

"Nos citoyens en ont-ils pour leur argent ?" : c'est la question sur laquelle s'interrogent les seize députés du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique, en introduction de leur rapport de janvier 1999, disponible en intégralité sur le site de l'Assemblée (adresse : <http://www.assemblee-nat.fr/2/2depense.html>). Le rapport est d'ailleurs accompagné d'un tome 2 qui inclut les très intéressantes contributions de la vingtaine de personnalités rencontrées par le groupe de travail.

La première partie du rapport, constitué par un cadrage macro-budgétaire général, ne fait que reprendre des données assez largement connues sur l'importance croissante de la dépense publique en France : le groupe rappelle que les dépenses publiques sont passées de 31% du PIB en 1949 à 53,5% en 1992, soit une croissance annuelle de 0,5% ; les autres rappels concernent l'explosion des dépenses locales (multipliées par cinq en francs constatés depuis 30 ans) et sociales (multipliées par huit), tandis que "le déficit du budget de l'Etat est devenu, à compter de 1975, une donnée permanente des comptes français". Mais c'est la deuxième partie (diagnostic sur la nature du contrôle parlementaire sur la dépense publique) et la troisième partie (propositions du groupe de travail) qui font clairement l'originalité du document.

La deuxième partie constitue partiellement une autocritique sur le rôle budgétaire de l'Assemblée, puisque le rapport relate la faiblesse de fait du contrôle parlementaire. Cette faiblesse s'explique par trois raisons principales :

- l'existence d'un consensus durable sur le caractère bénéfique de la dépense publique, consensus dont le Parlement n'a été que l'interprète dans son travail budgétaire ;
- la considérable prééminence, en droit et en fait, du Gouvernement et de l'administration dans le processus budgétaire ;
- le caractère limité des moyens de contrôle dont dispose le Parlement en matière budgétaire, mais plus encore sa quasi-réticence à les mettre en œuvre.

Le rapport reconnaît en premier lieu une "logique tacite en faveur de l'augmentation de la dépense publique", logique résumée avec une certaine truculence par Michel Charasse : "pour les parlementaires moyens et les lobbies de tous poils, un budget qui n'augmente pas est un mauvais budget, alors qu'un budget qui augmente est un bon budget ! La question de savoir ce que l'on fera avec l'argent du

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE ET LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE (RAPPORT FABIUS/MIGAUD)**

contribuable n'a absolument aucune importance". Cette situation générale est renforcée, dans l'organisation budgétaire actuelle, par des raisons plus techniques : l'impossibilité de remettre en cause la totalité du budget (dans une logique budget base zéro) du fait de la séparation services votés-mesures nouvelles, ainsi que les faibles pouvoirs de réallocation des dépenses budgétaires dont dispose le Parlement.

Un autre grand facteur est la dépendance forte du Parlement par rapport à l'information qui lui est fournie par le gouvernement et l'administration au moment de l'autorisation parlementaire : outre l'initiative budgétaire qui relève exclusivement de l'exécutif (point sur lequel la situation française est comparable à celle des autres pays développés), le Parlement est également contraint par "un certain monopole d'expertise au profit du gouvernement" et la structure même de l'information budgétaire qui lui est fournie par l'exécutif (information non patrimoniale, non consolidée, cadre de référence essentiellement annuel) ; le rapport liste enfin les différents moyens dont dispose l'exécutif pour s'affranchir de l'autorisation parlementaire, "l'encre de la loi de finances étant à peine sèche" : décrets d'avance, crédits globaux, chapitres réservoirs, opérations de régulation budgétaire.

Enfin, et ce n'est pas le constat le moins intéressant du rapport, le rapport reconnaît que de multiples moyens de contrôle (pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place des rapporteurs spéciaux ; participation des parlementaires à des organismes publics de tutelle, questions au Gouvernement, commissions d'enquête...) ou d'information (information sur l'exécution du budget, loi de règlement, productions de la Cour des Comptes) existent au profit du Parlement mais que le contrôle parlementaire est dans les faits très limité : "en réalité, il faut bien le reconnaître, nous n'effectuons aucun contrôle. Après avoir voté le budget, notre principale activité est de préparer le suivant" indique ainsi Augustin Bonrepaux, président de la commission des finances. En partie en contrepartie d'un certain pouvoir des Assemblées en matière de fiscalité, "Le Parlement accepte depuis quarante ans de n'exercer qu'un contrôle extrêmement

faible sur les dépenses publiques" (Daniel Bouton) tandis que la loi de règlement fait l'objet d'une analyse des plus succinctes : "nous vivons dans un mécanisme hallucinant, dans lequel l'Etat est la seule personne en France qui solde ses comptes quand elle en a le temps, quelques années plus tard, et de préférence de manière très cavalière" (professeur Guy Carcassonne). La faiblesse du contrôle parlementaire se retrouve également dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, ceci pour différentes raisons : la faiblesse de fait des études et notes d'impact permettant un contrôle a priori, l'absence de simulations budgétaires et fiscales solides, la faiblesse des capacités internes d'expertise (sur ce point, le rapport reconnaît l'échec de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, qui n'a publié que deux rapports depuis sa création en 1996 : politique maritime et littorale, efficacité des aides publiques en faveur du cinéma français), l'absence à peu près totale d'articulation entre les travaux normatifs du Parlement et leurs conséquences budgétaires. Cette faiblesse de l'évaluation (considérée par le rapport comme très en retard par rapport aux pays comparables) tient d'ailleurs largement à l'absence de définition d'objectifs pour les dépenses publique (prégnance d'une logique de crédits alloués, présentation du budget sous forme de budgets de moyens).

Une importante explication de la faiblesse générale du contrôle tient à l'actuel équilibre institutionnel au sein de l'Assemblée : "l'opposition ne peut pas et la majorité n'ose pas contrôler" (Pierre Joxe) : la majorité parlementaire a toujours peiné à trouver l'équilibre entre l'impératif de la discipline majoritaire et les nécessités du contrôle, tandis que les attributions de l'opposition dans le jeu parlementaire demeurent faibles (13 rapporteurs spéciaux sur 44 à l'Assemblée Nationale pour l'examen de la loi de finances). En outre, le rapport reconnaît la difficulté qu'a l'Assemblée nationale à dépasser le jeu de rôle polémique soutien/critique de l'action gouvernementale, pour rentrer dans une logique de contrôle nécessitant un minimum d'objectivité.

Les propositions de la troisième partie se lisent en creux de l'autocritique assez rude

à laquelle s'est livrée précédemment la Commission. Sont séparées les propositions à court terme et celles, plus ambitieuses, à moyen terme.

A court terme, le rapport propose un contrôle plus strict de la loi de finances tout au long de son cycle de vie : optimisation globale du calendrier financier, organisation d'un débat de cadrage très en amont de la procédure annuelle (cf. actuel débat d'orientation budgétaire), examen plus strict des services votés, contrôle plus strict de l'exécution de la loi de finances (réalisation de contrôles sur pièces et sur place tout au long de l'année).

A ce premier train de propositions s'ajoute la volonté de développer des capacités d'expertise du Parlement en matière budgétaire et de gestion publique, et surtout la mise en place d'une mission d'évaluation et de contrôle au sein de la commission des finances (mission qui a déjà commencé ses investigations sur deux politiques particulières), mission co-présidée par un député de la majorité et un député de l'opposition dont le rapport souhaite renforcer les attributions dans le processus de contrôle.

Les propositions à moyen terme reprennent la thématique plus générale de la réforme de l'Etat, en constatant de prime abord que le rapport Picq de 1994 "L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde", considéré comme excellent par le groupe de travail, n'a pas fait l'objet d'un commencement de mise en œuvre. Deux axes clef apparaissent alors toutefois dans les propositions de moyen terme du rapport Fabius/Migaud : le premier tient à l'amélioration du format de l'information budgétaire : impor-

tance d'une approche patrimoniale (passage à la comptabilité en droits constatés, voire à la comptabilité patrimoniale : suivi du hors bilan, des participations de l'Etat), présentation consolidée des dépenses publiques, projections pluriannuelles par fonction, clarification de la séparation entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, mise à disposition de notes d'impact et de simulations fiscales et budgétaires solides et contrôlables.

Le second axe a trait au renforcement considérable de l'évaluation des dépenses publiques, en créant un lien inexistant entre moyens alloués et efficacité de la dépense publique, avec fixation d'objectifs à l'administration (budgétisation par programme, plan stratégique, indicateurs de gestion) ; en effet, "exercer sur l'Etat un véritable contrôle d'efficacité implique une structure d'objectifs cohérents, chiffrés, mesurables, par rapport à laquelle est exercé le contrôle (...) Ce n'est qu'à partir de cette définition d'objectifs que le débat sur la dépense prend un sens et que l'on peut en contrôler a posteriori l'efficacité" (Louis Schweitzer). Cette clarification des objectifs permettrait le développement, en contrepartie, d'une plus grande souplesse pour les gestionnaires publics (globalisation des crédits, développement de la pluri-annualité...). Le Parlement doit enfin devenir un acteur majeur de ce processus d'évaluation, puisque "le Parlement est l'institution légitime par excellence pour exercer ou veiller à l'exercice d'un contrôle de l'efficacité de la dépense publique, pas seulement pour les raisons

historiques et constitutionnelles que nous connaissons tous, mais simplement parce que le Parlement réunit toutes les tendances politiques" (Louis Schweitzer). En conclusion, nous pouvons ici rappeler les objectifs ambitieux que s'est fixé le Président de l'Assemblée Nationale pour les suites de ce rapport plutôt inédit. "De quoi s'agit-il en définitive ? Il s'agit de substituer à une logique de dépenses une logique de résultats. Il s'agit que l'Administration rompe avec la tradition du toujours plus et qu'elle soit rendue sans cesse plus attentive à l'efficacité de son action. Il s'agit de projeter les données sur la moyenne ou la longue période et de ne pas être paralysé par le court terme et l'annualité. Il s'agit que l'opposition puisse remplir sa fonction essentielle au sein du Parlement. Il s'agit que le Parlement joue pleinement son rôle en contrôlant réellement les dépenses publiques (budgétaires et sociales), en discutant du fond des sujets et non de données chiffrées incompréhensibles - et souvent faites pour l'être -, en disposant d'une vision complète et non pas tronquée de la sphère publique pour arrêter ses choix et veiller à leur respect. Bref, il s'agit d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et, avec ambition et pragmatisme, de revenir à la source de la légitimité parlementaire, tout en l'adaptant aux données de la société moderne. Vaste programme ? Raison de plus pour ne pas tarder."

Pierre-François Guiffès

## SYNTHÈSE DU RAPPORT DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES (RAPPORT ROCHÉ)

Première étude générale consacrée au temps de travail dans la fonction publique, le rapport Roché a été rendu en janvier 1999. L'auteur part du constat selon lequel "la durée du travail, son contenu et son analyse n'étaient pas, jusqu'à une date récente, une préoccupation majeure de l'administration employeur".

La mise en œuvre de la réduction du temps de travail, mais aussi le nécessaire renforcement de l'efficacité de l'action administrative imposent un renouvellement de la réflexion et de la pratique dans ce domaine.

### L'état des lieux

La première partie du rapport Roché est consacrée à un état des lieux. Celui-ci fait apparaître

que la réglementation relative au temps de travail dans les fonctions publiques ainsi que son application sont marquées par leur caractère très disparate.

La réglementation fait appel à des textes nombreux, parfois anciens et de valeurs juridiques différentes (nombreuses circulaires et instructions). Il en résulte un éclatement des régimes applicables aux différentes catégories de fonctionnaires. Ainsi les trois fonctions publiques (État, hospitalière et territoriale) se voient-elles appliquer des règles parfois très différentes en matière de temps de travail. Les disparités apparaissent tant pour ce qui est de la durée hebdomadaire (fixée à 39 heures pour la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, non précisée pour la fonction publique

territoriale) que des règles applicables aux congés annuels et aux heures supplémentaires.

La pratique diffère sensiblement des textes. L'apport principal du rapport Roché est d'avoir fourni une première approximation de la durée de travail effective des différentes catégories de fonctionnaires.

Les principales distorsions apparaissent dans le domaine des congés. Le rapporteur constate en effet que "la réglementation relative aux congés annuels est rarement respectée dans la fonction publique. Ainsi, à quelques exceptions près, il peut être affirmé que la norme en matière de congés annuels et assimilés est de 6 semaines, voire plus (au moyen de jours supplémentaires de congés ou d'autorisations d'absence)". En-