaque ministre répond aux observations des rapporteurs spéciaux et de l'ensemble des députés présents portant d'une part sur la gestion de l'exercice précédent, et, d'autre part, sur les conclusions des travaux menés par les rapporteurs spéciaux.

---

(1) *Cour des comptes*, La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, novembre 2011, page 189.

(2) *M. Éric Woerth*, Rapport d'information sur le Printemps de l'évaluation, juillet 2019

Ces travaux se concluent par **l'examen en séance publique de propositions de résolution**, possibilité ouverte par l'article 34-1 de la Constitution, portées par les rapporteurs spéciaux, dont cinq sont inscrites au nom de la commission des finances à l'ordre du jour. D'autres peuvent être inscrites à la demande des groupes sur leur temps de parole dédié dans le cadre de l'examen de loi de règlement.

Malgré les inconvénients intrinsèques à cet outil, les propositions de résolution ne pouvant pas faire l'objet d'amendements et étant soumises à un contrôle préalable du Gouvernement qui vérifie que leur adoption ou leur rejet ne serait pas « *de nature à mettre en cause sa responsabilité* » et qu'elles ne contiennent pas d'« *injonctions à son égard* », cet instrument a permis aux rapporteurs spéciaux de porter en séance publique leurs travaux et a traduit le consensus de l'Assemblée sur les conséquences à tirer des conclusions de certaines évaluations.

Ainsi, en 2019, sept résolutions ont été adoptées, cinq inscrites sur proposition de la commission des finances et deux inscrites à la demande des groupes. Sur ces sept résolutions, deux sont issues du groupe d'opposition Les Républicains, ce qui démontre la logique transpartisane de l'exercice.

Cette nouvelle organisation permet de renforcer la logique de responsabilisation des ministres, qui rendent compte de l'exécution des crédits de façon plus approfondie qu'auparavant, et contribue à la diffusion de la culture de l'évaluation au sein de la commission des finances. Ce dispositif permet également de rééquilibrer les temps d'examen dédiés à la prévision et à l'exécution. Ainsi, en commission, le temps consacré à l'analyse de la gestion budgétaire et à l'évaluation des politiques publiques s'est élevé à 36 heures et 35 minutes en 2019 (34 heures et 30 minutes en 2018) contre 3 heures 30 minutes en 2017 avant la mise en place du Printemps de l'évaluation. En séance, les débats relatifs au projet de loi de règlement se sont étalés sur trois jours et ont duré 19 heures et 15 minutes contre 4 heures et 44 minutes en 2017.

**Le Printemps de l'évaluation a été consacré dans le Règlement de l'Assemblée nationale lors de sa réforme le 4 juin dernier.** Le nouvel article 146-1-1 prévoit ainsi que « *la Conférence des présidents peut décider qu'une semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution est consacrée prioritairement au contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale* » et qu'« *elle peut inscrire à l'ordre du jour de cette semaine des propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution et portant sur l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale* ».

Afin de garantir le maintien de cette pratique au cours des prochaines législatures, **il semble nécessaire de poursuivre cette démarche de consécration du Printemps de l'évaluation en l'inscrivant dans la LOLF.**

**Proposition** : inscrire le Printemps de l'évaluation dans la LOLF.

La Mission estime également qu'une évolution sémantique est nécessaire pour accroître la visibilité des travaux liés à l'évaluation lors de l'examen de la loi de règlement. Ainsi, il est proposé de renommer la « loi de règlement du budget et d'approbation des comptes » en « **loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion** » pour plus de simplicité et mieux rendre compte de la réalité de l'exercice.

**Proposition** : renommer la « loi de règlement du budget et d'approbation des comptes » en « loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion ».

### L'examen de l'exécution du budget aux Pays-Bas

Les Pays-Bas ont mis en place un temps dédié à l'examen des comptes selon une procédure très particulière. Un « Accountability Day » se tient chaque troisième mercredi du mois de mai, au cours duquel le Gouvernement et les ministres présentent leurs 21 rapports annuels devant le Parlement.

Ces rapports sont ensuite examinés en détail par un groupe de 100 citoyens (le V-100) qui transmettent aux députés et au Gouvernement plusieurs questions relatives à cette analyse, centrée principalement sur l'efficacité de la politique publique mise en œuvre comparativement aux crédits engagés.

Ces rapports sont aussi examinés simultanément par deux députés de chaque comité ou commission, un député étant issu de la majorité et l'autre de l'opposition. Ces deux députés ont pour mission d'approfondir l'analyse sur le rapport annuel correspondant au champ de compétence de la commission concernée et de présenter à leur commission l'ensemble de leurs conclusions et de leurs questions qui portent principalement sur les trois thèmes de la régulation budgétaire, de l'efficacité et de l'efficacités de la politique publique. Ce compte rendu fait ensuite l'objet d'un débat en commission avec le ministre responsable, pendant lequel les informations et questions issues des travaux du V-100 sont utilisées, avant le débat général en séance. Chaque député qui analyse un rapport annuel doit se référer à un questionnaire type pour structurer son travail.

Les bilans de cette approche sont très positifs : l'information financière du Parlement a été accrue de façon significative et l'attention s'est déplacée vers l'efficacité des politiques publiques gouvernementales, les objectifs de long terme tandis que la responsabilité des acteurs en fonction des résultats a été accrue.

#### ii. Accroître la visibilité des travaux de la commission des finances

La commission des finances produit de nombreux travaux tout au long de l'année. Si les statistiques concernant le travail législatif (nombre d'amendements) sont généralement connues et mises en valeur, le travail d'évaluation et de contrôle attire moins l'attention des médias, des politiques et du grand public. Un véritable travail de valorisation des travaux est donc nécessaire.

Le manque de visibilité des travaux de contrôle a plusieurs facteurs d'explication. D'une part, le **temps long nécessaire à l'évaluation** est en inadéquation avec la temporalité immédiate imposée au politique. Réaliser une évaluation est complexe et une réflexion sur les moyens humains à disposition est nécessaire. D'autre part, le **manque de suivi des recommandations** et d'effectivité des préconisations peut être facteur de découragement. Contrairement à un amendement, les résultats du contrôle, réalisé après des travaux importants, n'ont pas de portée impérative ni même, la plupart du temps, une quelconque influence sur la mise en œuvre des politiques publiques concernées.

La **profusion des travaux** de la commission des finances peut également en réduire la lisibilité. Ainsi, si historiquement la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), mise en place au sein de la commission des finances en 1999, a été le moyen privilégié de l'exercice des pouvoirs de contrôle budgétaire et financier des politiques publiques, le Printemps de l'évaluation vient désormais directement lui faire concurrence, ce qui conduit à une certaine redondance des travaux.

L'activité de contrôle à la commission des finances souffre particulièrement de ce manque de visibilité du fait de l'architecture budgétaire qui conduit à la **publication simultanée de 45 rapports spéciaux** à l'automne puis au printemps. La publication **d'un rapport de synthèse de l'ensemble des évaluations** menées au printemps demandée par le président Éric Woerth s'inscrit dans une démarche de valorisation des travaux. D'autres moyens pourraient être envisagés tels que la **publication d'un programme de contrôle** chaque année au début du mois de janvier, la systématisation des conférences de presse ou **l'institutionnalisation du rendu des travaux** effectués par les rapporteurs spéciaux à leurs collègues.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion du mercredi 11 septembre 2019, la commission a examiné le présent rapport.*

**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 transparent.

**M. le président Éric Woerth.** Je cède à présent la parole à notre collègue Émilie Cariou 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 Cariou.** 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 rapporteur 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 Beauce 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 Beauce, 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'intitulatant 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.*

\*

\*      \*

## ANNEXE 1 : LISTE DES JAUNES ANNEXÉS

<b>Intitulé de l'annexe jaune</b>	<b>Base juridique</b>
Agences de l'eau	Article 82 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques
Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale	Article 40 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000
Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication	Décision du Premier ministre du 25 avril 1997
Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales	Article 108 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007
Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises	Article 106 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996
Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat	Article 206 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019
État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits	Depuis la loi de finances pour 1995 le « vert » fonds de concours est remplacé par l'annexe informative « jaune »
Formation professionnelle	Article D. 6122-1 du code du travail
Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres	Article 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996
Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements	Article 136 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008
Rapport relatif à l'État actionnaire	Article 110 de la loi n° 2002-1575 de finances pour 2003
Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures	Article 129 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005
Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations	Article 102 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007
Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique	Article 102 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007
Relations financières avec l'Union européenne	Article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005
Effort financier de l'État en faveur des associations	Article 186 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir	Article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.
Évaluation des grands projets d'investissement public	Article 4 du Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017
Utilisation par l'AFITF et par les collectivités territoriales des recettes du cas Radars	Article 160 de la loi de finances pour 2017 2016-1917
Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs	Article L. 561-5 du Code de l'environnement
Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction	Article 192 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009
Rapport annuel du gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements	
Personnels affectés dans les cabinets ministériels	Rapport d'initiative gouvernementale
Jeux Olympiques et paralympiques de Paris 2024	Article 174 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018
Opérateurs de l'État	Article 14 n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005
Rapport sur les autorités publiques indépendantes	Article 106 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012
Réforme des réseaux de l'État à l'étranger	Article 218 de la loi n° 2018-1317 du 29 décembre 2018 de finances pour 2019

## **ANNEXE 2 : LISTE DES DOCUMENTS DE POLITIQUE TRANSVERSALE**

(Article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)

I. – Le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

Ces documents sont relatifs aux politiques suivantes :

- 1° (Abrogé) ;
- 2° Politique française en faveur du développement ;
- 3° Sécurité routière ;
- 4° Sécurité civile ;
- 5° Prévention de la délinquance ;
- 6° Inclusion sociale ;
- 7° Outre-mer ;
- 8° Ville ;
- 9° Aménagement du territoire ;
- 10° (Abrogé) ;
- 11° Politique en faveur de la jeunesse ;
- 12° Politique française de l'immigration et de l'intégration ;
- 13° Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- 14° Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies ;
- 15° Défense et sécurité nationale ;
- 16° Justice des mineurs ;
- 17° Politique du tourisme ;
- 18° Politique immobilière de l'État ;
- 19° Politique maritime de la France ;

20° Développement international de l'économie française et commerce extérieur ;

21° Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales ;

22° Prévention en santé.

Le document relatif à la politique mentionnée au 2° comporte également :

– une présentation détaillée de l'évolution à titre rétrospectif sur les cinq dernières années et de façon prévisionnelle pour la durée de la programmation triennale des finances publiques :

a) De l'effort français d'aide publique au développement en proportion du revenu national brut comparé avec celui des autres États membres du comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;

b) De la répartition entre les principaux instruments de coopération des crédits consacrés à l'aide au développement tels qu'ils sont présentés dans les documents budgétaires et de l'aide publique au développement qui en résulte permettant d'identifier les moyens financiers respectivement affectés à l'aide multilatérale, communautaire et bilatérale, à l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une programmation, ainsi qu'aux subventions, dons, annulations de dettes et prêts ;

c) De la répartition de ces instruments par secteurs, par public atteint, en particulier les femmes ;

c *bis*) De l'effort français d'aide publique au développement en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'autonomisation des femmes, et de la prise en compte du genre, pour au moins 50 % des projets et programmes financés, à travers le marqueur genre du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;

d) Du montant net et brut des prêts ;

– un récapitulatif des engagements internationaux de la France en matière d'aide publique au développement et un état des lieux de leur mise en œuvre ;

– une information détaillée sur les remises de dettes consenties à titre multilatéral et bilatéral sur le fondement de l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 (n° 91-1323 du 30 décembre 1991) ;

– une présentation détaillée des ressources budgétaires et extra-budgétaires de l'Agence française de développement, de l'emploi de ces ressources et des activités de l'agence prises en compte dans les dépenses d'aide publique au développement ;

– la répartition géographique, sectorielle, et par public atteint, en particulier les femmes, des concours octroyés par l'Agence française de développement, et la ventilation de ces concours par catégorie, en particulier entre prêts, dons, garanties et prises de participation.

Le document relatif à la politique mentionnée au 7° comporte également :

– un état récapitulatif, par mission, de l'effort budgétaire et financier consacré à chaque département ou région d'outre-mer, à chaque collectivité d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises ;

– une évaluation du coût net de chaque exonération de cotisation sociale ou d'impôt destinée à l'outre-mer ;

– un état de la mise en œuvre du principe de continuité territoriale en matière de transports de personnes ;

– le détail et le coût des compléments de rémunérations, de pensions et d'indemnités temporaires applicables aux fonctionnaires en poste outre-mer ;

– le détail des statuts fiscaux particuliers ;

– tous les deux ans, une appréciation des différences de salaires et de prix à la consommation entre les collectivités territoriales ultramarines et la métropole.

Les documents relatifs aux politiques mentionnées aux 6° et 13° comportent également la liste et l'objet des expérimentations en cours ou prévues ainsi qu'une présentation détaillée par mission des résultats des expérimentations achevées et des crédits mobilisés.

Le document relatif à la politique mentionnée au 13° comporte également une présentation détaillée des montants annuels relatifs :

– à la pénalité prévue à l'article L. 2242-8 du code du travail ;

– à la contribution prévue à l'article 6 *quater* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

– aux amendes prévues aux articles 225-12-1 et 611-1 du code pénal.

Le document relatif à la politique mentionnée au 21° du présent I précise notamment les outils fiscaux en vigueur contre la fraude, l'évasion et l'optimisation fiscales en faisant état de leur utilisation, de leur rendement individuel et des modifications susceptibles d'être apportées pour améliorer leur performance. Le document précise également les moyens humains et techniques affectés à la lutte contre la fraude, l'évasion et l'optimisation fiscales aux niveaux national et international.

II. – Les relations financières entre la France et l'Union européenne font l'objet d'une présentation détaillée dans une annexe générale jointe au projet de loi de finances de l'année intitulée : « Relations financières avec l'Union européenne ».

III. – Paragraphe modificateur

IV. – Le document relatif à la politique mentionnée au 21° du I comporte notamment :

– les résultats du contrôle fiscal sur pièces et du contrôle fiscal externe, en distinguant, imposition par imposition, le nombre d'opérations conduites, les droits et pénalités notifiés et les droits et pénalités effectivement recouverts ;

– le nombre d'opérations conduites et les résultats obtenus en matière de contrôle fiscal international, en précisant les dispositions de droit interne ou des conventions fiscales internationales en application desquelles les redressements sont notifiés ;

– le nombre d'opérations conduites et les résultats obtenus en matière de contrôle fiscal à caractère répressif et pénal, ainsi que le nombre de poursuites correctionnelles proposées et engagées, réparties par imposition et par catégorie socioprofessionnelle ;

– le bilan de la coopération administrative internationale en matière fiscale et les échanges d'informations fiscales, en précisant, pour chaque État, les conditions de mise en œuvre de l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers, sur les décisions fiscales anticipées et sur les rapports pays par pays des entreprises multinationales, ainsi que, pour les échanges à la demande, le nombre de demandes individuelles envoyées et reçues, les principales informations demandées, les délais de réponse et le caractère satisfaisant ou non de celles-ci ;

– les orientations stratégiques en matière de lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales, ainsi que leur bilan ;

– l'organisation, les moyens et les effectifs alloués à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales.

### ANNEXE 3 : TRAVAUX DE LA MILOLF DEPUIS 2003

<b>Date</b>	<b>Rapporteurs</b>	<b>Thématiques retenues</b>
10 juillet 2003	Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard	La réforme du budget de l'État : des conditions pour réussir (n° 1021)
28 avril 2004	Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard	Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique (n° 1554)
16 mars 2005	Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard	Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles (n° 2161)
15 juin 2006	Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard	Du débat parlementaire aux services déconcentrés de l'État : les conditions de réussite de la LOLF (n° 3165)
16 juillet 2008	Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson	Les acteurs de la LOLF : autonomie, responsabilité et contrôle des services déconcentrés et des opérateurs de l'État (n° 1058)
13 janvier 2009	Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson	Le système d'information financière de l'État : une condition de réussite de la LOLF, toujours en attente (n° 1376)
24 juin 2009	Didier Migaud, Gilles Carrez, Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson	Trois ans de performance dans le budget de l'État (n° 1780)
8 juillet 2009	Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson	<i>Chorus</i> au cœur de la LOLF (n° 1807)
7 juillet 2010	Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson	LOLF et réformes de l'État : complémentarité ou contradiction ? (n° 2706)
12 juillet 2011	Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson	L'effet de la LOLF sur les décisions d'attribution des moyens budgétaires : préparation du PLF et appropriation de la LOLF par le Parlement (n° 3644)



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

**M. Didier Migaud**, premier président de la Cour des comptes

**M. Philippe Josse**, conseiller d'État, ancien directeur du budget (2006-2011)

**Mme Sophie Mahieux**, directrice départementale des finances publiques du Val d'Oise, ancienne directrice du budget (2000 – 2002)

**M. Frank Mordacq**, directeur régional des finances publiques du Centre-Val de Loire et du département du Loiret, ancien directeur de la réforme budgétaire (2003 – 2006)

**Direction du Budget** : Mme Amélie Verdier, directrice, M. Sébastien Bakhouche, sous-directeur, et M. Pierre Chavy, chef du bureau des lois de finances

**Commissariat général à l'égalité des territoires** : M. François-Antoine Mariani, commissaire général délégué et directeur de la ville et de la cohésion urbaine

**Direction de l'administration pénitentiaire** : M. Stéphane Bredin, conseiller référendaire à la Cour des comptes, directeur

**Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)** : M. Jean-Marc Huart, directeur général

**Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** : Mme Carine Chevrier, déléguée générale et Mme Carole Bousquet-Bérard, sous-directrice en charge du financement et modernisation

**Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGR)** : M. Bernard Larrourou, directeur général, M. Vincent Motyka, chef du service performance, financement et contractualisation avec les organismes de recherche et M. Maurice Caraboni, chef du département gestion et pilotage budgétaire des programmes

**Secrétariat général pour l'investissement** : M. Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'investissement, Mme Naomi Peres, secrétaire générale adjointe, et M. Olivier Morin, directeur financier

**Direction générale de l'administration et de la fonction publique** : M. Thierry Le Goff, directeur général, Mme Marie-Hélène Perrin, adjointe au sous-directeur de l'encadrement, des statuts et des rémunérations, et M. Stéphane Lagier, sous-directeur de l'encadrement, des statuts et des rémunérations

**M. Aurélien Baudu**, secrétaire général adjoint de la Société française de finances publiques, Co-Président de la Section de droit public à l'Université de Lille

**M. Alain Pariente**, maître de conférences de droit public/HDR, co-responsable du master 2 droit public des affaires

**M. le doyen Étienne Douat**, professeur à la Faculté de Droit, directeur de l'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG)

**M. Jean Gaeremynck**, président de la section finances du Conseil d'État, et **M. Rémi Bouchez**, président adjoint

**M. Alain Lambert**, ancien ministre du Budget

**Secrétariat général de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur** : Mme Marie-Anne Lévêque, secrétaire générale

**Secrétariat général du ministère de l'intérieur** : M. Christophe Mirmand, secrétaire général et M. Antoine Gobelet, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

**Direction générale de l'administration et de la modernisation au ministère de l'Europe et des affaires étrangères** : Mme Hélène Farnaud-Defromont, directrice, et M. Gilles Bourbao, sous-directeur du budget

**Secrétariat général du ministère de la transition écologique et énergétique** : Mme Régine Engström, secrétaire générale, et M. Philippe Clergeot, directeur des affaires financières

**Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE)** : Mme Delphine Moretti, analyste en politiques publiques senior à la division du budget

**Cour des comptes** : M. Raoul Briet, président de la première chambre, et Mme Cécile Fontaine, conseiller maître, rapporteure générale pour le rapport sur le budget de l'État

**Délégation interministérielle à la transformation publique** : M. Thomas Cazenave, délégué interministériel et M. Jérôme d'Harcourt, directeur de cabinet

**M. Christian Charpy**, conseiller maître à la Cour des comptes et **M. Julien Dubertret**, inspecteur général des finances, ancien directeur du budget (2011-2013), auteurs d'un rapport sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale

**M. Michel Bouvier**, professeur des universités, président de l'association pour la fondation internationale de finances publiques (FONDAFIP)

**Mme Marie-Christine Esclassan**, professeure des universités, secrétaire générale