

COUR DES COMPTES

RAPPORT

SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES EN VUE DU REGLEMENT DU BUDGET DE L'EXERCICE 2004

suivi des réponses des administrations

RAPPORT SUR LES RESULTATS ET LA GESTION BUDGETAIRE

SOMMAIRE

DELIBERE.....	1
INTRODUCTION.....	2
TITRE 1 - LE SOLDE D'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT	3
TITRE 2 - LES RESSOURCES BUDGETAIRES DE L'ETAT.....	8
I - Evolution générale des recettes du budget général.....	8
II - Les recettes fiscales	10
III - Recettes non fiscales et fonds de concours	16
A - Les recettes non fiscales.....	16
B - Les fonds de concours (hors Europe)	20
TITRE 3 - LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT	23
I - Evolution générale des dépenses du budget général.....	23
II - Les dotations des pouvoirs publics	25
III - Les charges budgétaires de la dette de l'Etat.....	26
A - Le service brut de la dette	26
B - Le service net de la dette	27
C - Les opérations budgétaires liées à la gestion active de la dette.....	28
D - Résultats du programme Charge de la dette et trésorerie de l'Etat	28
IV - Les dépenses de personnel et de fonctionnement.....	30
A - La hausse des autorisations d'emplois budgétaires est due à un élargissement du périmètre pris en compte.....	30
B - Les effectifs réels employés par l'Etat.....	31
C - Les dépenses de personnel et de fonctionnement.....	37
V - Les dépenses d'intervention	40
VI - Les dépenses d'investissement.....	44
A - Une exécution tendue, qui pose à terme la question du respect par l'Etat de ses engagements	44
B - Le recours à de nouveaux modes de gestion	47
VII - La gestion des autorisations budgétaires	50
A - Des irrégularités dans la gestion budgétaire.....	50
B - Des atteintes répétées à la sincérité du budget	51
C - La régulation a significativement dégradé la qualité de la gestion budgétaire	54
TITRE 4 - LES RELATIONS FINANCIERES DE L'ETAT	57
I - Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	57
II - Les relations Etat / Union européenne.....	60
A - Prélèvement sur recettes au titre des « ressources propres ».....	60
B - Fonds de concours en provenance de l'UE	63
C - Autres recettes et dépenses découlant de textes ou décisions de l'UE	65
TITRE 5 - SYNTHESES PAR MISSIONS ET PROGRAMMES.....	69
I - Mission Accords monétaires internationaux.....	69
A - La traduction budgétaire des mécanismes de la zone franc	70
B - Les objectifs et les indicateurs du programme	70

II - Mission Aide publique au développement	71
A - L'architecture budgétaire	71
B - Les acteurs et la gestion	72
III - Mission Contrôle et exploitation aériens	75
A - Des réformes consécutives à la LOLF et à la réglementation « Ciel unique européen »	75
B - Les objectifs et indicateurs des programmes peuvent être améliorés	75
C - La reprise conjoncturelle n'a pas été suffisamment mise à profit pour le redressement financier du budget annexe	76
D - Le mécanisme correcteur a fait l'objet d'adaptations, mais reste complexe et opaque.....	77
IV - Mission Culture	78
A - La mise en œuvre de la LOLF	78
B - L'exécution du budget 2004.....	80
V - Mission Défense : les programmes Préparation et emplois des forces et Soutien de la politique de la défense	82
A - La mise en œuvre de la LOLF	82
B - Le programme Préparation et emploi des forces	83
C - Le programme Soutien de la politique de la défense.....	88
VI - Mission Ecologie et développement durable	89
A - Le budget de l'écologie et du développement durable s'inscrit dans un ensemble de financements plus important	89
B - La mise en œuvre de la LOLF.....	89
C - La modernisation des méthodes de programmation et de gestion	90
D - Le budget de l'environnement a élargi progressivement son périmètre	91
E - La maîtrise des reports de crédits reste incomplète	91
VII - Missions Médias et Soutien aux médias	92
A - Deux missions en cours d'évolution	92
B - La mesure des performances	93
VIII - Mission Monnaies et médailles	95
A - Les activités régaliennes deviennent accessoires au sein de la mission	95
B - La mise en œuvre de la LOLF implique des réformes importantes	95
IX - Mission Régimes sociaux et de retraite : les programmes relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	97
X - Mission Remboursements et dégrèvements	100
A - L'architecture de la mission	100
B - Stratégie, objectifs et indicateurs.....	101
XI - Mission Travail.....	102
A - Une stratégie à plusieurs niveaux.....	102
B - La prédominance des compensations d'allègements de charges sociales	103
C - Le recours prépondérant aux opérateurs et autres organismes	106
D - Une démarche expérimentale en cours	107
E - Les enjeux de la gestion des ressources humaines	108
F - L'évolution des principaux dispositifs en 2004	109
XII - Mises à jour concernant les ministères traités dans les rapports sur l'exécution des lois de finances 2002 et 2003.....	112
A - Agriculture, pêche, alimentation et affaires rurales	112
B - Economie, finances et industrie	114
C - Intérieur : Police nationale	116
D - Jeunesse et enseignement scolaire	117

E - Santé et solidarité	118
F - Ville et rénovation urbaine	119
TITRE 6 - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	121
I - Les comparaisons internationales	121
II - Etat d'avancement de la mise en œuvre de la LOLF	124
A - Une architecture perfectible	126
B - La mesure des performances	128
C - Les acteurs et la gestion	136
D - Rôle et place du contrôle de gestion	145
E - La mise en place progressive d'une comptabilité d'analyse des coûts des actions de l'Etat	147
F - La LOLF et la réforme de l'Etat	149
G - Conclusion	150
Annexe I	152
Annexe II	157
Annexe III	160
Réponses des administrations	167
Glossaire	173
Index	177

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 -	Evolution des recettes du budget général	8
Tableau 2 -	Impact du changement de périmètre des recettes fiscales	11
Tableau 3 -	Recettes fiscales - Evolution spontanée et mesures nouvelles par type de recette	11
Tableau 4 -	Recettes fiscales – Exécution par rapport aux prévisions pour les principales lignes de recettes	12
Tableau 5 -	TVA 2004 en LFR et en exécution.....	13
Tableau 6 -	Ventilation des remboursements et dégrèvements	15
Tableau 7 -	Evolution des recettes non fiscales et fonds de concours	16
Tableau 8 -	Evolution du nombre des fonds de concours.....	20
Tableau 9 -	Evolution des dépenses du budget général	23
Tableau 10 -	Evolution des dotations des pouvoirs publics – 2000-2004	25
Tableau 11 -	Autorisations d'emplois, ministères et budgets annexes.....	30
Tableau 12 -	Principales évolutions des autorisations d'emploi, toutes catégories, au 31 décembre 2004	31
Tableau 13 -	Enquête de la Cour sur les effectifs réels de l'Etat en équivalent temps plein travaillé	33
Tableau 14 -	Estimation des effectifs réels des budgets annexes	35
Tableau 15 -	Effectifs propres des opérateurs – hors agents rémunérés directement par l'Etat	36
Tableau 16 -	Dépenses de personnel et de fonctionnement (tous ministères – hors budgets annexes) .	37
Tableau 17 -	Dépenses du titre IV - Répartition par type d'intervention - 2000-2004.....	40
Tableau 18 -	Evolution des crédits et des dépenses en capital	44
Tableau 19 -	Augmentation des dépenses en capital par rapport à 2003 à périmètre constant.....	45
Tableau 20 -	Les concours financiers aux collectivités territoriales.....	57
Tableau 21 -	Rappel des principales règles de fixation des ressources propres de l'UE.....	60
Tableau 22 -	Evolution du montant des ressources à verser à l'UE	61
Tableau 23 -	Evaluation du prélèvement 2003 au profit de l'UE	62
Tableau 24 -	Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre PLF et exécution	63
Tableau 25 -	Récapitulation des fonds de concours reçus du budget communautaire.....	63
Tableau 26 -	Fonds de concours reçus du FEOGA-Garantie en flux de trésorerie.....	64
Tableau 27 -	Fonds de concours reçus des fonds structurels européens.....	65
Tableau 28 -	Financement du FED (inclus, depuis la LFI 2002, dans le chapitre 68-02 du ministère des affaires étrangères).....	66
Tableau 29 -	Mission <i>Défense</i> - Crédits du programme <i>Préparation et emploi des forces</i> en 2004 .	84
Tableau 30 -	Mission <i>Défense</i> - Dépenses d'alimentation	87
Tableau 31 -	Mission <i>Défense</i> - Dotations et consommation de carburant	87
Tableau 32 -	Présentation indicative des crédits du programme <i>Soutien de la politique de la défense</i> .	88
Tableau 33 -	Evolution des crédits et dépenses d'intervention (titre IV) du budget du travail (2000-2004)	104
Tableau 34 -	Mission <i>Travail</i> - La compensation des allègements généraux de cotisations sociales (bas salaires et RTT)	104
Tableau 35 -	Mission <i>Travail</i> – Répartition par programme des crédits ouverts en LFI.....	105
Tableau 36 -	Mission <i>Travail</i> - Les versements aux principaux gestionnaires des politiques de l'emploi	106
Tableau 37 -	Mission <i>Travail</i> - Répartition des crédits, dépenses et effectifs des emplois jeunes en 2004	110
Tableau 38 -	Evolution des surnombres dans le corps de maîtrise et d'application	116
Tableau 39 -	Services déconcentrés gestionnaires de BOP (nombre de programmes gérés)	139
Tableau 40 -	Les 5 BOP dont le poids budgétaire est le plus important.....	140
Tableau 41 -	les 5 BOP dont le poids budgétaire est le plus faible	140
Tableau 42 -	Evolution des subventions versées aux communes de 2000 à 2004.....	158

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 -	Résultats budgétaires 1998-2003 - hors FMI et hors FSC.....	3
Graphique 2 -	Solde général d'exécution du budget de l'Etat	4
Graphique 3 -	Dépenses du budget général : écart 2003-2004	4
Graphique 4 -	Solde d'exécution des opérations de la période complémentaire	6
Graphique 5 -	Répartition des recettes du budget général pour 2004.....	8
Graphique 6 -	Evolution des recettes fiscales brutes et nettes.....	10
Graphique 7 -	Remboursements et dégrèvements	14
Graphique 8 -	Evolution des recettes non fiscales.....	17
Graphique 9 -	Evolution en montant des fonds de concours	21
Graphique 10 -	Dépenses du budget général	23
Graphique 11 -	Service brut de la dette	26
Graphique 12 -	Dépenses budgétaires des OAT indexées.....	27
Graphique 13 -	Taux de croissance des dépenses du titre III	38
Graphique 14 -	Evolution des crédits et des dépenses en capital	45
Graphique 15 -	Evolution du montant des ressources à verser à l'UE	61
Graphique 16 -	Evolution des crédits et dépenses d'intervention du budget du travail.....	104

DELIBERE

Le présent rapport de la Cour et le rapport sur les comptes de l'Etat ont été établis dans le cadre de la mission que lui confère l'article 47 de la Constitution aux termes duquel « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ».

Conformément aux articles L.O. 132-1 (pour l'ensemble du rapport) et L. 132-2 du Code des juridictions financières (pour le versement de subventions exceptionnelles à certaines communes), la Cour des comptes, délibérant en Chambre du Conseil, a adopté deux rapports : le premier sur les résultats et la gestion budgétaire, le second sur les comptes de l'Etat.

Ces textes ont été arrêtés au vu des projets qui ont été communiqués au préalable aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Delafosse, Fragonard, Cieutat, Carrez, Pichon, Picq, présidents de chambre, MM. Mignot, Ménasseyre, Gastinel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Limouzin-Lamothe, Zuber, Sallois, Vianes, Giquel, Bonacossa, Bady, Cretin, Malingre, Paugam, Babusiaux, Hespel, Hourri, Richard, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Ganser, X-H Martin, Mme Cornette, MM. Hernandez, Cardon, Thérond, Mme Froment-Meurice, MM. Cazanave, Frèches, Duchadeuil, Moulin, Mme Bazy-Malaurie, MM. Thélot, Lesouhaitier, Lefas, Gauron, Andréani, Dupuy, Banquey, Morin, Mme Fradin, MM. Braunstein, Brochier, Levy, Auger, Delin, Mme Dayries, MM. Phéline, Gautier Jean, Vialla, Tournier, Courtois, Mme Colomé, M. Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Lefebvre, Couty, Sabbe, Mme Aubin-Saulière, MM. Gaillard, Petel, Maistre, Ch. Martin, Valdigué, conseillers maîtres, MM. Pascal, Gleizes, Lemasson, Cultiaux, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bertucci, premier avocat général, assisté de M. Frentz et de M. Feller, avocats généraux.

Madame Démier, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 juin 2005.

INTRODUCTION

Le 1^{er} janvier 2005, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, issue d'une initiative parlementaire, a franchi une nouvelle étape, l'ordonnance de 1959 étant abrogée. La prochaine loi de finances qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2006 sera la première à appliquer l'intégralité des dispositions de la LOLF.

La nouvelle loi a deux objectifs principaux :

- orienter la gestion publique vers la recherche de résultats performants,
- et renforcer l'information et le contrôle sur les finances publiques.

A ce titre, la LOLF se termine par un chapitre sur le contrôle, dont l'article 58 concerne la Cour des comptes.

La Cour, qui a apporté son assistance à l'élaboration de la « nouvelle constitution financière » du pays, organise ses travaux dans le cadre de ce nouveau dispositif depuis 2000.

La Cour présente cette année trois rapports :

- un rapport préliminaire, qui est sa contribution au débat d'orientation budgétaire, que prévoient et organisent les articles 48 et 58-3 de la LOLF : ce rapport replace les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur dans le cadre d'un examen général des finances de l'Etat et des finances publiques.

- un rapport sur les résultats et la gestion budgétaire qui analyse l'exécution budgétaire de l'année 2004 et dresse un état des lieux de la mise en œuvre de la LOLF. Il aborde la gestion des recettes et des dépenses et la régularité de la gestion, les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales d'une part, et l'Union européenne d'autre part. Il fournit des analyses synthétiques par mission, qui préfigurent ce que seront les futures analyses par missions et programmes de l'exécution des crédits, demandées à la Cour par l'article 58-4 de la loi organique. Enfin, il fait le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique : cette année, il analyse plus particulièrement la mise en place des outils de mesure des performances, objectifs et indicateurs des programmes et le développement des nouveaux modes de gestion.

- un rapport sur les comptes de l'Etat, accompagné de la déclaration générale de conformité sur les comptes 2004, qui s'inscrit dans la perspective de la mission de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat, que l'article 58-5° de la LOLF a confiée à la Cour à compter de l'exercice 2006. S'il ne présume ni de l'opinion qu'elle émettra ni de la forme du compte rendu des diligences qui accompagnera cette opinion, ce rapport constitue néanmoins une étape importante dans la préparation de la Cour à sa future mission. Après une brève analyse de l'évolution des comptes de l'Etat en 2004, il rend compte des vérifications opérées sur ceux-ci et des progrès qui restent à accomplir par les ministères pour assurer la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité générale de l'Etat initiée par la LOLF. La Cour formule à cet effet un grand nombre de recommandations opérationnelles.

Les observations de la Cour ont été soumises à la contradiction du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et à celle de chacun des ministres concernés.

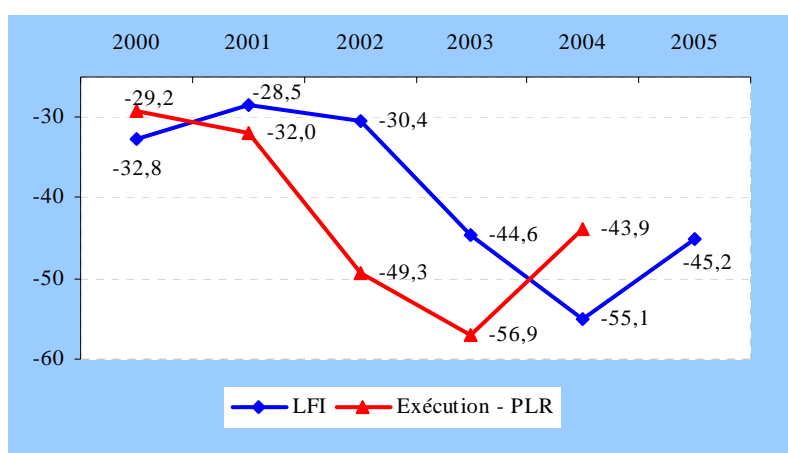
TITRE 1 - LE SOLDE D'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT

1) - Le déficit s'est réduit en 2004 grâce à l'amélioration de la conjoncture, mais reste à un niveau très élevé

Le déficit prévu en LFI 2004 à 55,1 Md€ a été ramené à 43,9 Md€, en amélioration de 13 Md€ par rapport au solde réalisé en 2003. Malgré cette amélioration, le déficit reste cependant plus élevé que celui des années 1997 à 2001.

Graphique 1 - Résultats budgétaires 1998-2003 - hors FMI et hors FSC

En Md€



Source : MINEFI

Ce résultat a été réalisé grâce à une amélioration de la conjoncture par rapport aux prévisions. Alors que la LFI 2004 était fondée sur une hypothèse de croissance économique de 1,7% en 2004, la croissance s'est établie à 2,1%.

Les recettes budgétaires ont ainsi retrouvé en 2004 une évolution positive après deux années de baisse. Les recettes nettes du budget général¹ ont progressé de 224,1 Md€ à 245,5 Md€, soit 21,4 Md€ et retrouvent un niveau supérieur à celui de 2002 en valeur nominale.

Les dépenses nettes du budget général² sont passées de 280,8 Md€ à 290,9 Md€, soit une progression de 10,1 Md€.

2) - La gestion budgétaire a été marquée par un freinage des dépenses en fin d'année

La courbe d'évolution du solde d'exécution au cours de l'exercice, après avoir été plus négative que celle de 2003 au cours des trois premiers mois de l'année, s'est redressée à partir

¹ Recettes du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes, y compris recettes liées à la dette et fonds de concours ; la Cour ne suit pas la position du ministère des finances consistant à contracter les dépenses et les recettes liées à la dette pour comptabiliser des charges de la dette nettes des recettes dites « d'ordre ».

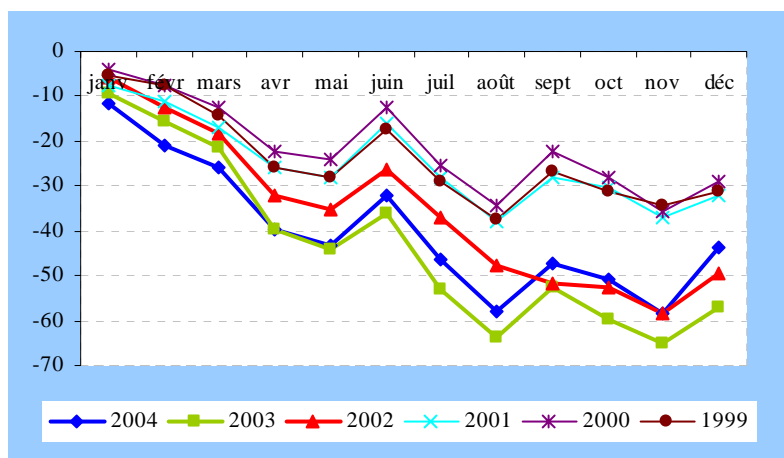
² Dépenses du budget général hors remboursements et dégrèvements, avant déduction des recettes liées à la dette.

LE SOLDE D'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT

du mois d'avril. L'amélioration s'est amplifiée au dernier trimestre de l'année, notamment durant les dernières semaines de la gestion.

Graphique 2 - Solde général d'exécution du budget de l'Etat

En Md€



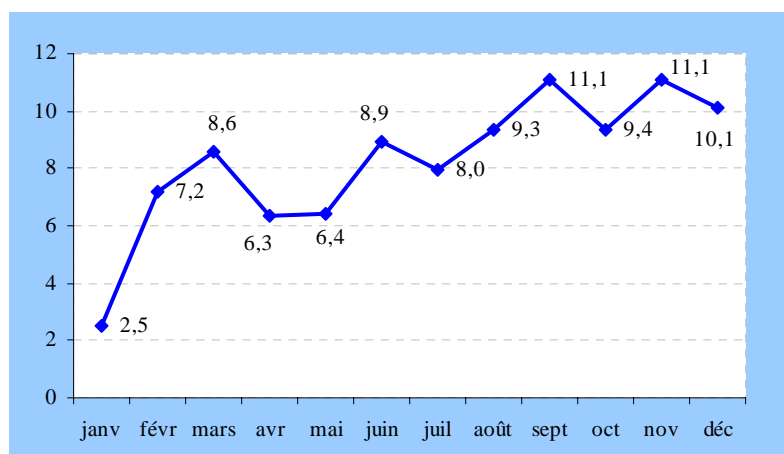
Source : MINEFI

Les recettes ont été constamment supérieures à celles de 2003 et l'écart s'est accru régulièrement au cours de l'année, traduisant ainsi la réactivité des recettes fiscales à l'accélération de la croissance.

En revanche, en ce qui concerne les dépenses, l'écart avec l'exécution 2003 a été plus irrégulier : après avoir atteint 8 Md€ de dépenses supplémentaires en mars, il s'est réduit en avril et mai à la suite de la mise en place de la régulation budgétaire. L'écart a ensuite recommencé à croître jusqu'à 11 Md€ en septembre, avant un freinage au dernier trimestre de l'année qui l'a ramené à 10 Md€. Les dépenses du dernier trimestre de l'année se sont élevées à 75,3 Md€, contre 76,3 Md€ en 2003, soit une baisse de 1,3 %.

Graphique 3 - Dépenses du budget général : écart 2003-2004

En Md€



Source : MINEFI

3) - Les opérations de fin de gestion

a) - Des reports de charges sur l'exercice suivant

Les opérations menées dans la dernière partie de l'année et au cours de la période complémentaire ont donné lieu à certains reports de charges, notamment en matière de dépenses d'exonérations de cotisations sociales et de dépenses militaires.

Si la fin de gestion 2004 a permis la régularisation sur le budget du ministère du *travail* de 454 M€ dus aux organismes gestionnaires de dispositifs pour l'emploi au titre des années antérieures (1997 à 2003), ces versements n'ont pas suffi à régulariser la situation et l'exercice s'est achevé par le report sur la gestion 2005 de 722 M€ de charges de compensation d'exonérations de charges sociales³.

S'agissant du ministère de la *défense*, la fin de la gestion a été marquée par une suspension des paiements sur les dépenses en capital, à compter des premiers jours du mois de décembre. Ce blocage a été levé partiellement avec l'octroi le 22 décembre d'une enveloppe de 53 M€ qui a permis d'apurer avant la fin de la période complémentaire certains dossiers sensibles, à hauteur de 42 M€. La part imputable à ce dispositif dans les reports de charges sur l'exercice 2005 s'élèverait, d'après le ministère de la *défense*, à environ 1 Md€. En outre, s'agissant du programme Rafale, en raison de l'insuffisance des crédits de paiement, un aménagement du plan de paiement a conduit à différer le versement des acomptes des contrats relatifs à la fourniture de moteurs M88-2 et de cellules Rafale. Cette procédure inhabituelle a engendré un surcoût de près de 12M€.

b) - Les comptes d'imputation provisoire

Suite aux observations du Parlement et de la Cour, les efforts visant à apurer en fin d'exercice les soldes des comptes d'imputation provisoire (CIP) ont été poursuivis avec un certain succès, principalement en ce qui concerne les dépenses. Toutefois, si l'apurement est à nouveau complet à l'ACCT, il ne l'est toujours pas au niveau de l'ensemble des comptaibles centralisateurs. Ainsi, en matière de recettes, les soldes globaux sur comptes d'imputation provisoire non apurés à la clôture de l'exercice 2004 atteignaient encore 594 M€.

L'effort doit donc rester soutenu pour respecter strictement l'échéance fixée à cet égard par la LOLF et, compte tenu du chemin restant à parcourir, le dispositif encore en place gagnerait à être aménagé.

S'agissant des recettes parfaitement identifiées dont l'imputation finale est connue, il devrait être permis au comptable de procéder lui-même à la comptabilisation budgétaire, sans attendre l'émission du titre par l'ordonnateur. L'inertie de l'ordonnateur peut conduire en effet à imputer sur l'exercice $n + 1$ une recette encaissée en n .

Aussi la Cour a-t-elle recommandé que l'apurement des recettes, lorsqu'elles sont clairement identifiées, puisse être dorénavant effectué sous la seule responsabilité des comptaibles, sans intervention des ordonnateurs.

En tout état de cause, la réglementation existante devra faire l'objet d'une adaptation permettant la mise en œuvre de la LOLF. En effet, l'article 31 de la loi organique dispose notamment que « *les comptaibles publics veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30* » de la LOLF. Or au nombre de ces principes figurent précisément ceux

³ Cf. mission *Travail*.

LE SOLDE D'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT

énoncés à l'article 28 relativement à l'apurement définitif des CIP « *au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire* ».

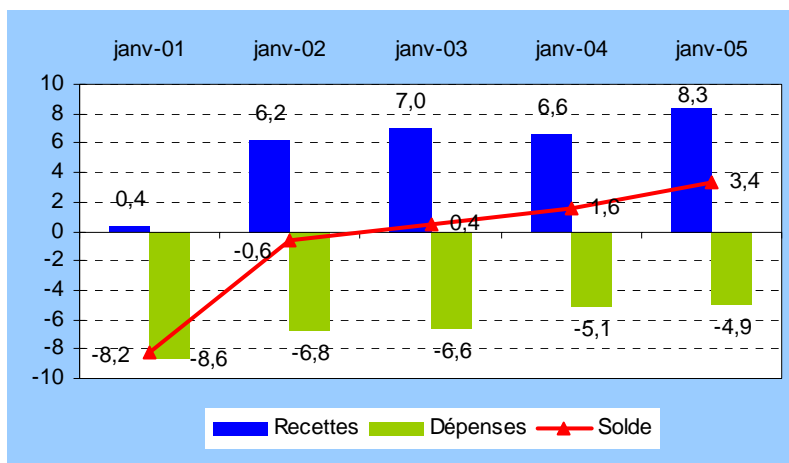
RECOMMANDATION 1 : *La Cour renouvelle sa recommandation que l'effort d'apurement en fin d'exercice des comptes d'imputation provisoire soit poursuivi afin de parvenir à l'objectif fixé par la LOLF.*

c) - Le montant des opérations de la période complémentaire

Depuis plusieurs années, le solde d'exécution budgétaire se redresse en période complémentaire et l'amélioration est de plus en plus marquée chaque année. De fortement négatif en 1999, le solde des opérations passées en période complémentaire est devenu positif en 2002 et cet excédent s'est encore accru en 2004 à 3,4 Md€, soit le double de l'excédent de 2002.

Graphique 4 - Solde d'exécution des opérations de la période complémentaire

En Md€



Source : DGCP

Garant de la simplicité et de la lisibilité des comptes, le principe de séparation des exercices invite à prendre toutes dispositions utiles pour que le recours à la période complémentaire soit réduit. L'allègement des travaux en fin d'année est en effet une condition, non seulement de la rapidité dans la reddition des comptes, mais aussi de la réduction des risques en terme de qualité comptable.

Or le montant total des opérations comptabilisées en période complémentaire de l'exercice 2004 a augmenté par rapport à la même période de l'exercice 2003, passant de 11,7 Md€ en 2003 (5 Md€ en dépenses et 6,6 Md€ en recettes) à 13,2 Md€ en 2004 (4,9 Md€ en dépenses et 8,3 Md€ en recettes). Cette évolution confirme que le recours à la période complémentaire n'a pas le caractère exceptionnel qui devrait être le sien et s'en éloigne même chaque année.

Cette situation est due en partie au calendrier des lois de finances rectificatives de décembre, votées dans les tous derniers jours du mois. A cet égard, un gain de quelques jours contribuerait à réduire le volume des opérations de la période complémentaire. Cependant, ce volume est également lié à une série d'autres facteurs récurrents : insuffisante diligence de certains ordonnateurs, mouvements ordonnancés en décembre qui, eu égard aux délais de comptabilisation, peuvent impliquer une comptabilisation en janvier, recettes prélevées sur le compte de garantie des taux d'intérêt géré par NATEXIS ou sur le solde de l'assurance crédit

LE SOLDE D'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT

géré par la COFACE, dotations en capital, règlements réciproques entre l'Etat et d'autres entités publiques, conditions de sortie des dérégulations budgétaires, investissements lourds lancés dans le cadre de marchés publics.

La variété de ces facteurs et des niveaux de responsabilité qui leur correspondent rend souhaitable un plan d'action organisé, à l'image de celui engagé par la DGCP pour apurer les comptes d'imputation provisoire. Aussi, dans le RELF pour 2003, la Cour avait-elle recommandé la mise en œuvre d'un plan d'action sous la responsabilité de la DGCP.

Celle-ci a déjà expérimenté avec succès, lors du déploiement de l'application ACCORD I, la mise en œuvre d'un « plan de lissage » de la dépense. Or ce plan faisait appel aux mêmes procédés de surveillance et de relances centralisées, périodiques, systématiques et ciblées que celui auquel invite le « plan d'action » recommandé par la Cour pour les fins d'exercice.

RECOMMANDATION 2 : *La Cour renouvelle sa recommandation que la DGCP mette en place un plan d'action pour la réduction des opérations comptabilisées pendant la période complémentaire.*

Par ailleurs, il serait nécessaire que soient engagés rapidement les réflexions et travaux de préparation du décret en Conseil d'Etat appelé par l'article 28 de la LOLF qui doit fixer les conditions dans lesquelles pourront être comptabilisées en période complémentaire, hors LFR, certaines dépenses et certaines recettes.

TITRE 2 - LES RESSOURCES BUDGETAIRES DE L'ETAT

I - EVOLUTION GENERALE DES RECETTES DU BUDGET GENERAL

Après deux années de baisse, les ressources nettes⁴ ont recommencé à croître, en 2004, pour atteindre 245,5 Md€, soit une augmentation de plus de 21 Md€ par rapport à l'exécution 2003. La LFI pour 2004 avait prévu un montant de 230,7 Md€

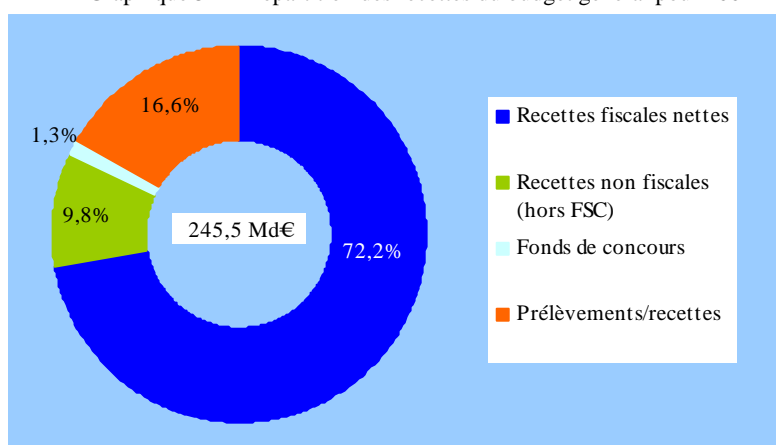
Tableau 1 - Evolution des recettes du budget général

En Md€

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	Moy. 00/04
Recettes fiscales nettes	240,1	244,9	240,2	239,8	265,7	10,8%	2,6%
Recettes non fiscales (hors FSC)	30,5	33,8	35,4	32,7	36,2	10,8%	4,4%
Prélèvements sur recettes	-43,5	-46,2	-49,6	-52,9	-61,2	15,6%	8,9%
dont collectivités territoriales	-28,9	-31,7	-34,8	-36,6	-45,7	24,8%	12,1%
dont Union européenne	-14,7	-14,5	-14,8	-16,3	-15,5	-4,8%	1,3%
Sous-total hors fonds de concours	227,1	232,5	226,1	219,6	240,7	9,6%	1,5%
Fonds de concours	6,0	4,6	4,1	4,5	4,8	6,7%	-5,4%
Total des recettes du budget général	233,1	237,1	230,1	224,1	245,5	9,6%	1,3%

Source : MINEFI, Cour des comptes

Graphique 5 - Répartition des recettes du budget général pour 2004



Les recettes fiscales nettes ont augmenté de 10,8% par rapport à 2003 (soit +25,9 Md€) pour s'établir à 265,7 Md€, sous l'effet conjugué d'une croissance économique plus forte que prévu et d'importantes modifications de périmètre.

Le dynamisme des recettes de TVA et d'impôt sur les sociétés, particulièrement sensibles à la conjoncture, explique la plus grande partie de cette hausse, hors mesures

⁴ Hors remboursements et dégrèvements d'impôts et prélèvements sur recettes.

LES RESSOURCES BUDGETAIRES DE L'ETAT

nouvelles. Le produit de l'impôt sur le revenu reste stable, la hausse spontanée des produits de cet impôt étant compensée par la baisse du barème et l'indexation des tranches.

L'écart avec les prévisions de la LFI a été particulièrement fort pour le produit de l'IS, révélant une nouvelle fois les difficultés de prévision de cet impôt. L'écart était encore de 3,5% entre l'exécution et les prévisions de la LFR de décembre.

Les remboursements et dégrèvements d'impôts ont interrompu en 2004, à la faveur de la bonne conjoncture économique, qui a minoré les restitutions d'impôts sur les sociétés, leur hausse continue depuis dix ans.

Les recettes non fiscales ont bénéficié de la hausse des versements effectués par les entreprises et institutions financières du secteur public (notamment Caisse des dépôts, BDPME, Française des jeux...) et ont progressé de plus de 10%.

Le montant des fonds de concours a progressé sous l'influence des fonds de concours reçus du budget communautaires (+24%), tandis que les autres fonds de concours étaient en baisse dans plusieurs ministères.

Enfin, les prélèvements sur recettes ont continué à progresser rapidement (+15,7%). Sur la période 1999-2004, leur taux de croissance a été de plus de 50%. En 2004, ce sont les prélèvements destinés aux collectivités territoriales qui ont fortement augmenté (+24,8%), suite à la réorganisation des modalités de versement des concours de l'Etat, intervenue en 2004, alors que le prélèvement au bénéfice de l'Union européenne diminuait de 5%.

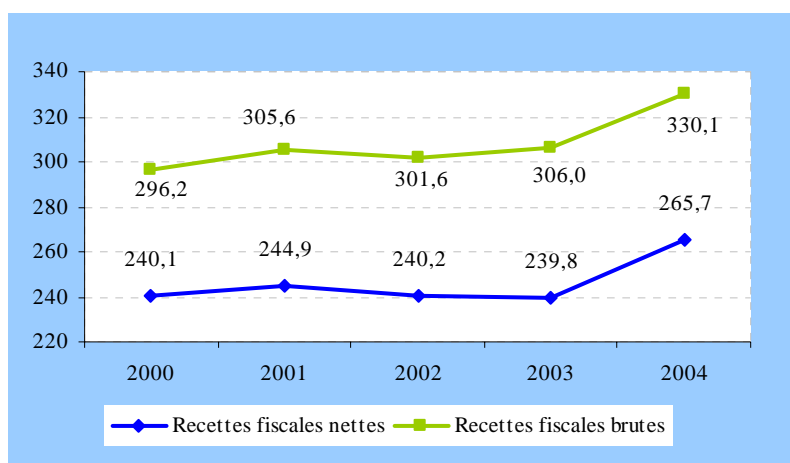
II - LES RECETTES FISCALES

1) - Les recettes fiscales nettes se sont accrues en 2004

En 2004, les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements se sont élevées à 265,7 Md€ contre 239,8 Md€ en 2003. Après deux années de baisse consécutive (respectivement -0,4 Md€ en 2003 et -4,6 Md€ en 2002), les recettes fiscales ont donc augmenté en 2004 de 25,9 Md€, soit +10,8%.

Graphique 6 - Evolution des recettes fiscales brutes et nettes

En Md€



Source : MINEFI, Cour des comptes

Cette hausse peut être attribuée à deux facteurs : une évolution spontanée des recettes fiscales nettes très favorable et une modification importante du périmètre des recettes en 2004.

L'évolution spontanée des recettes fiscales nettes, c'est-à-dire à législation constante, peut être évaluée a posteriori à 7,3% (+17,6 Md€). L'élasticité apparente des recettes fiscales au PIB a atteint 1,7 en 2004 et très au-dessus des valeurs de 2002 et 2003, qui étaient historiquement les plus faibles des dix dernières années.

Les mesures nouvelles ont accru le volume des recettes recouvrées de 8,3 Md€

La loi de finances pour 2004 a notamment entraîné d'importantes modifications de la structure du budget de l'Etat. Le budget de l'Etat compte cette année 16,9 Md€ de recettes nouvelles avec la prise en compte des taxes et redevances précédemment attribuées au FOREC, à des comptes d'affectation spéciale et à des fonds de concours aujourd'hui supprimés. A l'inverse, il a été décidé de transférer une part importante des recettes de la TIPP (5 Md€) aux départements en compensation de leur prise en charge du RMI. La réforme du financement du BAPSA s'est elle aussi traduite par l'inscription en recettes du budget de l'Etat de la part BAPSA de la TVA et, en compensation, par l'affectation à ce budget annexe d'une partie des droits de consommation sur les tabacs précédemment attribués au FOREC. Au total, la hausse des recettes fiscales nettes induite par la modification du périmètre a donc été de 9,6 Md€.

⁵ La hausse des recettes nettes (recettes non fiscales incluses) a quant à elle été de 10,1 Md€

LES RESSOURCES BUDGETAIRES DE L'ETAT

Tableau 2 - Impact du changement de périmètre des recettes fiscales

En Md€

Recettes fiscales concernées par des changements de périmètre	Nature	Impact des modifications de périmètre en exécution 2004
TIPP	Transfert aux collectivités territoriales	- 4 937
TVA nette	Transfert de droits sur les tabacs au BAPSA	+ 4 291
Taxe sur les conventions d'assurance	Budgétisation du FOREC (10,8 Md€)	+ 2 298
Taxe sur les primes d'assurance automobile		+ 936
Contribution sociale sur les bénéfices		+ 869
Taxe sur les véhicules de sociétés		+ 855
Taxe sur les contributions patronales		+ 478
Taxe générale sur les activités polluantes		+ 456
Taxe et droits de consommation sur les tabacs		+ 2 385
Droit de consommation sur les alcools		+ 1 908
Autres boissons		+ 617
Taxe sur les ouvrages hydroélectriques		-86
Taxe sur les achats de viande		-478
Total		9 592

Source : MINEFI

En outre, l'allègement de la fiscalité s'est poursuivi à un rythme comparable à celui de l'année 2003 avec un effet sur les recettes fiscales de 1,3 Md€.

Tableau 3 - Recettes fiscales - Evolution spontanée et mesures nouvelles par type de recette

En M€

	Exécution 2003	Evolution spontanée		Mesures Nouvelles	Exécution 2004
		En M€	En %		
Impôt sur le revenu	53 754	+2 312	+ 4,3%	-2 181	53 885
Autres impôts d'Etat sur rôles	9 006	-323	- 3,6%	0	8 683
Impôt net sur les sociétés	35 053	+3 316	+ 9,5%	559	38 928
Autres impôts directs	16 829	+993	+ 5,9%	-202	17 619
TIPP	24 303	-175	- 0,7%	-4 103	20 025
TVA nette	109 014	+7 322	+ 6,7%	4 627	120 963
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	15 840	+2 091	+ 13,2%	10 094	28 024
Remboursements et dégrèvements hors IS et TVA	-24 063	+2 021	- 8,4%	-433	-22 476
Recettes fiscales nettes	239 736	+17 556	+ 7,3%	8 361	265 653

Source : MINEFI

⁶ Les mesures d'allègement d'impôt ont concerné notamment la baisse de 3% du barème de l'impôt sur le revenu et la revalorisation de la prime pour l'emploi.

2) - La hausse de la TVA et de l'IS et la baisse des remboursements et dégrèvements expliquent la plus grande part de la hausse des recettes fiscales nettes, à périmètre constant

Les recettes fiscales nettes ont été supérieures de 3,7% aux prévisions de la loi de finances initiale. Les écarts ont concerné principalement l'impôt sur les sociétés, la TVA, les recettes brutes d'enregistrement, de timbre et d'autres contributions et taxes indirectes et les remboursements et dégrèvements.

Tableau 4 - Recettes fiscales – Exécution par rapport aux prévisions pour les principales lignes de recettes

En M€

	2003	LFI 2004	LFR	2004	Ecart Exécution /LFI	Ecart Exécution /LFR	Ecart Exécution 2004/2003
IR	53 754	52 482	53 457	53 885	2,7%	0,8%	0,2%
Autres impôts directs perçus par voie de rôle	9 006	8 038	8 250	8 683	8,0%	5,2%	-3,6%
IS brut	44 087	43 681	44 830	46 245	5,9%	3,2%	4,9%
Autres impôts directs et taxes assimilées	16 829	16 452	17 299	17 619	7,1%	1,8%	4,7%
TIPP	24 303	20 883	20 122	20 025	-4,1%	-0,5%	-17,6%
TVA brute	142 132	152 230	156 030	155 641	2,2%	-0,2%	9,5%
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	15 841	26 935	27 987	28 025	4,0%	0,1%	76,9%
Recettes fiscales brutes	305 952	320 701	327 975	330 123	2,9%	0,7%	7,9%
Remboursements et dégrèvements	-66 131	-64 211	-65 610	-64 470	0,4%	-1,7%	-2,5%
dont restitutions d'IS	-9 034	-9 113	-7 600	-7 317	-19,7%	-3,7%	-19,0%
dont remboursements de TVA	-33 118	-33 745	-35 500	-34 677	2,8%	-2,3%	4,7%
dont autres remboursements et dégrèvements	-23 979	-21 353	-22 510	-22 476	5,3%	-0,2%	-6,3%
Recettes fiscales nettes	239 821	256 490	262 365	265 653	3,6%	1,3%	10,8%
dont IS net	35 053	34 568	37 230	38 928	12,6%	4,6%	11,1%
dont TVA nette	109 014	118 485	120 530	120 964	2,1%	0,4%	11,0%

Source : MINEFI

Les recettes d'IS nettes des restitutions ont accusé une forte hausse (+9,5% hors mesures nouvelles) qui n'avait pas été prévue en LFI. En effet, en matière d'impôt sur les sociétés, le MINEFI évalue les recettes prévisionnelles à partir des données disponibles sur l'excédent brut d'exploitation, alors que celui-ci peut différer sensiblement du bénéfice fiscal qui prend en compte les règles fiscales applicables notamment aux amortissements, ainsi que le résultat financier et le résultat exceptionnel. Ainsi, le MINEFI a sous-évalué la croissance des bénéfices fiscaux en 2003 pour l'évaluation du solde 2003 et des acomptes 2004.

Les recettes de TVA ont progressé hors mesures nouvelles à un rythme supérieur à l'activité en 2004 (+6,7% pour les recettes nettes).

La croissance des « emplois taxables » a été supérieure à la croissance de la consommation des ménages en valeur, du fait d'une plus forte progression des autres

LES RESSOURCES BUDGETAIRES DE L'ETAT

composantes des emplois taxables (FBCF⁷ des administrations publiques et des ménages, consommations intermédiaires des entreprises). D'autre part, les remboursements et dégrèvements de TVA ont été peu dynamiques en 2004.

Les recettes d'impôt sur le revenu hors mesures nouvelles progressent de 4,3%. L'impôt sur le revenu a été supérieur de 1,4 Md€ au montant prévu en loi de finances initiale. Les recouvrements d'IR ont bénéficié du dynamisme des plus-values immobilières réalisées en 2004. Par rapport à l'exécution 2003, la quasi-totalité de la hausse spontanée a été compensée par les mesures nouvelles de la LFI 2004 (baisse de 3% des taux du barème et indexation des tranches). Par ailleurs, le nombre de foyers fiscaux continue à augmenter (+524 000), alors que la proportion de foyers imposables reste stable par rapport aux années précédentes (47%). Le taux moyen d'imposition des foyers imposables est passé de 11,8% à 11,6% en 2004, reprenant la baisse interrompue en 2003. L'IR reste toujours aussi concentré puisque 5,7% des foyers imposables (environ 1 million de contribuables qui paient plus de 8 000 euros d'impôts par an) acquittent à eux seuls 48% des sommes recouvrées. Corrélativement, la réduction de 3% des tranches du barème, d'un coût estimé de 1,7 Md€, a bénéficié pour 45% à ces mêmes foyers qui représentent 2,9% des foyers fiscaux.

3) - Cette évolution n'a pas été entièrement appréhendée en LFR

La plus grande partie de l'écart entre la loi de finances rectificative et l'exécution est imputable à l'impôt sur les sociétés (+1,8 Md€ de recettes nettes) et aux recouvrements des autres impôts d'Etat sur rôles (+0,8 Md€) ; la TVA et l'IR ont eu un rôle plus marginal dans la constitution de ce surplus de recettes (0,4 Md€ dans les deux cas).

En matière d'IS, les évaluations en LFR ont été fondées sur les données de l'acompte recouvré en septembre qui est généralement supérieur à celui de décembre. En effet, les entreprises peuvent prétendre à une interruption ou à une limitation de leurs versements d'IS lorsque le total des acomptes déjà versés a atteint le montant qui sera effectivement dû. Cet effet a été moins marqué en 2004, ce qui explique que le MINEFI ait sous-évalué l'acompte de décembre.

En matière de TVA nette, la plus-value s'établit à 433 M€

La moins-value sur la TVA brute est imputable à une évolution de la consommation des ménages légèrement moins favorable que celle retenue en LFR.

Tableau 5 - TVA 2004 en LFR et en exécution

En M€

	LFR 2004	Réalisation	Ecart
TVA brute	156 030	155 641	- 389
Remboursements	- 35 500	- 34 678	+ 822
TVA nette	120 530	120 963	+ 433

Source : MINEFI

En matière d'impôt sur le revenu, une partie de la plus-value constatée s'explique par l'amélioration des taux de recouvrement, compensée en partie par une moins-value sur les émissions (impôt moyen plus faible que prévu) et par le remboursement des acomptes inemployés 2003 et 2004 sur l'exercice 2004. Selon le MINEFI, près de la moitié de la plus-value de recettes provient de l'imposition des plus-values immobilières, l'effet de l'évolution rapide des prix en termes de rentrées fiscales étant difficile à quantifier.

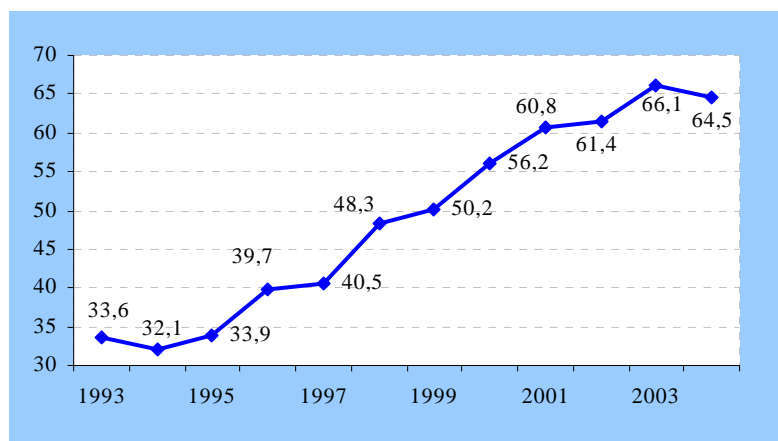
⁷ Formation brute de capital fixe.

4) - La baisse des remboursements et dégrèvements en matière d'IS n'a pas été anticipée

Les remboursements et dégrèvements ont baissé en 2004⁸ de 2,4% par rapport à l'exécution 2003, mais ce solde masque des évolutions contraires de ses diverses composantes.

Graphique 7 - Remboursements et dégrèvements

En Md€



Source : MINEFI

L'augmentation observée par rapport à la LFI (+0,6%) a concerné principalement les dégrèvements de TVA et les admissions en non-valeurs sur impôts d'Etat. Néanmoins, une grande partie de cette hausse a été compensée par la baisse des dégrèvements d'IS et d'IR, qui avaient été largement surestimés.

La loi de finances rectificative n'a pas entièrement corrigé ces écarts puisqu'elle a surestimé de 1,1 Md€ les remboursements et dégrèvements, un écart moins important que pour l'année 2003 (sous-estimation en LFR de 2,7 Md€), mais qui reste de plus grande ampleur que les écarts précédemment constatés (entre 325 M€ et 800 M€ pour les années 2000 à 2002). L'écart a notamment porté sur les autres impôts directs (IS par voie de rôle) et la TVA.

Les remboursements et dégrèvements autres que ceux d'IS et de TVA ont baissé moins rapidement que prévu initialement (baisse de 6,3% au lieu de 11,3% prévu en LFI) par rapport à l'exécution 2003, qui avait été marquée par un accroissement très substantiel (+3,6 Md€).

Selon le MINEFI, la faiblesse des restitutions d'impôt sur les sociétés est à mettre directement en parallèle avec l'évolution plus favorable qu'envisagé des bénéfices 2003 taxés en 2004. Celle-ci s'est traduite à la fois par de plus fortes recettes brutes et par de moindres restitutions. Dans une moindre mesure, la mise en place de la direction des grandes entreprises (DGE) continue par ailleurs de perturber les prévisions, du fait des transferts d'acomptes reçus de la DGCP. En effet, même si ces derniers ont décru, ils persistent du fait de l'extension constante du périmètre de la DGE. Les services du MINEFI n'ont pas correctement évalué le montant des restitutions 2004 sur ces acomptes transférés, qui ne font pas l'objet d'une mesure précise mais d'extrapolations à partir des données des années 2002 et 2003. En l'espèce, les restitutions d'impôts sur les sociétés faites par la DGE ont été moindres que prévu, d'où une hausse des recettes nettes d'IS.

⁸ Pour la première fois depuis 1994.

LES RESSOURCES BUDGETAIRES DE L'ETAT

Tableau 6 - Ventilation des remboursements et dégrèvements

En Md€

	LFI 2004	LFR 2004	Exécution 2004	Ecart/LFI	%
Dégrèvements TVA	33,7	35,5	34,7	1,0	3,0%
Dégrèvements IS	9,1	7,6	7,3	-1,8	-19,8%
Autres	21,3	22,5	22,5	1,2	5,6%
dont : Dégrèvements sur IR	4,1	3,7	4	-0,1	2,4%
dont au titre de la PPE	2,2	1,8	1,9	-0,3	-13,3%
Autres impôts directs (IS par voie de rôle)	2,9	2,8	2,1	-0,8	-26,1%
Dégrèvements de TP	5,7	6,5	6,2	0,5	9,6%
Dégrèvements de TH	2,8	2,7	2,7	-0,1	-3,3%
Dégrèvements TF	0,5	0,6	0,5	0,0	0,0%
Remboursements retenues à la source	1,7	1,7	1,7	0,0	0,0%
Admission en non valeur Etat	1,5	1,8	2,2	0,7	44,0%
Admission en non valeur Coll. Terr.	0,5	0,6	0,7	0,2	43,2%
Divers	1,6	2,1	2,4	0,8	49,6%
Total général	64,1	65,6	64,5	+0,4	0,6%

Source : MINEFI, Cour des comptes

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, la Cour avait noté que les réévaluations en loi de finances rectificative des remboursements et dégrèvements intervenues entre le dépôt en septembre du projet de loi de finances pour l'exercice suivant⁹ et la loi de finances rectificative de fin d'année, ne font pas l'objet d'une présentation détaillée.

RECOMMANDATION 3 : La Cour réitère son souhait de voir l'administration se doter des moyens lui permettant de détailler par catégories les réévaluations de remboursements et dégrèvements effectuées dans la loi de finances rectificative.

⁹ Qui donne le détail par catégorie des réévaluations intervenues depuis la LFI de l'année en cours.

III - RECETTES NON FISCALES ET FONDS DE CONCOURS

Tableau 7 - Evolution des recettes non fiscales et fonds de concours

En M€

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	Moy. 00/04
Recettes non fiscales							
1. Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	3 311,5	3 918,6	4 278,4	2 657,1	4 147,2	56,1%	5,8%
2. Produits et revenus du domaine de l'Etat	376,5	391,3	360,6	466,8	576,7	23,5%	11,2%
3. Taxes, redevances et recettes assimilées	6 750,4	7 057,0	6 984,8	7 765,7	8 136,0	4,8%	4,8%
4. Intérêts des avances, prêts et dotations en capital	706,3	592,4	640,4	1 185,7	417,5	-64,8%	-12,3%
5. Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	8 850,6	9 498,4	9 401,1	9 498,2	9 879,1	4,0%	2,8%
6. Recettes provenant de l'extérieur	277,8	287,0	749,0	486,1	544,2	12,0%	18,3%
7. Opérations entre administrations et services publics	96,7	79,8	76,0	80,1	83,3	4,0%	-3,7%
8. Divers	10 142,8	12 034,2	12 905,9	10 566,8	12 459,2	17,9%	5,3%
Total recettes non fiscales	30 512,5	33 858,8	35 396,1	32 706,5	36 243,2	10,8%	4,4%
Produits des fonds de concours							
1. Fonds de concours ordinaires et spéciaux	2 143,9	2 069,2	2 450,6	2 392,2	2 298,6	-4,0%	2,0%
2. Fonds de concours de coopération internationale	3 833,5	2 489,6	1 599,6	2 106,5	2 467,0	17,0%	-10,0%
Total fonds de concours	5 977,4	4 558,9	4 050,3	4 498,8	4 765,6	6,0%	-6,0%
Total général	36 489,8	38 417,6	39 446,4	37 205,2	41 008,8	10,0%	3,0%

Source : MINEFI

A - LES RECETTES NON FISCALES

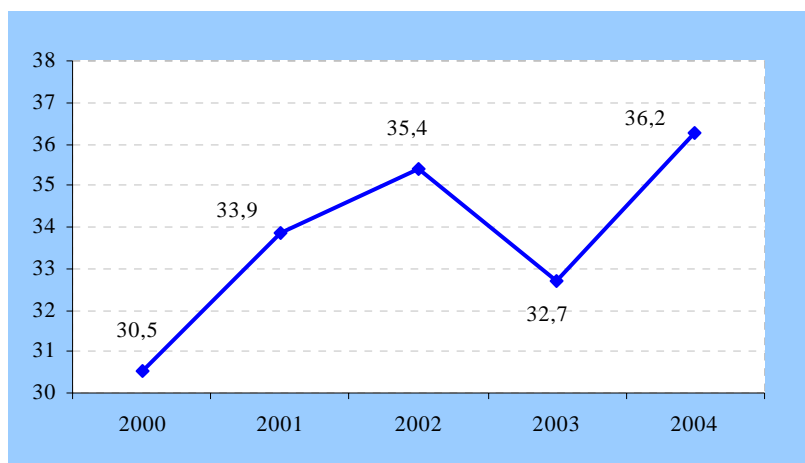
1) - Les recettes non fiscales ont augmenté de plus de 10%

Les recettes non fiscales se sont établies à 36,2 Md€, c'est-à-dire à un niveau intermédiaire entre les prévisions initiale et révisée. Elles sont en augmentation de 10,8% par rapport à 2003 et représentent 14,8% des ressources du budget général. Cette augmentation de 3,5 Md€ en un an provient de la forte hausse des titres 1 (exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier : +1,5 Md€) et 8 (divers : +1,9 Md€).

LES RESSOURCES BUDGETAIRES DE L'ETAT

Graphique 8 - Evolution des recettes non fiscales

En Md€



Source : MINEFI

Durant les cinq derniers exercices, ces recettes ont connu une progression globale de 18,8%, soit 4,4% par an en moyenne, presque régulière d'une année sur l'autre, à part une baisse en 2003. La moitié des recettes non fiscales de 2004 est constituée des produits du titre 3 (taxes, redevances et recettes assimilées : 22,4%) et du titre 5 qui enregistre les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat (27,3%). Plus irréguliers sont les dividendes et produits retracés au titre 1, qui ont représenté entre 8 et 12% de l'ensemble sur la période (11,4% en 2004) ; quant aux recettes diverses du titre 8, leur variation est déterminée par l'importance des produits de caractère exceptionnel et les ressources dégagées représentent entre 32 et 36% des recettes non fiscales (34,4% en 2004).

Tandis que, pour le deuxième exercice consécutif, la Banque de France ne verse aucun dividende¹⁰, la hausse des produits des participations provient pour l'essentiel de la hausse du dividende de la Caisse des dépôts et consignations, auquel s'ajoute un meilleur rendement de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés versée par cette dernière et du produit de la participation dans France Télécom, qui n'avait pas versé de dividende en 2003. D'une manière générale, les dividendes des entreprises industrielles et commerciales augmentent significativement.

Avec un montant de 1,6 Md€, les produits des jeux de la Française des jeux augmentent de 15,7% entre 2003 et 2004 en raison à la fois de la hausse du chiffre d'affaires et d'un taux de prélèvement plus élevé¹¹. Si l'on ajoute les prélèvements sur les jeux dans les casinos et sur le Pari mutuel urbain, cette catégorie de ressources s'élève à 2,9 Md€ (+9,5% en un an) et représente 8,1% des recettes non fiscales : elle a été multipliée par 2,5 depuis 1994.

La forte hausse des produits du titre 8 (divers) provient pour l'essentiel de deux versements exceptionnels. Le premier concerne SOFARIS, institution spécialisée dans la garantie du financement des PME, détenue par l'Etat directement et indirectement, via la BDPME, son actionnaire majoritaire. Comme prévu par une convention du 17 mai 1999 entre l'Etat et SOFARIS, le reversement en 2004 de 560 M€ correspond à des excédents cumulés de subventions résultant d'un taux de sinistralité réel inférieur à celui retenu par cette institution pour évaluer ses risques. Le deuxième versement exceptionnel concerne le remboursement par EDF, sur décision de la Commission européenne du 16 décembre 2003, d'une aide d'Etat de

¹⁰ Le résultat de la Banque de France était négatif en 2003 et se solde en 2004 par un bénéfice de 82 M€

¹¹ A cela s'ajoute le dividende versé en 2004 par la Française des jeux (39,5 M€).

1,2 Md€ constituée par l'impôt sur les sociétés que l'entreprise aurait dû acquitter en 1997 à la suite du transfert de propriété du réseau d'alimentation générale.

Trois observations particulières peuvent être formulées. La première est la faiblesse du reversement à l'Etat de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), passée de 226 M€ en 2003 à 4 M€ en 2004, malgré les augmentations décidées à l'article 29 de la loi de finances pour 2004. Celles-ci portaient sur la fixation des taux les plus faibles et les plus élevés et nécessitaient la révision du décret qui fixe la formule des taux intermédiaires, lequel est entré en vigueur après la date d'exigibilité de cette taxe, le 1er février 2004. C'est donc à la suite d'une procédure complexe et par l'intervention d'une mesure rétroactive (article 3 de la LFR pour 2004) que le produit de la TACA pourra être recouvré en 2005, au titre de 2004 (la LFI pour 2005 prévoit 1 196 M€ au titre des deux exercices).

En outre, une ligne nouvelle a été créée en loi de finances pour 2004 en vue de faire ressortir les produits de cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat, dans le cadre de la politique de cessions annoncée par le Gouvernement en 2003. La prévision initiale de 500 M€ en LFI 2004 a dû être révisée à la baisse à hauteur de 100 M€ en LFR, en raison des retards pris dans le programme de cessions. Les réalisations (136,5 M€ contre 79 M€ l'année antérieure) portent sur la soulte résultant d'un échange d'immeubles de la DGI, des cessions en vue de réalisation d'immeubles sociaux dans le centre de Paris et quelques opérations en province ou à l'étranger.

Enfin, la Cour rappelle que la loi du 17 juillet 2001 portant diverses mesures d'ordre social, éducatif et culturel avait prévu un remboursement à l'Etat de 2,3 Md€ par l'Unédic, en deux tranches annuelles. La deuxième tranche de 1,2 Md€, reportée d'un an par l'article 40 de la LFI pour 2003, n'a toujours pas été payée en 2004.

RECOMMANDATION 4 : *La Cour renouvelle sa recommandation¹² que le Gouvernement propose un article modificatif à l'article 40 de la LFI pour 2003 précisant les conditions du respect des obligations incombant à l'Unédic. Elle demande que la créance détenue sur l'Unédic soit constatée dans les comptes de l'Etat.*

2) - Les classifications doivent être adaptées à la loi organique relative aux lois de finances

La loi organique relative aux lois de finances, qui a pour objet de donner une orientation nouvelle à l'action financière de l'Etat et à la mesure de ses performances, est essentiellement orientée sur la dépense et peu de dispositions portent sur les recettes. Elle aura cependant un impact sur les recettes non fiscales.

En premier lieu, les recettes du nouveau compte d'affectation spéciale dédié aux pensions des agents publics (article 21 alinéa 3), comprendront, outre le produit des cotisations patronales de l'Etat, certaines recettes actuellement classées en recettes non fiscales : retenues acquittées par les fonctionnaires ; contributions de France Télécom, de La Poste et de divers établissements et organismes publics ; produits du versement au budget de l'Etat selon l'échéancier annuel de paiement de la soulte payée par France Télécom en 1997¹³.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la LOLF appelle une remise en ordre des recettes non fiscales afin d'en améliorer la lisibilité. En effet, la notion de « recettes non fiscales » qui n'était pas définie dans l'ordonnance organique, n'est pas non plus évoquée dans la LOLF.

¹² Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003 - fascicule « Résultats et gestion budgétaire » - pp. 24 et 25.

¹³ Versement effectué par l'établissement public prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 1997.

L'article 3 de la LOLF énumère les ressources budgétaires de l'Etat sans créer de catégories juridiques à cet effet.

La catégorie des recettes non fiscales résulte de l'usage. Elle constitue une catégorie résiduelle : sont classées parmi les recettes non fiscales, les recettes qui ne figurent pas dans les autres catégories de recettes retracées dans les documents des lois de finances. C'est ainsi que, en dépit de leur nom, elles comprennent en fait marginalement des ressources fiscales, lorsque celles-ci ne sont pas considérées comme déterminantes dans la politique budgétaire et fiscale de l'Etat et ne sont pas retracées comme telles dans les documents budgétaires. On y trouve également les rémunérations de services rendus, les dividendes¹⁴ et assimilés et certains remboursements de prêts¹⁵ en principal et en intérêts, dès lors qu'ils ne sont pas mentionnés ailleurs dans la loi de finances.

L'actuelle nomenclature s'articule sur une combinaison complexe de trois sous-ensembles (le titre, la ligne et la spécification) qui mélange des considérations à la fois économiques, comptables et de flux financiers. Elle tente une classification imparfaite des recettes selon leur nature économique, qui repose sur des critères de moins en moins déterminants en raison de l'extrême variété de produits difficilement classables ; l'importance acquise par le titre 8 (recettes diverses), un tiers de l'ensemble en volume, et par la ligne 899 (recettes diverses), illustre le caractère peu pertinent de cette classification. Sa lecture est enfin rendue difficile par le fait que des recettes de nature identique sont dispersées entre différentes catégories : c'est ainsi qu'on trouve des dividendes en titres 1 et 4, des taxes et redevances en 3 et 8, que les produits des jeux sont ventilés entre les titres 1 et 3 et les prêts et avances répartis entre les titres 4 et 8.

Les axes de classification suivants pourraient être retenus :

- Reclasser les recettes dont le caractère fiscal est établi dans les documents budgétaires afférents aux recettes fiscales ; isoler les produits régaliens restant dans la catégorie des recettes non fiscales ;
- Retenir des critères généraux de classification budgétaire qui permettent des rapprochements aisés avec la nomenclature du plan comptable de l'Etat (notamment la norme n°4) : produits de fonctionnement, d'intervention, financiers.
- Identifier des sous-classes par grand cycle d'activité et/ou par mission : produits courants du domaine, autres produits de gestion, en distinguant les produits acquis en contrepartie de prestations, les produits des participations financières et les produits des prêts et avances.

RECOMMANDATION 5 : *La Cour recommande une refonte de l'actuelle nomenclature des recettes non fiscales pour l'adapter aux exigences de la LOLF, dans une optique de mesure des résultats de certaines actions de l'Etat.*

¹⁴ Certains dividendes sont inscrits au compte d'affectation spéciale du produit des privatisations (902-24).

¹⁵ Les remboursements de prêts en principal sont pour l'essentiel inscrits aux comptes de prêts et avances.

B - LES FONDS DE CONCOURS (HORS EUROPE)¹⁶**1) - Evolution des fonds de concours**

Tableau 8 - Evolution du nombre des fonds de concours

	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de fonds de concours	583	538	529	546	532
Nb de fonds créés	40	24	36	48	30
Nb de fonds supprimés	72	69	45	31	44
Nb de fonds inutilisés ou modestes	310	293	287	301	269
Nb de fonds inutilisés	161	164	150	185	136
dont fonds destinés à recevoir des contributions de tiers	100	112	111	139	105
Nb de fonds recevant moins de 152 400 €	151	129	137	116	133
Nb de fonds recevant moins de 30 500 €	76	57	59	51	66
Nb de fonds recevant moins de 1 500 €	13	7	16	31	9

Source : Cour des comptes d'après les données de l'ACCT et direction du budget

En 2003, le nombre des fonds de concours avait augmenté à la suite de deux mesures, l'une automatisant la procédure d'ouverture d'autorisations de programmes et des crédits de paiement correspondants, pour les crédits d'investissements en cofinancement sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, l'autre autorisant l'ouverture de fonds de concours locaux qui accueillent les fonds structurels européens. En 2004, ce mouvement de création s'est ralenti, tandis que le nombre des fonds supprimés a atteint un niveau plus élevé. L'évolution se traduit donc par des suppressions nettes.

L'effort mené depuis plusieurs années en faveur de la diminution du nombre des fonds inutilisés a donc été poursuivi, ce qui répond aux recommandations réitérées de la Cour pour que cette procédure ne soit utilisée qu'en fonction de sa stricte utilité. En revanche, le nombre des fonds recevant moins de 152 000 € augmente.

Le montant des fonds de concours d'origine européenne augmente davantage (+24% entre 2003 et 2004) que l'ensemble des fonds de concours (+11%). La part « hors Europe » diminue donc. Cette baisse affecte de nombreux ministères et particulièrement :

- La section **santé solidarité**, du fait d'une moindre contribution de la CNAMTS (de l'ordre de 100 M€) aux dépenses d'achat, de stockage et de livraison des traitements dans le cadre de menaces sanitaires graves.
- La section **travail et emploi**, avec la diminution de la contribution des entreprises et des bénéficiaires au financement d'allocations spéciales de FNE ainsi qu'au financement de la préretraite progressive.
- La section **culture et communication**, plus précisément la participation des collectivités aux opérations d'investissement sur le patrimoine.

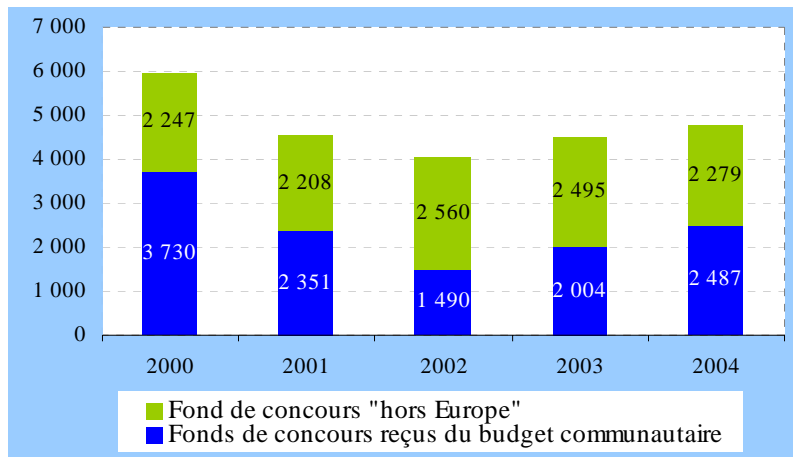
¹⁶ Le titre IV de ce rapport sur l'exécution des lois de finances présente une étude synthétique sur les relations entre le budget de l'Etat et l'Union Européenne. La procédure des fonds de concours permet en effet d'incorporer au budget général, tout en les isolant, les ressources provenant de ce contributeur important.

LES RESSOURCES BUDGETAIRES DE L'ETAT

En revanche, le ministère de l'*écologie et du développement durable* bénéficie, en 2004, d'une participation exceptionnelle (202 M€) des agences de l'eau aux dépenses d'investissement de l'Etat dans le domaine de la politique de l'eau et des milieux humides.

Graphique 9 - Evolution en montant des fonds de concours

En M€



Source : MINEFI

2) - La réforme de la procédure des fonds de concours dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF

La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances maintient la procédure des fonds de concours en affirmant explicitement leur caractère non fiscal et l'étend aux comptes spéciaux, ce qui n'était pas le cas sous l'empire de l'ordonnance organique. Elle réaffirme également le principe du respect de l'intention de la partie versante.

La réforme des fonds de concours nécessite deux ensembles de mesures qui devront être mis en œuvre avant le 1er janvier 2006.

a) - La révision du périmètre des fonds de concours doit être conduite dans de très brefs délais

L'article 19 de l'ordonnance organique a opéré une distinction entre les fonds par nature, qui concernent les fonds versés volontairement par une personne morale ou physique en vue de concourir avec l'Etat à des dépenses d'intérêt public, et les fonds par assimilation qui portent sur le produit des recettes à caractère non fiscal destinées à concourir à des dépenses d'intérêt public. La LOLF introduit une distinction nouvelle, au sein des procédures d'affectation de recettes, entre les fonds de concours (art 17-II) et les attributions de produits (article 17-III, alinéa 1).

La nouvelle procédure d'attribution de produits recouvre un périmètre plus restrictif que les anciens fonds de concours par assimilation, puisqu'elle vise seulement les recettes tirées de la rémunération de prestations.

Le processus interministériel d'adaptation a été lancé par une circulaire du MINEFI du 26 janvier 2005. La démarche, qui porte sur 260 fonds par assimilation répartis entre les différents ministères, consiste à sélectionner ceux dont les produits correspondent effectivement à la contrepartie d'une prestation de l'administration et, si nécessaire, à les mettre en conformité avec l'article 4 de la LOLF qui prévoit que la rémunération de services rendus

par l'Etat est établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat et que ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

Cette mise aux normes budgétaires nouvelles des attributions de produits doit être réalisée d'ici à l'entrée en vigueur de la prochaine loi de finances, soit un délai très court.

b) - L'adaptation du régime des fonds de concours doit être réalisée dans des conditions qui permettent de justifier de leur emploi dans les conditions définies par la loi organique

L'article 17-II renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition des règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours. Ce décret, en cours d'élaboration, doit préciser les modalités de mise en œuvre du principe, clairement réaffirmé, du respect de l'intention de la partie versante et ce, dans le contexte de la loi organique, qui confère aux gestionnaires de programmes une liberté de gestion fondée sur la globalisation des crédits.

Il devra également être tenu compte des conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, d'après laquelle les dépenses résultant des rattachements de fonds de concours ne peuvent servir à financer des charges pérennes de l'Etat, notamment salariales. Cette décision concerne à la fois les fonds de concours et les attributions de produits, qui suivent les mêmes règles que les fonds de concours.

Il importe aussi que, dès 2006, le système d'information budgétaire garantisse l'application de l'article 54-2 de la LOLF qui prévoit que les écarts entre prévisions et réalisations au titre des fonds de concours devront figurer dans les annexes explicatives au projet de loi de règlement.

RECOMMANDATION 6 : *La Cour appelle l'attention sur le calendrier très bref d'adaptation du nouveau régime des fonds de concours et des attributions de produits, posé par l'article 17 de la loi organique. Cette réforme devra être effectivement applicable à compter de la loi de finances pour 2006.*

L'administration devra également se doter des moyens de garantir et de contrôler le principe du respect de l'intention de la partie versante dans l'utilisation des fonds de concours.

TITRE 3 - LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

I - EVOLUTION GENERALE DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL

En 2004, les dépenses du budget général ont augmenté de 3,6% en valeur, hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

Tableau 9 - Evolution des dépenses du budget général

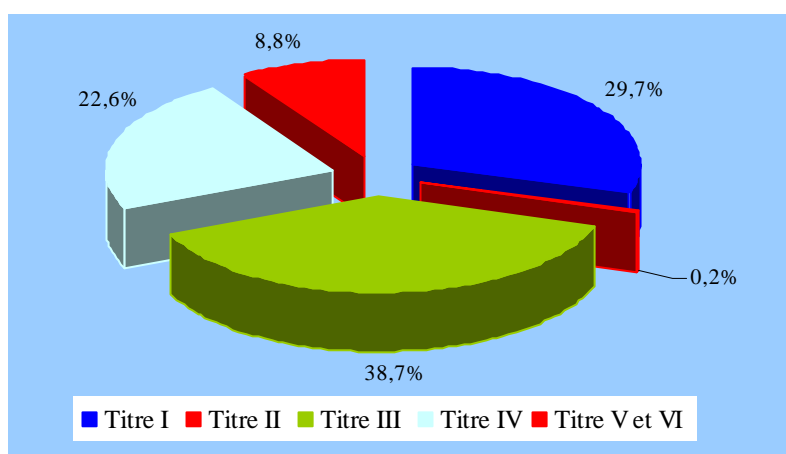
En Md€

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	Moy. 00/04
Titre I Dette publique	95,4	100,6	102,6	106,9	105,6	-1,3%	2,6%
(remb. et dégrèv.)	56,1	60,7	61,3	66,1	64,5	-2,5%	3,5%
Titre I Hors remb. et dégrèv.	39,3	39,9	41,3	40,8	41,1	0,7%	1,1%
Titre II Pouvoirs publics	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	2,2%	4,4%
Titre III Moyens des services	122,0	125,3	131,2	133,3	137,6	3,3%	3,1%
Titre IV Interventions publiques	73,9	75,5	78,7	77,2	80,2	3,9%	2,1%
Total dépenses ordinaires	292,0	302,2	313,3	318,2	324,2	1,8%	2,6%
(hors remb. et dégrèv.)	235,9	241,5	252,0	252,1	259,7	3,1%	2,4%
Total dépenses en capital	26,4	27,1	28,1	28,8	31,2	8,3%	4,2%
Total général	318,5	329,4	341,4	347,0	355,4	2,4%	2,8%
Total hors remb. et dégrèv.	262,3	268,7	280,1	280,8	290,9	3,6%	2,6%

Source : MINEFI, Cour des comptes

Graphique 10 - Dépenses du budget général

En Md€



Cette année encore, la poursuite de la baisse des taux a permis de limiter l'augmentation des charges brutes de la dette, qui se sont élevées à 40,6 Md€

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

Les dépenses de personnel et de fonctionnement ont augmenté en 2004 de 3,3%. Le rythme de croissance des pensions atteint 5,5%.

Les dépenses de rémunérations ont dû être abondées dans plusieurs ministères, pour faire face à la charge liée à la revalorisation de 0,5% du point d'indice de la fonction publique, qui n'avait pas été prise en compte dans la LFI, bien qu'elle ait été décidée et annoncée en novembre 2003.

Les travaux de décompte des effectifs réels rémunérés par l'Etat, nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique, se poursuivent dans tous les ministères, avec l'aide de l'outil ODE mis à disposition par la direction de la réforme budgétaire. D'importantes zones d'ombre subsistent cependant. Les réponses aux questionnaires envoyés par la Cour à l'ensemble des ministères montrent que des progrès doivent encore être effectués dans la connaissance des effectifs de l'Etat et a fortiori de leur évolution.

Les dépenses d'intervention du titre IV se sont élevées à 80,2 Md€ en 2004, en hausse de 3% par rapport à 2003. Ce taux de croissance est cependant peu significatif. Comme les années précédentes, ces dépenses ont été les premières affectées par les changements de périmètre (réintégration au sein du budget général des dépenses liées à la compensation de l'exonération des charges sociales et transformation des dotations aux collectivités territoriales en prélèvements sur recettes). Au total, l'augmentation des prélèvements sur recettes, ainsi que la montée en puissance des dépenses fiscales, qui n'apparaissent pas dans les dotations budgétaires, masque le véritable rythme de progression des interventions de l'Etat.

Les dépenses en capital ont, quant à elle, augmenté de 8,3% pour atteindre 31,2 Md€. Toutefois, cette augmentation est principalement due à la refonte du mode de financement de Réseau ferré de France. Les dépenses militaires, qui représentent 40% des dépenses totales, ont été touchées par la régulation budgétaire, qui a entraîné une forte hausse des reports de charge.

II - LES DOTATIONS DES POUVOIRS PUBLICS

Les dotations des pouvoirs publics ont progressé de 13% depuis 2000. L'augmentation des crédits de la présidence de la République résulte notamment de l'intégration progressive dans le périmètre budgétaire de la présidence, comme le demandait la Cour, de crédits relatifs à des dépenses effectuées, pour son compte, par divers organismes publics.

Tableau 10 - Evolution des dotations des pouvoirs publics – 2000-2004

En milliers d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	Moy. 00/04
Présidence de la République	15 275	17 154	24 574	30 872	31 336	1,5%	19,7%
Assemblée nationale	450 138	455 306	467 105	477 886	484 577	1,4%	1,9%
Sénat	258 874	263 852	283 246	283 462	293 782	3,6%	3,2%
La chaîne parlementaire (LCP)	/	13 111	14 635	14 635	14 731	0,7%	
Conseil constitutionnel	6 988	5 528	6 017	5 350	5 535	3,5%	-5,7%
Haute Cour de justice	/	/	/	/	/	/	/
Cour de justice de la République	654	679	630	667	698	4,7%	1,6%
Total du titre II	731 929	755 629	796 206	812 872	830 659	2,2%	3,2%

Source : MINEFI, Cour des comptes

Le principe d'autonomie financière reconnue aux pouvoirs publics leur permet de déterminer librement le montant des dotations nécessaires à leur fonctionnement et de s'en réserver le libre usage en dehors des règles du droit budgétaire commun d'exécution et de contrôle. Les dotations sont mises à la disposition des pouvoirs publics sans qu'aucune justification ne soit produite.

Ils n'en sont pas moins tenus à certaines obligations d'information sur les crédits demandés en loi de finances initiale et sur leurs dépenses. S'agissant des crédits initiaux, conformément à l'article 115 de la loi de finances pour 2002, les pouvoirs publics joignent au projet de loi de finances de l'année des rapports « *expliquant les crédits demandés* ». S'agissant des dépenses exécutées, le même article 115 de la loi de finances pour 2002 dispose qu'une « *annexe explicative développant, pour chacun des pouvoirs publics, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux* » est jointe au projet de loi de règlement. Dans le rapport d'exécution des lois de finances pour 2003, la Cour constatait que cette obligation d'information n'avait pas été respectée.

Pour la deuxième année d'application de cette disposition, la Cour observe que la loi n'est pas appliquée et que les pouvoirs publics n'ont pas produit les annexes relatives à l'exécution des lois de finances pour 2004.

III - LES CHARGES BUDGETAIRES DE LA DETTE DE L'ETAT

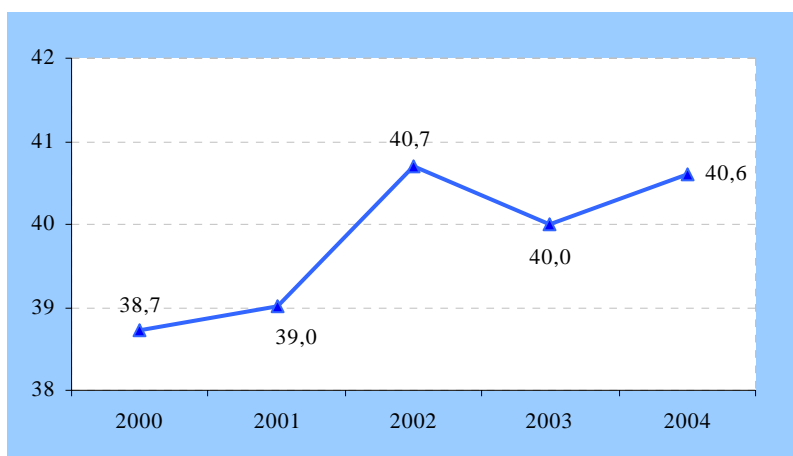
Dans l'ordonnance de 1959 comme dans la loi organique de 2001, les nouveaux emprunts et les remboursements sont des opérations de trésorerie qui ne sont pas retracées dans les recettes et les dépenses budgétaires. Les dépenses du budget général relatives à la dette sont donc essentiellement constituées des charges d'intérêt et des provisions constituées pour l'indexation du capital de certains titres indexés (service brut de la dette). Les documents budgétaires mettent en avant le service net de la dette, après déduction des recettes en atténuation des charges de la dette et intérêts sur avances. Par ailleurs, les opérations budgétaires relatives aux opérations de gestion active de la dette figurent sur un compte de commerce dédié.

A - LE SERVICE BRUT DE LA DETTE

La croissance du service brut de la dette a été modérée en 2004, après une baisse en 2003.

Graphique 11 - Service brut de la dette

En M€



Source : MINEFI, Cour des comptes

Comme les années précédentes, les effets de l'augmentation rapide de l'encours de la dette de l'Etat (935 Md€¹⁷, + 5,6% par rapport à 2003) ont été quasiment neutralisés par la poursuite de la baisse des taux, notamment pour la dette à long terme.

Le service de la dette négociable représente 99% du service brut de la dette de l'Etat (40,2 Md€). Les charges d'intérêts de la dette négociable à long terme (obligations assimilables du Trésor – OAT) et à moyen terme (bons du Trésor à intérêts annuels – BTAN) augmentent respectivement de 2,6% et de 5,8%, tandis que la charge d'intérêt des bons à taux fixe (BTF) d'une durée égale ou inférieure à un an diminue de 13,4%. Ces mouvements traduisent les modifications de la structure de la dette de l'Etat en 2004 par rapport aux prévisions de la fin de l'année 2003 : le déficit à financer moins important que prévu a permis de limiter les émissions de BTF.

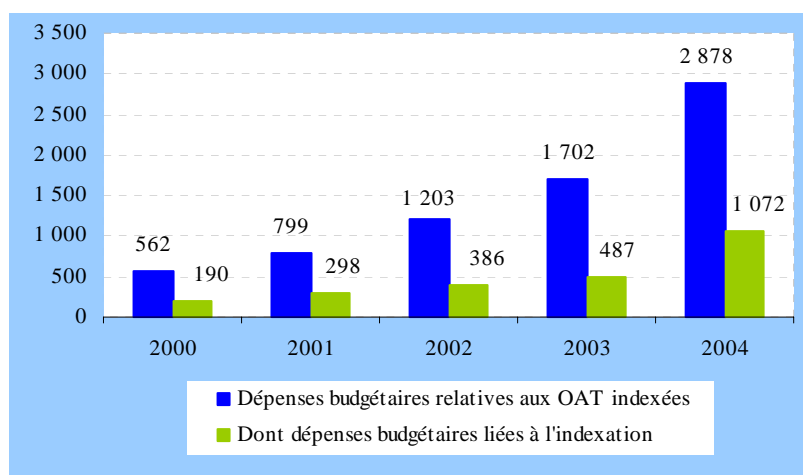
¹⁷ Soit l'encours de la dette négociable, y compris les intérêts courus non échus, la dette non négociable, les dépôts des correspondants, les créanciers divers et les charges à payer.

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

La composante la plus dynamique du service de la dette est constituée par les dépenses budgétaires relatives aux OAT indexées sur l'inflation. Celles-ci sont de deux types : des intérêts comme pour les OAT classiques ; des provisions budgétaires constituées en prévision de l'indexation du capital que l'Etat aura à payer au remboursement de l'emprunt¹⁸. Ces dépenses ont été multipliées par cinq depuis 2000 et ont encore progressé de 69% en 2004. Elles représentent désormais 9% du service de la dette négociable à long terme. Cette évolution reflète la part croissante des OAT indexées dans les émissions, depuis leur apparition en 1998¹⁹. De plus, le service des OAT indexées a un profil différent dans le temps : alors que le coupon des OAT classiques est stable en valeur sur la durée de vie de l'emprunt, l'indexation est cumulative et la charge budgétaire est donc croissante sur la durée de vie de l'emprunt.

Graphique 12 - Dépenses budgétaires des OAT indexées

En M€



Source : MINEFI, Cour des comptes

Le service de la dette non négociable est en forte baisse (308 M€ après 668 M€ en 2003 et 1 356 M€ en 2002). Les derniers bons du Trésor non négociables sont arrivés à échéance en 2003. Par ailleurs, l'encours des comptes de correspondants rémunérés a diminué, notamment du fait du Fonds de réserve des retraites : cet organisme est désormais opérationnel et place ses disponibilités au lieu de les conserver sur son compte au Trésor.

B - LE SERVICE NET DE LA DETTE

Les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie (2 477 M€) sont constituées essentiellement par les recettes sur coupons courus perçues lors de l'émission d'OAT ou de BTAN (1 969 M€) : l'acheteur verse à l'Etat la fraction des intérêts correspondant à la période allant de la date de jouissance à la date de règlement ; en contrepartie, l'Etat verse à la date anniversaire suivante les intérêts d'une année entière. Elles comprennent également les intérêts reçus au titre des placements de trésorerie de l'Etat (490 M€).

Le service net de la dette ressort donc à 38,1 Md€, soit 15,7% des recettes nettes du budget général.

¹⁸ Les dépenses correspondantes sont effectuées chaque année le jour de l'échéance des intérêts, soit le 25 juillet. Elles ne permettent donc pas d'évaluer la valeur indexée de l'OAT à la fin de l'année : cette information n'est disponible qu'en comptabilité générale où une réévaluation de la valeur des OAT indexées a lieu à la clôture.

¹⁹ Cette augmentation répond à une demande forte des investisseurs.

C - LES OPERATIONS BUDGETAIRES LIEES A LA GESTION ACTIVE DE LA DETTE

La gestion active de la dette repose essentiellement sur deux instruments : les rachats, qui ont pour conséquence budgétaire le paiement anticipé de certains intérêts (retracé au budget général) et les contrats d'échange de taux. Ces contrats permettent d'échanger avec une contrepartie les flux d'intérêt de deux emprunts ayant des caractéristiques différentes en termes d'échéances et de taux²⁰. Les intérêts échangés figurent respectivement en recettes (2 137 M€ en 2004) et en dépenses (1 843 M€) sur le compte spécial du Trésor « Gestion active de la dette et de la trésorerie ».

D - RESULTATS DU PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRESORERIE DE L'ETAT

Le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat*²¹ a été élaboré progressivement dès le PLF 2002. Cette anticipation a conféré un avantage certain aux acteurs du programme dans la mesure où elle a déjà permis d'ajuster les objectifs et indicateurs retenus et d'en éliminer certains, permettant d'atteindre aujourd'hui un stade de conception avancé. En outre, ce programme est le seul dont on puisse aujourd'hui apprécier les résultats²². En 2004, 70% des prévisions ont été réalisées (9 indicateurs sur 13). Ces résultats encourageants devront être consolidés.

L'objectif de couverture du programme d'émission en toute sécurité a été respecté : il n'y a pas eu d'adjudication non couverte et le taux moyen de couverture des adjudications a été très supérieur à l'objectif fixé aussi bien pour les BTF que pour les OAT et BTAN. Le montant global des émissions et leur répartition sur l'année, comparés à deux modèles de référence, traduisent une stratégie de gestion de la dette obligataire pertinente²³. Les placements des excédents de trésorerie de l'Etat ont permis une rémunération conforme aux objectifs qui avaient été fixés pour les opérations de dépôts (taux EONIA²⁴) et pour les opérations de pensions livrées (EONIA - 0,02%).

Les résultats de certains indicateurs peuvent être améliorés. Le niveau de contrôle des risques fait apparaître un nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie supérieur aux prévisions de 2004. L'agence France Trésor (AFT) est dépendante pour l'exécution de ses opérations de dette et trésorerie des diligences mises en œuvre par ses partenaires et par les spécialistes en valeurs du Trésor. Elle a donc lancé un certains nombres d'actions devant conduire à une diminution du nombre d'incidents.

²⁰ Par exemple, un emprunt long à taux fixe contre un emprunt court à taux variable.

²¹ Intégré dans la mission *Engagements financiers de l'Etat*.

²² Une échelle de trois appréciations a été retenue : A : réalisé, B : partiellement réalisé, C : non réalisé.

²³ Le programme réalisé par l'AFT, traduit en un endettement sur 10 ans, est moins coûteux en charge d'intérêt de 2,6 points de base que le premier programme de référence (endettement réalisé de manière normative selon un schéma prédéterminé), et de 0,8 point de base que le deuxième programme de référence (endettement réalisé de manière linéaire tous les jours).

²⁴ Taux EONIA : European Overnight Interbank Average, taux du mardi au jour le jour.

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

Le taux d'annonce par les collectivités territoriales de leurs opérations financières, sur lequel l'AFT n'exerce qu'une action indirecte, reste lui aussi en dessous de la cible (91% contre 95%). Le solde du compte de l'Etat à la Banque de France est proche de la cible, mais ne l'atteint pas (112 M€ pour un objectif maximum de 100 M€). Enfin, s'agissant de la durée de vie moyenne de la dette, la politique d'émission à long terme, sans reprise du programme de contrats d'échange de taux, n'est pas cohérente avec le maintien d'une stratégie de réduction de la durée de vie de la dette. En 2004, l'objectif de réduction de la durée de vie moyenne de la dette n'a pas été atteint (6 ans et 33 jours contre 5 ans et 4 mois).

IV - LES DEPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT

A - LA HAUSSE DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS BUDGETAIRES EST DUE A UN ELARGISSEMENT DU PERIMETRE PRIS EN COMPTE

Les autorisations d'emplois pour les ministères et les budgets annexes en 2004²⁵ étaient de 2 224 240, toutes catégories confondues (titulaires, contractuels, ouvriers et militaires). L'augmentation par rapport à 2003 est due à des recrutements de personnels contractuels, qui compensent pour partie des réductions d'effectifs non comptabilisés auparavant (emplois jeunes de *l'enseignement scolaire*).

Tableau 11 - Autorisations d'emplois, ministères et budgets annexes

En nombre d'emplois

	2002	2003	2004	Ecart 04/03	Variation 04/03
Titulaires	1 700 141	1 704 477	1 700 835	-3 642	-0,2%
Contractuels	61 802	55 058	102 629	47 571	46,4%
Ouvriers	58 114	57 475	56 899	-576	-1,0%
Militaires	361 929	363 231	363 877	646	0,2%
Total	2 181 986	2 180 241	2 224 240	43 999	2,0%

Source : « Verts » budgétaires, Cour des comptes.

Le nombre d'emplois budgétaires de fonctionnaires titulaires se rapproche des chiffres de l'exercice 2002, la baisse en 2004 compensant presque entièrement la hausse de l'exercice 2003. Les emplois d'ouvriers poursuivent leur décrue, tandis que les emplois de personnels sous statut militaire continuent à progresser modérément.

1) - Les évolutions sont surtout liées aux emplois peu qualifiés de l'enseignement scolaire

L'accroissement des emplois s'explique principalement par une augmentation de 45 071 du nombre d'emplois inscrits au budget de la *jeunesse et de l'enseignement scolaire*. Ce chiffre provient notamment du recrutement de 33 000 assistants d'éducation²⁶ en compensation de la diminution des maîtres d'internat et surveillants d'externat et de certains emplois jeunes²⁷. En outre, environ 17 000 maîtres auxiliaires et professeurs contractuels qui étaient jusqu'ici rémunérés « sur crédits » ont été intégrés en 2004 dans les effectifs budgétaires. Cette augmentation d'emplois est donc, en réalité, le reflet d'un élargissement du périmètre des effectifs budgétaires de l'Etat.

Les hausses d'effectifs significatives au cours des trois dernières années, comme à *l'intérieur* ou à la *justice*, correspondent aux priorités gouvernementales. La baisse des emplois ouverts à la *défense* en 2002 tenait compte de la suppression des appelés (diminution de 22 840 emplois), de la hausse des emplois militaires et de la baisse des emplois de fonctionnaires titulaires et d'ouvriers.

²⁵ Telles qu'elles sont votées en loi de finances initiale et inscrites dans les « verts » budgétaires.

²⁶ Ces assistants d'éducation ont été recrutés en deux ans, à la rentrée 2003 et la rentrée 2004.

²⁷ Les emplois jeunes ne sont pas inclus dans les effectifs budgétaires.

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

Tableau 12 - Principales évolutions des autorisations d'emploi, toutes catégories, au 31 décembre 2004

En nombre d'emplois

	2002	2003	2004	Variation 04/03
Jeunesse et enseignement scolaire	+ 9 886	- 2 664	+ 45 071	4,7%
Justice	+ 2 564	+ 2 043	+ 2 175	3,1%
Intérieur	+ 5 046	+ 2 174	+ 777	0,5%
Economie	+ 1 416	- 1 350	- 2 055	-1,1%
Services communs de l'équipement	+ 1 169	- 774	- 1 075	-1,1%
Défense	- 10 231	-244	-205	0%
Variation totale des emplois	+ 15 043	- 1 745	+ 43 999	2,0%

Source : « Verts » budgétaires, Cour des comptes

2) - La définition des emplois budgétaires est source de confusion

Le total de 2 224 240 emplois résulte de l'addition des emplois budgétaires votés par fascicule tels qu'ils sont précisés dans les « verts budgétaires ». Les lois de finances contiennent, cependant, des crédits de rémunérations pour d'autres personnels non comptés dans les effectifs, même s'ils sont parfois explicitement dénombrés.

Plusieurs ministères rémunèrent des agents en surnombre, c'est-à-dire des effectifs volontairement supérieurs aux autorisations d'emploi. La Cour critique chaque année cette pratique irrégulière, dont la permanence surprend d'autant plus que les surnombres sont connus avec la même précision que les emplois budgétaires, qu'ils sont gérés selon les mêmes modalités et qu'ils pourraient donc y être inclus. Cette année encore, de telles situations existent, mais elles ne pourront perdurer après 2006.

Les surnombres du ministère de l'*intérieur* bénéficient à la police, pour un total de 2 117 agents. Ils sont la conséquence des recrutements exceptionnels autorisés par des procédures administratives dérogeant aux lois de finances entre 1998 et 2001. Les surnombres avaient atteint 3 190 en 2001. La résorption a été entreprise avec 1 000 régularisations en 2002 ; le mouvement s'est ensuite arrêté, avec 45 régularisations seulement en 2003 et aucune en 2004.

Enfin, la pratique des mises à disposition consiste à rémunérer un agent de l'Etat sur un chapitre budgétaire et à le faire travailler pour un autre service, établissement ou ministère. Cette pratique nuit à la lisibilité des dépenses de personnel en les minorant dans l'administration bénéficiaire. Certaines administrations ont entrepris d'y mettre fin, mais cette situation perdure dans de nombreux ministères.

Le ministère de la *recherche*, notamment, ne supporte plus de dépenses de personnels depuis le transfert en 1999 des crédits correspondants à l'*enseignement scolaire*. Le décompte des effectifs oeuvrant au profit de la *recherche* n'est pas fait. Environ 50 % de ces agents sont des titulaires ou des contractuels mis à disposition gratuitement par des établissements publics scientifiques et techniques ou des universités.

B - LES EFFECTIFS REELS EMPLOYES PAR L'ETAT

Les emplois budgétaires selon l'ordonnance organique de 1959 ne concernent qu'une partie des personnels rémunérés par l'Etat. Cette limite disparaîtra avec la LOLF qui soumet l'ensemble des personnels rémunérés par l'Etat à des plafonds d'emplois autorisés par ministère. Aussi, le souci de rendre compte des effectifs et des dépenses de personnel justifie

t-il, dès aujourd'hui une étude plus large, rendue possible notamment par les outils préparés en vue de la LOLF.

1) - Le périmètre du décompte

Trois situations principales coexistent actuellement :

- le cas général est celui des agents recrutés pour occuper l'un des 2 224 240 emplois budgétaires votés en loi de finances et rémunérés par des crédits inscrits aux première et troisième parties du titre III (rémunérations d'activité et cotisations sociales) ;
- des emplois dénombrés, pour lesquels la loi de finances prévoit une rémunération, mais qui ne sont pas repris dans les emplois budgétaires (par exemple 11 300 adjoints de sécurité de la police). On peut rattacher à cette catégorie les « surnombres » (dépassement de l'autorisation parlementaire pour une catégorie de personnel donnée) ;
- des personnels rémunérés sur des crédits de fonctionnement ou d'intervention (coopérants), voire d'investissement.

Tous ces personnels seront soumis, à partir de 2006, aux plafonds d'autorisations d'emplois (PAE) de la LOLF, exprimés en équivalent temps plein annualisé.

2) - Des obstacles à un décompte fiable subsistent

La direction de la réforme budgétaire a dirigé l'élaboration d'un outil informatique de décompte des emplois (ODE), visant à mesurer à partir des rémunérations versées le volume de travail en ETPT²⁸, afin d'être en mesure de contrôler le respect des PAE. Toutefois, certains ministères ont préféré utiliser leurs propres outils de comptage, car ODE présente encore quelques insuffisances.

Alors qu'ODE permet une consolidation des effectifs sur la base des traitements versés, les chiffres communiqués par les ministères qui utilisent d'autres outils présentent des risques de doubles comptages. Ainsi, un agent mis à disposition d'un ministère et dont la dépense est remboursée par ce ministère, pourrait être, selon les méthodes de comptage, inclus dans le périmètre de l'employeur réel, ou de celui qui verse son traitement (cette dernière option est celle retenue par ODE). Or, ce cas concerne plusieurs milliers d'emplois ainsi transférés en gestion, notamment à la section *mer* et à la section *écologie*. De même, 1 088 personnes rémunérées par la section *défense* sont affectées à la section des *anciens combattants*.

La section *mer* reçoit une dotation de 2 578 emplois budgétaires²⁹, mais les besoins sont évalués à 4 000 postes et des personnels participant aux missions de la *mer* sont donc inscrits sur le budget des *services communs de l'équipement* (1 000 agents pour les phares et balises, 300 agents pour l'administration centrale). Les agents inscrits au budget de la *mer* sont eux-mêmes gérés par les *services communs de l'équipement*, pour la plus grande partie, ou par le ministère de l'*agriculture* pour 253 professeurs de l'enseignement maritime, qui ont opté pour ce choix à la dissolution de l'AGEMA³⁰ ; leur rémunération, inscrite au titre III de la section *mer*, est transférée au ministère gestionnaire. Cette situation complexe est un lourd héritage du passé, qui ne permet de connaître précisément ni les effectifs, ni les coûts associés.

De même, le ministère de l'*écologie* reçoit une autorisation de 3 564 emplois budgétaires³¹, mais tous ces postes sont gérés par d'autres ministères (notamment de

²⁸ Equivalent temps plein travaillé.

²⁹ Cf. « vert » budgétaire.

³⁰ Association pour la gérance des écoles de formation maritime et aquacole.

³¹ Cf. « vert » budgétaire.

l'*agriculture* et de l'*équipement*) et les crédits de personnel y sont transférés. Les dépenses de personnel qui subsistent, pour un montant de 5,3 M€ sont des vacations et indemnités pour 170 vacataires (en ETPT) et d'autres personnels non dénombrés, ainsi que des cotisations sociales. Plus généralement, le nombre des personnels employés au profit du ministère de l'*écologie* n'est pas connu avec précision.

3) - Le nouveau système ODE comprend encore quelques limitations

Certaines catégories d'agents ne sont pas comptées. C'est le cas des agents de droit local étranger des *affaires étrangères*, qui constituent environ la moitié des effectifs du ministère. L'intégration de ces personnels est en préparation, avec un objectif en début 2006.

Les personnels mis à disposition par des organismes tiers, dont la dépense est remboursée par mandatements directs, échappent aussi à ODE puisque leurs traitements sont versés hors des circuits de la fonction publique.

Le ministère de la *défense* disposera mi-2005 d'une version d'ODE prenant en compte les militaires, qui ne sont pas payés selon les circuits ordinaires.

Celui de la *recherche* présente la particularité de ne comptabiliser que les allocataires de recherche. Tous les autres emplois du ministère sont recrutés et rémunérés par des opérateurs de l'Etat ; ils ne seront pas inclus dans ODE.

Certains résultats en ETPT sont seulement estimés, notamment pour les agents qui ne sont pas payés sur la base d'un indice de la fonction publique (par exemple au ministère de l'*agriculture*, les ouvriers et les contractuels non permanents).

Enfin, les agents d'un ministère mis à disposition, qui font l'objet d'une compensation par transfert, sont comptés par ODE dans le périmètre du ministère d'origine.

4) - Une enquête de la Cour sur les effectifs rémunérés par l'Etat en 2004

La Cour a interrogé tous les ministères sur leurs effectifs réels en équivalent temps plein afin d'évaluer les progrès faits par les ministères dans la connaissance de leurs effectifs. Le tableau suivant rend compte des réponses reçues des différents services interrogés.

Les incertitudes qui affectent ces évaluations, à quelques mois du vote de la loi de finances pour 2006, appellent un approfondissement des travaux déjà engagés.

Enfin, il n'est toujours pas possible de dégager un rythme d'évolution des effectifs réels de l'Etat, voire même le sens de leur évolution (croissance ou décroissance).

Tableau 13 - Enquête de la Cour sur les effectifs réels de l'Etat en équivalent temps plein travaillé

En emplois et M€

Fascicule	Emplois budgétaires	ETPT (*)	Dépense (**)
Affaires étrangères	9 293	22 113	970, 8
Culture	13 819	13 889	462,6
Agriculture	30 800	40 000	1 482,2
Tourisme	320	514	7,5
Jeunesse et enseignement scolaire (y compris enseignement privé)	1 006 525	1 146 138 (*)	40 725,6
Economie	177 716	176 061	6 838,9

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

Fascicule	Emplois budgétaires	ETPT (*)	Dépense (**)
Intérieur	172 505	166 610	5 894,9
Justice	71 390	71 390 (*)	2 530,4
Services généraux du Premier ministre	1 771	1 733 (*)	89,8
Services généraux du Premier ministre – dépenses sociales interministérielles	0	0	102,7
Outre-mer	5 782	5 481	140,1
Sécrétariat général à la défense nationale	301	290 (*)	14,6
Recherche	0	0	0,3
Commissariat général au plan	202	191	10,2
Charges communes (compensation à la CNAF)	0	0	3 818,3
Services communs de l'équipement	97 280	99 791(*)	2 822,79
Mer	2 578	0	1,1
CES (non compris 19,9 M€pour les conseillers)	0	161	8,4
Sports	5 877	6 708	236,7
Santé	14 951	15 809	586,5
Travail	10 507	10 141	381,4
Ecologie	3 564	170	5,3
Enseignement supérieur	131 129	144 750	5 432,18
Ville	0	7	1,2
Aménagement du territoire	121	181	5,7
Défense	455 177	446 939	14 551,5
Budgets annexes	12 632	13 362	882,4

(*) ETPT = équivalent temps plein travaillé, soit un agent à temps plein pendant un an. Tous les ministères n'ont pu communiquer leurs effectifs en équivalent temps plein : dans ce cas le nombre repris est celui des effectifs indiqués par une astérisque.

(**) Rémunérations et charges sociales, correspondant aux première et troisième parties du titre III et aux dépenses de même nature dans d'autres parties du titre III (et du titre IV pour les coopérants).

Source : Loi de finances 2004, réponses des ministères et budgets annexes, Cour des comptes.

L'écart entre les emplois budgétaires et les effectifs réels du ministère des **affaires étrangères** vient principalement des recrutés locaux à l'étranger. A partir de 2006, la totalité des emplois locaux des services diplomatiques, ainsi que ceux pris en charge par les établissements culturels et de recherche à l'étranger, seront soumis au plafond d'emplois du ministère. Le ministère des **affaires étrangères** employait ainsi en 2004 plus de 24 000 agents, équivalant à 22 113 emplois à temps plein, pour 9 293 emplois autorisés en loi de finances. Ils comprennent notamment les effectifs pris en charge sur les chapitres ouverts pour dépenses globalisées (10 645 ETP pour 648,9 M€), les recrutés locaux des services diplomatiques (5 723 ETP pour 73,8 M€), les coopérants civils et militaires financés sur le titre IV (2 386 ETP pour une dépense constatée de 225,1 M€), auxquels s'ajoutent les recrutés locaux des établissements culturels et de recherche (3 285 ETP pour 23 M€).

Le ministère de l'**agriculture**, avec 30 800 emplois budgétaires, rémunère 40 000 agents en équivalent temps plein. Les effectifs totaux prennent en compte les personnels de l'enseignement privé agricole sous contrat (5 160 agents, 4 852 ETP). En outre, 350 agents de la Mutualité sociale agricole sont mis à la disposition du ministère et leur coût est remboursé à la MSA par une subvention (chapitre 37-11 article 86 : 4,8 M€ en 2004).

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

Le budget de la *jeunesse et l'enseignement scolaire* rémunère sur des crédits de dépenses d'intervention des personnels des établissements privés sous contrat. Les documents budgétaires annoncent 135 777 enseignants des établissements de l'enseignement privé, pour une dépense de 5,9 Md€ Ces effectifs seront inclus dans le plafond des autorisations d'emploi du ministère à partir de 2006.

5) - Les budgets annexes

Cinq des six budgets annexes financent des emplois inscrits dans les emplois budgétaires 2004 pour un total de 12 632. L'*aviation civile*, avec 12 059 emplois budgétaires, en est le principal employeur. En outre, les *monnaies et médailles* et les *journaux officiels* sont employeurs de personnels non inscrits dans les effectifs budgétaires.

La direction des *monnaies et médailles* dispose de 134 emplois budgétaires dans les décomptes de la loi de finances. Elle rémunère, en outre, 549 ouvriers et des contractuels. La direction reçoit aussi le concours de 54 fonctionnaires du MINEFI mis à disposition.

La direction des *journaux officiels* (DJO) dispose de 12 emplois budgétaires, dont 11 étaient occupés en 2004 pour des charges de 0,9 M€ En outre, la direction rémunère 629 ouvriers et employés. Au total la DJO a employé 613 ETP, pour des charges de personnel de 44,1 M€ Les travaux d'impression sont confiés à la Société anonyme de composition et d'impression des JO, qui assure une prestation de main d'œuvre réglée par une convention de 1945, renouvelée en 1997. Les liens étroits et exclusifs qui lient la SACJO à la DJO font jouer à cette société un rôle qui pourrait la qualifier comme opérateur de l'Etat au sens de la LOLF. La contribution de la SACJO était de 398 ETP en 2004. Elle a reçu pour cela une rémunération de 56,1 M€(les locaux, les matériels et les fournitures restent à la charge de la DJO).

Tableau 14 - Estimation des effectifs réels des budgets annexes

En nombre d'emplois et M€

Budget annexe	Emplois budgétaires	ETP (*)	Dépense
Aviation civile	12 059	11 634	784,8
Journaux officiels	12	613	44,1
Légion d'honneur	415	390	12,3
Ordre de la Libération	12	* 17	0,5
Monnaies et médailles	134	* 708	40,8
Total	12 632	13 362	882,4

(*) les chiffres précédés d'une astérisque sont égaux aux effectifs réels, faute de renseignements plus précis.

Source : Cour des comptes.

Le coût moyen annuel d'un ETP dans les budgets annexes est de 66 000 euros. Ce rapport est nettement plus élevé que dans les administrations (36 500 €/ETPT), d'une part en raison des niveaux de rémunérations élevés de l'*aviation civile*, d'autre part car il inclut le plus souvent les charges de pensions et les charges sociales patronales (notamment pour les salariés des *journaux officiels* et des *monnaies et médailles*).

6) - Une approche des effectifs des opérateurs en 2004

La Cour a interrogé les ministères sur les effectifs propres employés par les opérateurs des politiques de l'Etat³². Le tableau ci-dessous donne une synthèse des informations

³² Cf. Rapport sur les comptes Titre III – I – D – 1 – b (recommandation 32).

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

recueillies. Tous les ministères n'ayant pas encore acquis une connaissance suffisante des opérateurs pour présenter des données fiables, le résultat est donc seulement approché. D'une part, la liste diffusée par la direction de la réforme budgétaire recense 777 opérateurs et catégories d'opérateurs, tandis que les informations recueillies ne portent que sur 224 opérateurs ou catégories d'opérateurs. D'autre part, si certains opérateurs connaissent et transmettent à leur ministère de tutelle leurs effectifs en équivalent temps plein, les informations disponibles pour les autres sont parfois l'effectif réel constaté et parfois l'effectif prévu lorsqu'il est indiqué dans les « verts budgétaires ».

Les subventions de fonctionnement indiquées dans le tableau suivant ne couvrent pas seulement les dépenses de rémunérations et de charges sociales, mais également les pensions et les dépenses de fonctionnement des établissements. Elles ne sont donc pas comparables avec les dépenses recensées dans les tableaux précédents.

Tableau 15 - Effectifs propres des opérateurs – hors agents rémunérés directement par l'Etat

En nombre d'emplois et M€

	Nombre d'OPE	ETP	Subvention de fonctionnement	Observations
Affaires étrangères	8	7 428	508,0	dont 0,9 M€ sur le titre IV
Culture	43	11 939	726,0	
Agriculture	41	n.c.	n.c.	données non communiquées
Anciens combattants	2	1 667	44,3	
Tourisme	5	253	30,2	
Jeunesse et enseignement scolaire	6	4 211	174,25	décompte approximatif
Economie	36	23 239	2 837,6	
Intérieur	3	63	7,2	
Justice	4	1 275	244,8	décompte approximatif
Services généraux du Premier ministre	6	333	65,4	
Outre-mer	1	128	8,2	dont 8,7 M€ sur le titre IV
Secrétariat général de la défense nationale	1	8	2,0	
Recherche	9	44 093	2908,1	
Equipement	3	6 161	244,8	décompte approximatif
Mer	1	480	777,8	dont 777,8 M€ sur le titre IV
Sports	6	258	11,5	décompte partiel, opérateurs multiples (*)
Santé	14	3 429	1 085,5	décompte partiel, opérateurs multiples (*)
Travail	6	32 757	1 985,3	dont 734,2 M€ sur le titre IV
Ecologie	7	3 678	n.c.	approximatif, opérateurs multiples (*)
Enseignement supérieur	10	6 550	1 565,1	dont opérateurs multiples (*)
Défense	12	3 878	149,3	
Total	224	151 928	12 211,9	dont 1 521,1 M€ sur le titre IV

(*) opérateurs multiples: les catégories d'opérateurs comptent pour un dans ce récapitulatif (tels que les universités, les parcs nationaux, les agences de l'eau, les centres d'éducation populaire et de sport, les agences régionales de l'hospitalisation).

Source : Réponses des ministères, Cour des comptes.

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

RECOMMANDATION 7 : Dans son rapport précédent, la Cour recommandait que les informations les plus précises disponibles sur les effectifs employés par les établissements publics, qui se trouvent jusqu'ici seulement dans les « verts » budgétaires, figurent à l'avenir dans les documents budgétaires soumis à l'approbation du Parlement. Si cette recommandation n'a pu être mise en œuvre pour 2004, la Cour constate que le Gouvernement prend des dispositions pour recueillir et diffuser cette information.

Cependant, la Cour renouvelle sa recommandation et souhaite que les effectifs employés par les opérateurs des politiques publiques de l'Etat figurent, à titre indicatif, dans les documents soumis à l'appréciation du Parlement.

C - LES DEPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT

1) - La croissance des dépenses de personnel s'est accélérée en 2004

Les dépenses de personnel, telles que retracées traditionnellement dans les parties 1 à 3 du titre III, ne sont plus significatives, en raison notamment de la multiplication des expérimentations de globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement. Les crédits globalisés sont comptés dans les parties 6 et 7 du titre III, ainsi que dans une partie 9 nouvellement créée.

En conséquence, le suivi des dépenses de personnel n'est plus possible en considérant la nomenclature actuelle. La mesure de l'évolution à périmètre constant ne peut donc se faire qu'au niveau de l'ensemble des dépenses de personnel et de fonctionnement, soit l'ensemble du titre III.

Au demeurant, compte tenu du poids des dépenses de personnel au sein du titre III (environ 85%), le rythme de croissance des dépenses sur ce titre demeure un indicateur approché de la croissance des dépenses de personnel. Il est en outre probable que la croissance des dépenses de personnel est en fait supérieure à celle du titre III.

Tableau 16 - Dépenses de personnel et de fonctionnement (tous ministères – hors budgets annexes)

En M€

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	Moy. 00/04
31. Rémunérations d'activité	61 314,5	62 932,7	65 243,1	65 904,2	63 718,0	-3,3%	1,0%
33. Charges sociales (**)	11 760,9	11 751,6	12 634,3	12 362,9	11 751,0	-4,9%	0,0%
Rémunérations et charges sociales	73 075,4	74 684,3	77 877,4	78 267,1	75 468,5	-3,6%	0,8%
32. Pensions et allocations	29 332,7	30 450,2	31 848,4	33 335,4	35 168,3	5,5%	4,6%
Dépenses de personnel	102 408,1	105 134,5	109 725,8	111 602,5	110 636,8	-0,9%	2,0%
34 à 39. Moyens de fonctionnement des services	19 596,4	20 202,6	21 447,4	21 621,0	26 980,2	24,8%	8,3%
Total du titre III	122 004,5	125 337,1	131 173,2	133 223,5	137 617,5	3,3%	3,1%

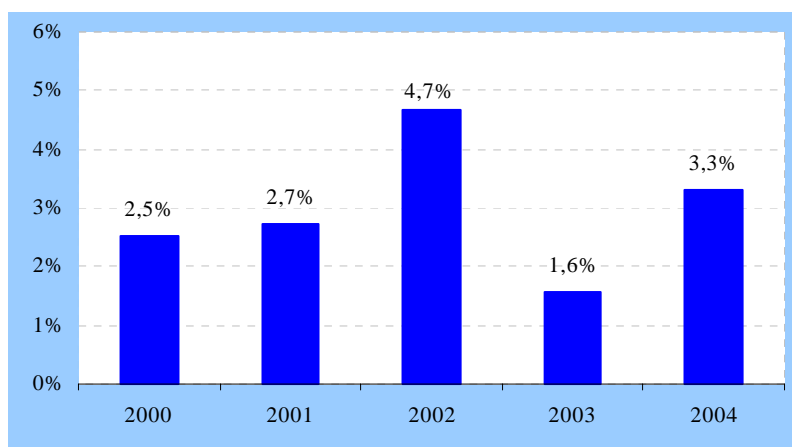
(*) Auxquels s'ajoutent 225,1 M€ au titre des coopérants des affaires étrangères rémunérés sur le titre IV.

(**) Ce poste correspond aux charges sociales de l'Etat employeur au titre du risque maladie et des versements famille, aux taux respectivement de 9,7% pour la maladie et de 5,2% pour la famille, pour les agents titulaires.

Source : Comptes ACCT, Cour des comptes.

Graphique 13 - Taux de croissance des dépenses du titre III

En Md€



Le tableau précédent, établi suivant l'actuelle nomenclature budgétaire, affiche une baisse des dépenses de rémunérations et une forte hausse des dépenses de fonctionnement. Ces évolutions n'ont cependant pas de signification puisqu'en réalité, un nombre croissant de personnels a été payé au cours des dernières années sur des crédits globalisés inscrits dans les chapitres correspondant aux moyens de fonctionnement. Il faut donc considérer l'évolution de l'ensemble du titre III.

Or, la croissance des dépenses du titre III, avec 3,3% en 2004, a dépassé le rythme de long terme, estimé à 3% environ (3,1% par an en moyenne pour l'ensemble du titre III au cours des cinq dernières années). Le rythme de croissance des dépenses de personnel a donc été au moins égal à ce chiffre, car les dépenses de fonctionnement font partie des cibles privilégiées de la régulation budgétaire et leur croissance est faible depuis plusieurs années.

On constate ainsi une accélération de la croissance des dépenses de personnel, à la fois par rapport au rythme de 2003³³ et par rapport au rythme moyen observé au cours des années précédentes³⁴. L'accélération par rapport à 2003 est due en partie à un effet base, puisque la croissance en 2003 avait été ralentie par l'impact des grèves dans la fonction publique et par l'absence de mesure générale de revalorisation du point de la fonction publique.

Les dépenses de pensions participent à cette accélération, puisque leur rythme de croissance a franchi un nouveau palier en 2004 : 5,5% d'augmentation, contre 4,7% en 2003 et 4,6% en 2002. Le taux de couverture des dépenses de pensions par les cotisations - part salariée - continue à baisser, à 28,1% contre 28,2% en 2003.

2) - Les expériences d'externalisation de certaines dépenses de fonctionnement sont encore marginales

Le recours à la sous-traitance peut résulter d'un choix stratégique, de la volonté de bénéficier de l'expérience de sociétés spécialisées, ou du défaut de ressources internes suffisantes. Les domaines les plus adaptés sont la maintenance des matériels, l'entretien des bâtiments, le gardiennage et le ménage. De plus, certains ministères externalisent la maintenance informatique ou la gestion du parc de véhicules.

Les expériences d'externalisation au ministère de la *défense* s'inscrivent dans un contexte de réduction des effectifs et de recentrage sur les activités militaires. Les chiffres pour

³³ Evalué par la Cour dans le RELF 2003 à 2,1%.

³⁴ 3,1% observé sur la période 2000-2003, cf. RELF 2003.

2004 ne sont pas encore connus car les décisions sont prises à un niveau très déconcentré. Ils étaient de 685 M€ en 2003. Les domaines concernés sont l'entretien des infrastructures, la propreté, le transport, la maintenance des équipements, la formation, l'hébergement et la restauration.

En 2004, le ministère de la *défense* a lancé la procédure de passation d'un marché pour l'externalisation des 22 000 véhicules légers de la gamme commerciale. L'économie annuelle attendue en année pleine est de 23 M€ pour une dépense de référence de 90 M€. La procédure est toujours en cours. Le projet d'externalisation des bâtiments de la gendarmerie était toujours en cours d'étude en 2004.

Le ministère de la *justice* externalise depuis 2002 la gestion de ses prisons nouvellement construites (hôtellerie, restauration, parc automobile, maintenance et nettoyage des locaux, travail et formation professionnelle des détenus). En 2004, cette gestion était confiée à trois groupements d'entreprises privées et appliquée à 25 établissements, représentant 29 % des places en métropole, pour un coût de 116,6 M€.

Au ministère de l'*intérieur*, l'entretien d'une partie du parc de véhicules de la police nationale est confié au secteur privé, mais le bilan est contrasté et les économies faibles, ce que le ministère attribue au caractère inadapté du prix forfaitaire des prestations qu'imposerait le code des marchés publics. Le nettoyage des locaux d'Ile-de-France permet en revanche des économies, avec un prix annuel de revient estimé à 17 €/m², contre 29,45 €/m² quand il est fait appel à du personnel contractuel.

Au ministère de l'*économie, des finances et de l'industrie*, les expériences ne font que débiter : par exemple location d'un avion pour les douanes (depuis 2002, en attente d'un achat en 2005), ou recours à des cabinets pour le recrutement de personnels très spécialisés.

V - LES DEPENSES D'INTERVENTION

1) - Une classification budgétaire de moins en moins significative

Les dépenses d'intervention ont été les premières affectées par les changements de périmètre qui ont caractérisé la construction du projet de loi de finances pour 2004. Les principaux mouvements ont consisté à transformer les dotations aux collectivités territoriales en prélèvements sur recettes budgétaires³⁵ et à réintégrer au budget général les dépenses liées à la compensation de l'exonération des charges sociales, jusqu'alors retracées au sein du FOREC. De même, dans le cadre des transferts de compétences aux collectivités territoriales, le transfert des dépenses relatives au RMI a abouti à minorer sensiblement le montant des dépenses d'action sociale retracées dans le budget de l'Etat.

Les dépenses d'intervention³⁶ se sont élevées à 80,2 Md€ en 2004, en hausse de 3,9% par rapport à 2003. Elles ont été touchées par la régulation budgétaire qui a une nouvelle fois caractérisé l'exécution : elles ont supporté 29% du total des mises en réserve et 32% du total des annulations effectuées en 2004, contre respectivement 24% et 21% en 2003.

Tableau 17 - Dépenses du titre IV - Répartition par type d'intervention - 2000-2004

En M€

	2000	2001	2002	2003	2004	2004/2003	Moy. 00/04
Action sociale	30 745	30 281	32 933	32 345	27 159	-16,0%	-3,1%
Action économique	22 355	21 128	19 710	17 880	33 716	88,6%	10,8%
Action éducative et culturelle	15 335	15 595	15 526	16 154	15 873	-1,7%	0,9%
Dotations aux collectivités territoriales	3 429	6 316	8 375	8 578	1 136	-86,8%	-24,1%
Autres interventions	2 071	2 209	2 195	2 211	2 281	3,2%	2,4%
Total	73 935	75 529	78 739	77 168	80 165	3,9%	2,0%

Source : CGAF, Cour des comptes

Toutefois, les dépenses d'intervention ont bénéficié non seulement de levées de mises en réserve en cours de gestion, mais aussi de l'essentiel des ouvertures nettes de crédit en loi de finances rectificative.

Cette gestion infra annuelle est significative des pressions qui s'exercent sur ces dépenses, du fait, notamment, du poids des dépenses incompressibles et de la progression des minima sociaux.

Ainsi, sur le fascicule *santé-solidarité*, des ouvertures de crédits ont été nécessaires, par décret d'avance et en loi de finances, pour pallier la sous-évaluation manifeste et récurrente de certaines dotations ou éteindre des dettes : allocation aux adultes handicapés, couverture

³⁵ La « clarification » des concours financiers de l'Etat aux collectivités poursuit un double objectif : d'une part, financer par des prélèvements sur recettes les dotations dont les montants résultent de l'application mécanique de critères législatifs, sans marge de manœuvre pour l'administration gestionnaire (a contrario, relèvent des crédits budgétaires les dotations attribuées sur projets) ; d'autre part, diminuer le montant des dépenses inscrites au budget général. En ce sens, cette réforme réduit la portée du contrôle du Parlement lors de la discussion budgétaire.

³⁶ Qui ne concernent que les dépenses civiles.

maladie universelle, hébergement des demandeurs d'asile, frais de justice. Au total, elles ont atteint 751 M€ L'inscription en LFR des crédits de la prime de Noël pour les bénéficiaires du RMI, pour 283 M€, illustre les tensions qui s'exercent sur le budget de l'Etat du fait de l'importance des crédits nécessaires au financement de certaines mesures sociales. Enfin, ces ouvertures de crédits n'ont pas été suffisantes pour résorber les dettes de l'Etat au titre des minima sociaux, puisque les montants dus aux organismes de sécurité sociale (branches famille et maladie) dépassait 700 M€ à la fin de 2004.

L'existence de « dépenses fiscales », qui n'apparaissent pas dans les dotations budgétaires, contribue également à rendre difficile la lecture des interventions de l'Etat³⁷. C'est ainsi le cas au ministère de la *culture*, où les acquisitions d'œuvres d'art par achat sur le marché ou par commandes directes aux artistes, pour un montant de 38,5 M€ ont été complétées par les dons et legs, qui sont passés de 2,5 M€ en 2003 à 29,4 M€ en 2004 en raison des mesures fiscales incitatives contenues dans la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

En outre, la montée en puissance des dispositifs de globalisation des crédits et d'expérimentation des programmes, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, a entraîné l'inscription de crédits d'intervention sur des chapitres du titre III, ce qui réduit encore la pertinence du périmètre du titre IV.

C'est ainsi le cas au budget de l'*agriculture*, où a été mise en place une première expérience de globalisation des crédits de fonctionnement et d'intervention de l'agrégat « formation, recherche et développement ». Sur le fascicule *santé-solidarité*, l'ancien chapitre « programmes et dispositifs de santé publique » a été transformé en un programme expérimental « santé publique-prévention », sous la forme d'un budget opérationnel de programme (BOP), dont les dépenses nettes se sont élevées à 177,1 M€

2) - La préfiguration de la nouvelle nomenclature

La mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la LOLF devrait permettre une clarification du périmètre des dépenses d'intervention. En effet, d'une part, les crédits transférés depuis le budget de l'Etat vers les opérateurs pour leur fonctionnement ne seront plus retracés parmi les dépenses d'intervention mais parmi les dépenses de fonctionnement au titre des « subventions pour charges de service public ». D'autre part, les dépenses d'intervention, qu'elles soient des transferts ou des subventions d'investissement, seront regroupées sur un seul titre de la nouvelle nomenclature, ce qui devrait en faciliter la lecture. Enfin, les dépenses d'intervention seront classées en cinq catégories en fonction du type de bénéficiaire³⁸, ce qui devrait permettre de connaître de façon plus précise la destination des crédits.

Les ministères se sont déjà livrés à un exercice de classification de leurs dépenses d'intervention en fonction du destinataire final tel qu'il est identifié par la LOLF. La principale difficulté a consisté à distinguer le bénéficiaire de la dépense de l'Etat du destinataire du mandatement de cette dépense. En outre, la distinction entre les collectivités territoriales et les autres collectivités a parfois été malaisée à opérer au niveau du destinataire final.

Ainsi, au sein du budget de l'*enseignement scolaire*, en ce qui concerne les bourses et les fonds sociaux de l'enseignement public, l'Etat répartit, puis mandate les crédits aux établissements publics locaux d'enseignement, qui versent ensuite les bourses aux familles,

³⁷ Cf. rapport préliminaire 2005 de la Cour.

³⁸ Les dépenses d'intervention du titre VI de la LOLF comprennent les transferts vers les catégories suivantes : les ménages, les entreprises, les collectivités territoriales et les autres collectivités. En outre, elles comprennent les appels en garantie imputés sur l'actuel titre I.

après déduction, le cas échéant, des frais de demi-pension. Dans ce cas, l'EPLE n'est qu'un intermédiaire, les bourses étant considérées comme un transfert aux familles. De même, dans le budget de l'*outre-mer*, bien que les crédits soient délégués à une collectivité ou à un opérateur, les destinataires finaux sont des entreprises ou des ménages (desserte aérienne de Saint-Pierre-et-Miquelon, bourses aux étudiants mahorais, etc.).

Sur le budget *santé-solidarité*, la nouvelle nomenclature a permis de requalifier les dépenses d'intervention de l'ancien titre IV mais également les subventions d'investissement de l'ancien titre VI : ainsi, dans le cadre du programme *Offre et qualité du système de soins*, les crédits consacrés à la modernisation et à l'humanisation des établissements de soins et de cure seront reclassés en transferts aux autres collectivités. De même, l'ancien chapitre « professions médicales et paramédicales, formation et recyclage », est réparti entre des transferts aux ménages, aux entreprises et aux collectivités suivant la nature des subventions versées.

A l'*industrie*, les transferts financiers effectués au profit des opérateurs ont été identifiés en fonction de leur future imputation comptable. Ainsi, lorsqu'un opérateur reçoit des crédits destinés à financer ses dépenses de personnel et de fonctionnement, ceux-ci sont systématiquement imputés en « subventions pour charges de service public », tandis que les dépenses d'intervention susceptibles d'être confiées à des opérateurs sont imputées selon leur bénéficiaire final et non intermédiaire³⁹.

3) - Les modalités d'évaluation des dispositifs d'intervention

Dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, la Cour, faisant le constat que les pratiques d'évaluation différaient d'un ministère à l'autre, avait recommandé que l'évaluation des dispositifs de soutien soit renforcée, afin de mieux en mesurer l'impact et d'apprécier l'adéquation des moyens mis en œuvre aux objectifs fixés.

Il ressort des investigations de la Cour que, sur ce point, les situations apparaissent toujours aussi contrastées d'un ministère à l'autre.

Les dépenses d'exonérations de cotisations sociales, qui ont été réintégrées en 2004 dans le budget de l'Etat sur le fascicule *travail*, nécessiteraient, compte tenu des montants en jeu, que soit menée une politique d'évaluation du rapport coût – efficacité de ce type de mesures. Cependant, par son caractère d'automatisme, ce dispositif est difficile à évaluer et l'Etat ne s'est pas donné les moyens de le faire.

En revanche, au ministère de l'*outre-mer* qui supporte la charge des exonérations de charges sociales dans les départements d'outre-mer, la situation n'est pas la même puisque la loi programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 prévoit qu'une évaluation de ce dispositif devra être réalisée tous les trois ans, notamment pour ce qui concerne ses effets en termes de création d'emplois, les conclusions de cette évaluation, transmises au Parlement, pouvant amener à revoir les niveaux d'exonération et les secteurs bénéficiaires.

Le budget du *travail*, comme d'autres fascicules budgétaires, joue principalement un rôle de support budgétaire permettant l'inscription des crédits et donc leur imputation au budget général. Ces crédits sont ensuite reversés dans leur totalité à des tiers chargés de mettre en œuvre les dispositifs d'intervention. Le budget de l'Etat ne traduit donc plus l'utilisation finale des fonds. Il en résulte une difficulté à en évaluer l'utilisation. Les interventions inscrites sur le

³⁹ Par exemple, dans le programme *Recherche dans le domaine de l'énergie*, l'ADEME reçoit une subvention pour charge de service public tandis que dans le programme *Développement des entreprises*, elle reçoit, outre une subvention pour charge de service public, des crédits d'intervention imputés en transferts aux ménages, au titre des actions concourant à la maîtrise de l'énergie. De même, dans le programme *Recherche industrielle*, l'ANVAR reçoit une subvention pour charge de service public et des transferts aux entreprises.

budget du **travail**, passent de plus en plus par des opérateurs de l'Etat, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Ainsi, en 2004, le total des versements a atteint 28,3 Md€, soit 88,5% des crédits ouverts pour le fonctionnement et les interventions.

Au ministère de la **recherche**, cette recommandation n'a reçu, jusqu'à présent, aucune suite. L'utilisation des crédits alloués au titre de la « formation à et par la recherche », qui correspondent pour l'essentiel à des allocations de recherche, n'est pas évaluée par le ministère, qui ne dispose que d'une information sur la consommation des crédits, information au demeurant peu utile, puisque ces crédits sont intégralement délégués aux recteurs d'académies. Au ministère de la **mer**, alors que les subventions accordées à la flotte de commerce constituent la principale mesure budgétaire d'aide au maintien de l'emploi maritime et d'une flotte sous pavillon national, elles ne font l'objet d'aucune évaluation. Au ministère de l'**écologie**, si des contrats pluriannuels d'objectifs ont été systématiquement passés avec les établissements publics, leur suivi reste insuffisant, tout comme celui des subventions accordées aux grandes associations.

A contrario, au ministère du **tourisme**, la signature avec les opérateurs de conventions annuelles d'objectifs assorties d'un dialogue de gestion infra annuel a permis de fixer des objectifs et d'en mesurer l'état d'avancement.

Il apparaît également que cette absence d'évaluation joue comme un frein à une meilleure sélectivité dans l'attribution des subventions. C'est ainsi le cas sur le fascicule **santé-solidarité** où le versement de certaines subventions est renouvelé sans que les évaluations conventionnellement prévues aient été menées. Une autre conséquence est de favoriser le versement de subventions qui ne concourent pas à financer des actions conformes à une politique définie, mais qui ne visent qu'à maintenir à flot des associations dont la santé financière est dégradée, en raison de problèmes de gestion interne.

Enfin, les transferts de compétences aux collectivités territoriales, notamment le transfert du RMI, excluent de la sphère du budget de l'Etat les dépenses correspondantes, mais également les recettes transférées pour en assurer le financement. L'évaluation de l'impact de ces dispositifs échappe donc à l'Etat qui doit désormais s'en remettre aux collectivités, alors qu'il en assure *in fine* le financement intégral.

RECOMMANDATION 8 : *La Cour renouvelle sa recommandation que l'évaluation des dispositifs de soutien soit renforcée, afin de mieux en mesurer l'impact et d'apprécier l'adéquation des moyens mis en œuvre aux objectifs fixés.*

VI - LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Les dépenses en capital⁴⁰ ont atteint 31,2 Md€ en 2004, représentant 10,8% des dépenses nettes du budget général, contre 10,4% en 2003. Les dépenses militaires continuent de peser d'un poids prépondérant dans les dépenses d'investissement (51% des dotations d'autorisations de programmes, 52% des crédits de paiement en LFI, mais seulement 40% des dépenses nettes).

La mise en œuvre de la LOLF se traduira par une nouvelle classification, distinguant, au sein du titre des dépenses d'investissement, les dépenses pour immobilisations corporelles et les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.

A - UNE EXECUTION TENDUE, QUI POSE A TERME LA QUESTION DU RESPECT PAR L'ETAT DE SES ENGAGEMENTS

Dans sa présentation du projet de loi de finances pour 2004, le Gouvernement affichait sa volonté de financer les investissements de l'Etat conformément aux différentes lois de programme adoptées (loi de programmation militaire, loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et loi d'orientation et de programmation pour la justice). La rigueur qui a pesé sur l'exercice 2004 et la difficulté de programmer dans le temps l'engagement des autorisations de programme et les consommations de crédit, ont écarté l'exécution budgétaire des objectifs fixés par la LFI.

1) - Une croissance des crédits votés plus marquée pour les investissements militaires que pour les investissements civils

Tableau 18 - Evolution des crédits et des dépenses en capital

En M€

	2000	2001	2002	2003	2004	03/04	Moy. 00/04
Autorisations de programme en LFI	26 181,2	27 012,0	31 089,6	31 306,5	32 842,5	4,9%	5,8%
Crédits de paiement en LFI	25 001,4	24 940,8	24 428,4	26 602,5	28 780,4	8,2%	3,6%
Dépenses	26 415,1	27 129,2	28 139,4	28 818,6	31 176,4	8,2%	4,2%

Source : MINEFI, Cour des Comptes

La progression des crédits enregistrée de 2003 à 2004 est en partie imputable à la refonte du mode de financement de réseau ferré de France⁴¹, qui s'est traduite par une dotation supplémentaire en LFI de 900 M€ d'AP et de 675 M€ de CP. La neutralisation de cette modification de périmètre ramène à 2% la progression des AP en LFI, à 5,6% celle des dotations de CP, et à 5,8% l'augmentation des dépenses.

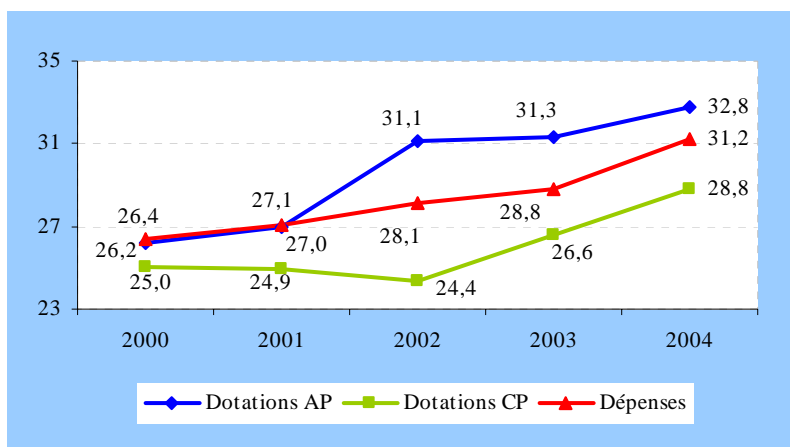
⁴⁰ Imputées sur les titres V (investissements directs), VI (subventions d'investissement) et VII (Dommages de guerre) du budget de l'Etat. Ce dernier n'est pas significatif (crédits ouverts inférieurs à 2 M€).

⁴¹ Le soutien à RFF faisait auparavant l'objet d'une dotation en capital, imputée sur le compte d'affectation spécial 902.24.

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

Graphique 14 - Evolution des crédits et des dépenses en capital

En Md€



Les crédits d'équipement militaire enregistrent une croissance supérieure à 9% en LFI 2004, en AP et en CP, conformément aux orientations fixées par la LPM. A périmètre constant, les crédits civils enregistrent en revanche une diminution de 5,2% des AP votées par rapport à la LFI 2003, la hausse des crédits de paiement étant limitée à 1,9%.

Tableau 19 - Augmentation des dépenses en capital par rapport à 2003 à périmètre constant

	Crédits civils		Crédits militaires		Total	
	CP	AP	CP	AP	CP	AP
Crédits votés en LFI	1,9%	-5,2%	9,2%	9,6%	5,6%	2,0%
Crédits ouverts	2,7%	5,0%	13,7%	10,3%	7,0%	7,4%
Dépenses	6,6%		4,7%		5,8%	

Source : MINEFI, Cour des comptes

Les crédits ouverts (37,1 Md€ pour les CP) ont été supérieurs de 29% aux crédits votés en LFI (28,7 Md€), le vote de 1,2 Md€ en loi de finances rectificative ajoutant ses effets aux reports de l'année précédente (5,4 Md€, soit 19% des crédits votés en LFI, contre 24% en 2003). Comme en 2003, le vote tardif de la LFR a entraîné une sous-consommation des enveloppes additionnelles ouvertes en fin d'exercice, ce phénomène étant particulièrement sensible à la **défense** (abondement de 660,5 M€ de CP en LFR) et sur le budget **transports et sécurité routière** (+133 M€ de CP).

Les engagements d'autorisations de programme, à 34,5 Md€, représentent près de 97% des ouvertures 2004, contre 93% en 2003. Avec 15,1 Md€ d'engagements, la **défense** reste le plus gros consommateur, la passation pour 3,1 Md€ en fin d'exercice de la commande de 59 avions RAFALE, initialement prévue pour 2003, comptant pour une part importante dans la progression du taux d'engagement.

Avec un taux de croissance de 5,8% à périmètre constant, les dépenses en capital connaissent une progression plus forte que celle de l'ensemble des dépenses du budget général. En raison du poids des engagements passés, toute tentative de maîtrise des dépenses en capital par les crédits de paiements conduit inévitablement à des reports de charge sur les exercices ultérieurs.

2) - La régulation budgétaire a entraîné une hausse des reports de charge

La régulation a pris une forme inédite au ministère de la *défense*. La constitution d'une réserve de précaution (900 M€ d'AP et de CP), puis le plafonnement des dépenses à 12,3 Md€⁴² ont, en effet, été complétés d'une mesure de suspension des paiements sur les titres V et VI début décembre 2004. Il en est résulté une hausse du montant des crédits non consommés reportables sur la gestion suivante, qui atteint 2,8 Md€⁴³, contre 1,5 Md€ à la fin 2003 et une augmentation des reports de charges, qui s'élèvent à 3 Md€ (contre 2,1 Md€ de 2003 vers 2004 et 0,95 M€ à la fin 2002). Le montant des intérêts moratoires lié aux impayés 2004 pourrait atteindre 45 M€ en gestion 2005. La mesure de suspension des paiements occulte la hausse des dépenses militaires, en partie transférée sur l'exercice suivant.

La régulation imposée en 2004 a également pesé sur les volets routiers des contrats de plan Etat-région (CPER), financés sur le budget *transports et sécurité routière*. La mise en réserve en cours d'année de montants significatifs d'autorisations de programme⁴⁴ a entraîné une diminution du taux d'utilisation des AP, passé de 99% en 2003 à 58% en 2004. Les retards pris dans l'exécution de la dépense ont conduit à un accroissement de l'endettement vis à vis des entreprises, qui atteignait 160 M€ à la fin 2004. La régulation 2004 n'a pas épargné certaines dépenses automatiques et obligatoires, tels les concours financiers de l'Etat destinés aux opérations d'investissement des collectivités territoriales, imputés sur le budget de *l'intérieur*, conduisant là encore à des reports de charges sur 2005⁴⁵.

3) - Des difficultés d'exécution liées aux carences de la programmation budgétaire des opérations d'investissement

La gestion des crédits destinés aux opérations immobilières de l'*enseignement supérieur*, longtemps marquée par une sous-consommation des dotations⁴⁶, a été caractérisée en 2004 par une forte hausse des besoins en crédits de paiement, nécessitant la signature d'un décret d'avance de 39,5 M€ et l'abondement des crédits destinés aux CPER de 110 M€ en loi de finances rectificative. Ces variations font ressortir les carences de la programmation des dépenses immobilières.

Les difficultés de gestion peuvent également découler de l'insuffisante couverture en autorisations de programmes des opérations nouvelles. Dans son rapport 2003, la Cour a critiqué l'insuffisance des autorisations de programme affectées à l'agence de maîtrise d'ouvrage du ministère de la justice (AMOTMJ). La couverture intégrale en autorisations de programmes de plusieurs conventions de mandat afférentes aux investissements pénitentiaires a permis d'améliorer cette situation, entraînant une hausse du taux d'utilisation des AP disponibles, passé de 34% à 67%.

⁴² Soit une augmentation de 4,2% par rapport à 2003.

⁴³ Ce montant recouvre les CP disponibles à l'ordonnancement hors LFR et les CP délégués mais non mandatés (2,1 Md€), et les ouvertures réalisées par la LFR (660,5 M€) non mandatées compte tenu de la date de disponibilité de ces crédits.

⁴⁴ Plus de 50% de la dotation LFI consacrée aux investissements sur le réseau routier national.

⁴⁵ 76 M€ après LFR sur le chapitre 67-52 « Dotation globale d'équipement et dotation de développement rural ».

⁴⁶ Retards dans la mise en oeuvre du plan « Université 3^{ème} millénaire », lancement d'une nouvelle génération de contrats de plan.

4) - Le respect de certains engagements contractuels apparaît compromis

Le retard pris dans la réalisation des contrats de plan est considérable. Sur le budget des *transports*, le taux d'exécution⁴⁷ des volets ferroviaires des CPER ne dépassait pas 34% à la fin 2004 et celui des volets portuaires, 39%. Les CPER routiers, d'une durée prévisionnelle de 7 ans, sont pour leur part réalisés à 50%, 5 années après leur lancement. Ce retard prend un relief particulier dans la perspective du transfert aux collectivités territoriales d'une partie des routes nationales, prévu par la loi du 13 août 2004 : le bon déroulement du processus de décentralisation nécessite que l'Etat affecte aux opérations routières les financements qu'il avait prévus en 2000.

Le respect des objectifs d'investissement fixés par les différentes lois de programmation n'est pas davantage assuré. Alors que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) visait une mise en chantier annuelle de bâtiments de police de 100 000 m², le niveau atteint en 2004 est de 73 606 m². Mesurés par les affectations d'autorisations de programme, les objectifs d'investissement inscrits dans la loi d'orientation pour la *justice* sont en revanche respectés (le taux d'affectation est de 40%, au bout de 2 ans sur 5 ans d'application de la loi).

Au ministère de la *défense*, la hausse concomitante des reports de crédit et des reports de charges pose, à terme, la question de l'exécution de la loi de programmation militaire 2003-2008. Si les dotations en lois de finances respectent les objectifs de la LPM, la hausse des reports a neutralisé la moitié de la progression des crédits d'équipement militaire votés depuis 2003 (les reports ont cru de 2 Md€ alors que les dotations de CP excédaient de 1,4 Md€ en 2003 et de 2,6 Md€ en 2004 la dotation votée en LFI 2002).

Le respect des engagements antérieurs supposerait désormais une forte amplification de l'effort d'investissement de l'Etat, alors que les dépenses en capital connaissent déjà une progression plus rapide que celle de l'ensemble des charges du budget général.

B - LE RECOURS A DE NOUVEAUX MODES DE GESTION

La gestion des investissements publics connaît depuis plusieurs années une évolution significative, commandée par la recherche d'une plus grande efficacité et d'un desserrement de la contrainte budgétaire. La modernisation de la gestion du parc immobilier, comprenant notamment des cessions d'actifs et le développement de nouveaux modes de gestion associant le secteur public et des acteurs privés sont présentés dans le PLF 2004 comme constituant de nouveaux chantiers d'économies à explorer.

1) - La rationalisation du parc immobilier

Le programme immobilier du *MINEFI* prévoit le regroupement des services d'état-major près de Bercy, la migration des autres services centraux vers l'Est francilien, la mise en oeuvre d'un programme de cessions (14,5 M€ pour la DGI en 2004) et l'accompagnement de la restructuration du réseau. Le ministère de *l'agriculture* envisage pour sa part de recourir au crédit-bail pour une durée de 12 ans pour regrouper ses services centraux dans le 7^{ème} arrondissement, son apport financier étant constitué du produit de cessions d'immeubles parisiens où sont actuellement implantés ses services ou des établissements publics.

Le ministère des *affaires étrangères* est également engagé dans un processus de rationalisation de son patrimoine immobilier : les recettes générées par les cessions d'actifs

⁴⁷ Le taux de réalisation est mesuré par le rapport entre les affectations d'AP en administration centrale et les engagements de financement pris dans le cadre des CPER.

réalisées depuis 1997 s'élèvent à 48 M€; d'importantes cessions sont intervenues en 2004 (12 M€) et plus de 58 M€ sont attendus entre 2005 et 2007. En sens inverse, plusieurs projets de travaux sont en cours, dont une nouvelle ambassade à Pékin, le regroupement des implantations parisiennes sur un site unique et la construction d'un bâtiment pour les archives à la Courneuve, dans le cadre d'un partenariat public-privé (cf. infra).

L'objectif du ministère de la *justice* est de rééquilibrer le mode d'hébergement de ses services centraux en faveur de la détention patrimoniale, la répartition actuelle des surfaces (20% en propriété, 80% en location) n'étant pas optimale en période de croissance des loyers. Le ministère a ainsi procédé en 2004 à l'acquisition d'un immeuble destiné à reloger la direction des affaires criminelles et des grâces, ainsi qu'à l'achat de 2 000 m² de locaux de stockage en grande couronne.

2) - Le partenariat avec des acteurs privés

Le recours aux formules de partenariat public-privé peut constituer une alternative à l'acquisition patrimoniale. Cette possibilité, ouverte par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI), a été étendue par la loi de programmation militaire aux armées et aux services de la *défense*. L'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat élargit le champ de l'association public-privé au delà de l'immobilier et au delà des secteurs de la défense, de la sécurité intérieure et de la justice. Le nouveau dispositif permet de confier au secteur privé le financement, le développement, la réalisation, la maintenance et/ou la gestion d'équipements nécessaires à la personne publique pour l'exercice de ses missions.

Au ministère de *l'intérieur*, deux opérations ont d'ores et déjà été réalisées sous maîtrise d'ouvrage privée : l'hôtel de police de Strasbourg et le centre de rétention administratif de Coquelles. Plusieurs projets immobiliers bénéficieront en 2005 des procédures de location avec option d'achat, parmi lesquels l'hébergement de l'Ecole nationale supérieure de police (ENSP). Le projet de construction d'établissements pénitentiaires en partenariat public-privé bénéficie pour sa part d'un montant d'AP de 335 M€ imputé sur le budget de la *justice*.

Alors que les contrats de location avec option d'achat ont pour principal avantage de permettre le préfinancement par le secteur privé de constructions destinées aux services publics, les contrats de partenariat offrent de plus la possibilité à l'opérateur privé de percevoir des revenus tiers en offrant des prestations à d'autres utilisateurs et de ne pas faire supporter la totalité des frais d'amortissement et de gestion à l'Etat seul.

Le ministère de la *défense* envisage ainsi de confier à un opérateur privé la rénovation, l'entretien et l'exploitation de l'Ecole interarmées des sports de Fontainebleau, l'opérateur étant mandaté pour dégager des revenus tiers auprès d'autres utilisateurs. Plusieurs autres projets sont envisagés au sein du ministère de la *défense*, parmi lesquels l'externalisation des moyens aériens de la formation initiale des pilotes d'hélicoptère et des pilotes de l'armée de l'air (achat d'heures de vol comprenant la mise à disposition d'engins et la maintenance associée) et la constitution d'une flotte de complément de bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers, armée par des équipages civils, utilisée ponctuellement par la marine et devant donner lieu à des revenus tiers. Le recours à ce type de formule trouve sa limite dans la difficulté de générer des revenus tiers, compte tenu de la spécificité des matériels militaires et des contraintes de disponibilité des équipements.

D'autres opérations novatrices, s'inspirant de la location avec option d'achat, ont été menées à bien en 2004. Le ministère de *l'intérieur* a ainsi conclu avec EADS un marché de location d'un droit d'usage exclusif, pour le déploiement et la maintenance d'ACROPOL (automatisation des communications radioélectriques opérationnelles de la police), par lequel

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

l'opérateur s'engage à mettre à disposition des sites prêts à l'emploi, l'Etat bénéficiant d'une option d'achat à terme.

Le passage par des opérateurs privés peut offrir des avantages liés à l'externalisation de certaines prestations et à la possibilité de faire partager la charge d'amortissement par des utilisateurs tiers. L'équilibre financier de ces opérations doit cependant être apprécié dans sa globalité : l'étalement de la charge budgétaire a un coût qui doit être pris en considération dans la décision de recourir à un mode de financement innovant.

VII - LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

A - DES IRREGULARITES DANS LA GESTION BUDGETAIRE

1) - Certaines modifications de crédits votés ont été opérées en contradiction avec les règles de la loi organique

L'exécution 2004 a été marquée par l'adoption de quatre décrets d'avance, qui ont procédé à des annulations et à des ouvertures de crédits d'un montant total de 971,2 M€ en autorisations de programme et de 473,8 M€ en crédits de paiement. Pour partie, ces mesures ont été prises alors qu'elles ne répondaient pas aux conditions fixées par les textes en vigueur.

a) - Des annulations de crédits qui n'étaient pas devenus sans objet

Un montant de 5 M€ a été annulé sur le chapitre 37-61 « Remboursement de dépenses d'élection » du budget de *l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales* pour contribuer à la couverture des dépenses induites par l'acquisition d'un avion Canadair et la prise en charge de calamités publiques. Cette annulation a été opérée alors même que ce chapitre, qui revêt de surcroît un caractère provisionnel, accusait une forte insuffisance de crédits, qui a justifié l'ouverture de 39,3 M€ en loi de finances rectificative.

De même, l'annulation de 21 M€ sur le chapitre 34-41 « Fonctionnement de la police nationale » a été suivie d'une ouverture de 23,2 M€ en LFR de fin d'année, confirmant que les crédits annulés ne se trouvaient pas sans objet au sens de l'article 14-I de la loi organique.

b) - Des ouvertures de crédits hors de toute situation d'urgence

Plusieurs ouvertures de crédits ont été opérées en 2004 en contradiction avec l'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui prévoit la possibilité d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret « en cas d'urgence », parce que l'administration ne s'est pas mise en situation d'établir des prévisions fiables. Il en a été ainsi de l'insuffisance de 12 M€ constatée sur le chapitre 41-91 du budget de *l'outre-mer* au titre de la dotation de continuité territoriale créée par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.

Dans d'autres cas, l'ouverture n'a été rendue nécessaire, en l'absence de toute urgence avérée, que du fait d'une sous-estimation des crédits ou du choix de ne pas doter des chapitres sur lesquels la dépense était pourtant certaine, voire connue dans son montant au moment du vote du budget. Relève notamment de ce cas de figure l'ouverture de 339,5 M€ effectuée par décret d'avance sur le chapitre 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques » de la section *travail* pour couvrir les dépenses de préretraites, qu'il était possible d'anticiper.

2) - La Cour relève encore des mouvements de crédits non conformes

La Cour a relevé plusieurs entorses aux règles relatives à la nature des crédits. Certaines dépenses ont été couvertes après virement de crédits de chapitres évaluatifs ou provisionnels vers des chapitres limitatifs, en infraction avec les textes organiques.

Sur le budget de la *recherche et de l'enseignement supérieur*, le coût de la majoration de la valeur du point de la fonction publique a été financé en partie (3,1 M€) au moyen de crédits prélevés sur le chapitre 33-91 qui supporte les dépenses de prestations sociales versées

par l'Etat. Le même chapitre évaluatif a été sollicité pour compenser - à hauteur de 33,8 M€ - l'insuffisance des crédits inscrits en loi de finances initiale sur les chapitres de rémunérations principales et d'indemnités de la section *jeunesse et enseignement scolaire*.

La gestion a également été marquée par des mouvements de crédits contraires au principe de spécialité. Sur le budget *transports et sécurité routière*, un transfert de 48 M€ en autorisations de programme et en crédits de paiement a été opéré du chapitre 53-47 « Développement des infrastructures, organisation des transports, sécurité, expérimentations et études générales » vers le chapitre 34-42 « Financement des radars du contrôle automatisé » du budget *intérieur, sécurité intérieure et libertés locales*.

RECOMMANDATION 9 : *La Cour réitère sa recommandation que les mouvements de crédits opérés en gestion, qui doivent demeurer exceptionnels, soient effectués en stricte conformité avec les conditions et règles fixées par la loi organique relative aux lois de finances.*

B - DES ATTEINTES REPETEES A LA SINCERITE DU BUDGET

1) - Certaines dotations en loi de finances initiale n'ont pas été correctement évaluées

a) - Différentes inscriptions en LFI étaient manifestement insuffisantes

L'évaluation des dépenses de personnel dans les budgets des ministères a été faite sans prendre en compte l'augmentation de 0,5% de la valeur du point de la fonction publique au 1^{er} janvier 2004, pourtant décidée et annoncée en novembre 2003⁴⁸ avant le vote de la LFI. Il en est résulté une insuffisance de financement sur les chapitres de rémunérations dans un grand nombre de ministères. Ces insuffisances ont été comblées par des mouvements de crédits en gestion, dont certains irréguliers (virements provenant de chapitres évaluatifs). La règle de la « fongibilité asymétrique » des crédits de personnel édictée par la LOLF obligera, à partir de 2006, à présenter en loi de finances initiale une évaluation correcte des dépenses prévues pour la rémunération des personnels.

La gestion 2004 se caractérise par une aggravation de la sous-évaluation des crédits nécessaires à la couverture des dépenses ordinaires militaires⁴⁹, dont l'exécution excède les crédits de LFI de plus de 8% sur le titre III (hors pensions) et de 30% pour les seules charges de fonctionnement courant. Par exemple, le chapitre évaluatif 33-90 « Cotisations sociales » du budget de la *défense* enregistre un dépassement de 139,9 M€ lié à un double phénomène de report de paiements de 2003 (59 M€) et, pour le solde, à une insuffisance des crédits 2004 ; cette insuffisance était pourtant prévisible. La dotation n'a pas été remise à niveau dans le budget 2005.

Comme les années précédentes, les dépenses permanentes correspondant aux opérations extérieures (OPEX) n'ont pas été soumises au vote du Parlement lors de la discussion sur le budget initial ; elles ont été couvertes au moyen d'ouvertures de crédits opérées en gestion (539,35 M€ par décret d'avance, contre 375 M€ en 2002 et 365 M€ en 2003).

Le chapitre 44-53 « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole » de la section *agriculture, alimentation, pêche et ruralité* est régulièrement sous doté. L'exercice 2004 n'a pas fait exception et 226 M€ ont dû être ouverts

⁴⁸ C'est également le cas dans la LFI 2005.

⁴⁹ Cf. infra synthèse consacrée à la mission *Défense*.

en LFR, alors même que le montant des crédits nécessaires pouvait être évalué dès le stade de la LFI, même si le montant des apurements de dépenses au titre du FEOGA-garantie, auxquels correspond une partie de ces ouvertures, n'est pas connu avec précision à cette date. Comme dans la plupart des ministères, la dotation du chapitre 37-91 « Frais de contentieux et réparations civiles » de la section *intérieur, sécurité intérieure et libertés locales* est restée inchangée depuis 2002 (76,3 M€), alors que la dépense (125 M€ en 2004) croît de façon continue ; de même, le chapitre 46-91 « Secours de première urgence aux victimes de calamités naturelles » de ce budget a fait l'objet d'une ouverture de crédits symbolique (0,2 M€), sans rapport avec la dépense réelle (11,8 M€), pourtant équivalente à celle des derniers exercices.

Sur le budget des *affaires étrangères*, l'exécution 2004 enregistre une insuffisance de crédits de 42,4 M€ sur le chapitre 68-02 « Participation de la France au financement du Fonds européen de développement (FED) », en dépit d'un report de 50,6 M€ en provenance de 2003. La dotation n'ayant pas été ajustée en LFI 2005, on peut craindre sur cet exercice une sous évaluation de crédits de 80 M€. Enfin, l'insuffisante dotation du chapitre 42-31 « Contributions obligatoires à des dépenses internationales », sur lequel sont imputées les opérations de maintien de la paix, a nécessité l'ouverture de 25,4 M€ en loi de finances rectificative.

b) - Certains crédits ont été surévalués par rapport aux besoins

Comme les années précédentes, des crédits ont été portés sur certains chapitres pour des montants qui excèdent significativement non seulement les besoins tels qu'ils ont été constatés en fin d'exercice mais aussi le niveau qui était connu ou prévisible dès le vote du budget. Sur la section *recherche et enseignement supérieur*, le chapitre 62-00 « Commissariat à l'énergie atomique », dont la dotation représente plus de la moitié des subventions accordées aux établissements publics du secteur et qui continue à bénéficier de l'ouverture d'autorisations de programme en LFI, enregistre le report d'année en année d'un reliquat de 366 M€ d'autorisations de programme, qui sont sans emploi depuis plus de quatre ans.

Ainsi que la Cour a déjà eu l'occasion de le relever, les crédits en faveur des rapatriés inscrits sur le budget des *charges communes* et sur la section *santé, famille, personnes handicapées et solidarité* sont, de manière désormais chronique, très supérieurs aux besoins ; de fait et compte tenu du volume des reports ainsi induits, la consommation sur ces lignes budgétaires s'est limitée en 2004 à 49% et à 37% des crédits ouverts respectivement.

Selon la même logique, on peut citer la situation du chapitre 61-40 « Modernisation de l'appareil de production agricole et travaux d'adduction d'eau » de la section *agriculture, alimentation, pêche et ruralité*, sur lequel les crédits ouverts en 2004 ont représenté plus du double des dépenses, en raison notamment de l'imputation sur ce chapitre d'un report exceptionnel de 182,1 M€ lié à la suppression du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) et au transfert de compétences aux agences de l'eau. Ce report ne correspond que pour partie (30 à 90 M€ selon les estimations) à des paiements prévus au titre d'engagements de dépenses antérieurs à la suppression du fonds au 31 décembre 2003. Pourtant, ce solde n'a pas été annulé en LFR et ce même chapitre a de nouveau été doté en LFI pour 2005 (133 M€ en autorisations de programme et 14,6 M€ en crédits de paiement).

RECOMMANDATION 10 : *La Cour renouvelle sa recommandation que les dotations proposées au vote du Parlement soient ajustées au montant de la dépense anticipée, en tenant compte notamment des prévisions de reports.*

2) - Une lisibilité altérée par les modalités de la gestion budgétaire

a) - Un usage mal approprié des reports de crédits et des mouvements en LFR

Le montant des reports de crédits, qui constituent désormais un mode privilégié d'ajustement du solde budgétaire, conduit à une disproportion croissante entre les dotations de LFI et les crédits ouverts ; par exemple, sur la section **recherche et enseignement supérieur**, les crédits ouverts sur les chapitres « Investissements » et « Constructions et équipements » représentent plusieurs fois le montant des crédits votés.

La Cour relève de nouveau l'absence d'ouvertures de crédits en LFI pour 2004 sur plusieurs chapitres destinés à supporter des dépenses prévisibles, y compris, le plus souvent, dans leur montant. Ce fut le cas notamment, comme en 2003, pour le versement à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) d'une indemnité compensatrice de 75 M€ sur le chapitre 44-90 du budget des **charges communes** au titre des conséquences de l'arrêt des activités sur le site de Toulouse. Le montant correspondant ayant été fixé par convention pour les quatre exercices 2003 à 2006, cette ligne aurait dû être dotée en LFI et non en LFR.

A fortiori, le choix de ne pas ouvrir de crédits au titre de dépenses permanentes de l'Etat contrarie le principe de sincérité budgétaire. Cette année encore, le chapitre 46-33 « Participation à la garantie contre les calamités agricoles » de la section **agriculture, alimentation, pêche et ruralité** n'a pas été doté en LFI, les besoins – difficiles à estimer par nature mais qui se révèlent stables d'une année sur l'autre - n'étant couverts in fine que grâce aux reports des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2003 (150 M€) et à une ouverture de 47,3 M€ opérée par voie réglementaire.

RECOMMANDATION 11 : *La Cour constate, en outre, que la prime de Noël pour les bénéficiaires du RMI a de nouveau, fait l'objet d'une ouverture en LFR (283 M€) ; elle réitère sa recommandation que cette dépense, qui apparaît désormais récurrente, donne lieu, si elle devait demeurer imputée sur le budget de l'Etat, à une inscription en loi de finances initiale sur le chapitre 46-84 de la section santé, famille, personnes handicapées et solidarité.*

b) - Un mode de gestion qui conduit à contourner le principe de l'annualité budgétaire

La loi de finances rectificative pour 2004 a ouvert 172 M€ sur le budget de la **défense** au titre des dépenses de carburant 2004. Ces crédits ont été transférés sur le compte de commerce n° 904-20 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ». Sur ce montant, seuls 30 M€ ont donné lieu à des imputations effectives, le solde (142,2 M€) étant destiné à faire l'objet d'un rétablissement de crédits en vue du financement de dépenses de rémunérations sur l'exercice 2005. Outre le caractère irrégulier de l'imputation sur la gestion 2004, la procédure retenue est en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire et porte atteinte au pouvoir du Parlement.

La régulation opérée sur le budget des **sports**, qui a porté sur 20% des crédits du chapitre 43-91 « Sport de haut niveau et développement de la pratique sportive », a été sans effet sur la gestion du fait de la ponction opérée sur les disponibilités du Fonds national pour le développement du sport (FNDS), dont les réserves, très supérieures aux besoins, sont reportées année après année (133,2 M€ en 2002 ; 150,9 M€ en 2003 ; 178,3 M€ en 2004). Il convient dès lors de s'interroger, à l'occasion de la réforme en cours du FNDS et de la perspective de suppression de ce compte d'affectation spéciale, sur le mode de gestion futur du budget des **sports**.

Sur le budget de la *culture*⁵⁰, un versement de 26,5 M€ a été effectué en 2004 sur le chapitre 36-60 « Subventions aux établissements publics » pour couvrir le déficit de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Aucun crédit n'a été inscrit à ce titre, ni en LFI 2004, ni en LFI 2005, alors même que 15 M€ et 10,2 M€ ont été ouverts respectivement en loi de finances rectificative pour 2003 et pour 2004 afin de financer cet établissement public.

c) - Une opération massive de débudgétisation et de transfert de charges sur le BAPSA

L'article 40 de la LFI pour 2004 a prévu le transfert, au 1^{er} janvier 2005, du financement des prestations sociales agricoles, jusqu'alors assuré sur le *budget annexe des prestations sociales agricoles* (BAPSA), à un établissement public gérant le nouveau fonds (le FFIPSA). Or, la gestion du budget annexe, au cours de l'exercice 2004, a été opérée selon des modalités critiquables au double titre de leur régularité et de la sincérité du budget.

La dotation en LFI 2004 a été de nouveau affectée d'un grave défaut de prévision : en dépit des informations disponibles au moment du vote du budget, les recettes du BAPSA ont été significativement surévaluées (de plus de 400 M€), tandis que les charges ont été anticipées sur des bases manifestement irréalistes ; les dépenses d'assurance maladie laissent apparaître une insuffisance de 607 M€ au titre de la dotation globale hospitalière ; en outre, le coût de la mensualisation des retraites des exploitants agricoles, opérée à compter de 2004 en application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, soit 1 300 M€ n'a pas été pris en considération dans les comptes du BAPSA. Il en est résulté un déficit du budget annexe de 2 332 M€ et un report de paiement de 607 M€ sur l'exercice 2005 (non inclus le versement en janvier 2005 des pensions dues au titre de décembre 2004, soit 849,4 M€).

En décidant de ne pas procéder à une ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 2004 afin de financer cette insuffisance et en faisant en sorte que la charge correspondante soit couverte en gestion au moyen d'une avance de trésorerie consentie par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), l'Etat a choisi de laisser subsister dans les comptes du BAPSA à fin 2004 une dette de plus de 3 200 M€ à porter au passif du bilan d'ouverture du nouveau fonds.

Le BAPSA a donc été délibérément maintenu en déficit en 2004, en contradiction avec la réglementation applicable aux budgets annexes, de façon à éviter de faire porter la charge en trésorerie correspondante sur le solde d'exécution du budget de l'Etat.

C - LA REGULATION A SIGNIFICATIVEMENT DEGRADE LA QUALITE DE LA GESTION BUDGETAIRE

1) - D'importants retards dans les programmes votés par le Parlement

Les annulations et mises en réserve de crédits opérées sur le budget de la *défense* expliquent les retards accumulés dans la mise en œuvre de la loi de programmation militaire, au titre de laquelle n'avait été consommée, fin 2004, que la moitié des « accroissement de LFI » 2003 et 2004. Ces dispositions se sont notamment traduites par la modification du calendrier des livraisons prévues dans le cadre du programme Rafale (60 appareils au lieu de 76 prévus dans la LPM), par le décalage dans le temps de la constitution du premier « escadron air » et par une révision substantielle des projets d'équipement en Rafale biplace de la marine et de l'armée de l'air.

⁵⁰ Cf. synthèse mission *Culture*.

Sur le chapitre 66-03 « Développement territorial du tourisme au titre du programme de consolidation des hébergements de tourisme social » du budget du *tourisme*, la régulation a réduit la dotation disponible à 58% des crédits de LFI, induisant le report de nombreux programmes immobiliers. La Cour a pu constater que se trouvaient en instance, fin 2004, sur ce même chapitre des crédits de paiement pour un montant de plus de 18 M€ correspondant à des opérations terminées. De même, du fait des mesures de régulation appliquées au budget de la *mer*, le programme 1998-2003 de renouvellement de la flottille des phares et balises n'avait été réalisé, à cette date, qu'à proportion d'un tiers et les dernières livraisons devaient intervenir en 2012, avec près de dix ans de retard. Le constat est identique en ce qui concerne la remise en état des établissements de signalisation maritime, en dépit du mauvais état actuel des bâtiments.

2) - L'incapacité de l'Etat à honorer ses engagements contractuels

Les réductions de crédits ont, dans la plupart des secteurs, de nouveau aggravé les conditions dans lesquelles l'Etat est en mesure de satisfaire à ses obligations contractuelles. Les mesures de régulation appliquées aux crédits disponibles sur les chapitres 44-01 « Développement de l'économie touristique » et 66-03 « Développement territorial du tourisme » du budget du *tourisme* ont conduit à ce que n'aient été respectivement réalisés, à fin 2004, que 49% (34,3 M€ sur 69,8 M€) et 32,8% (44,0 M€ de crédits de paiement sur 133,9 M€) des opérations prévues par les contrats de plan Etat-régions 2000-2007.

Le même constat peut être fait au sujet des contrats de plan signés dans le domaine des infrastructures de transport. Par exemple, la régulation a fortement affecté l'exécution sur le chapitre 53-47 « développement des infrastructures, organisation des transports, sécurité, expérimentations et études générales » de la section *transports et sécurité routière*, et moins de la moitié des contrats conclus avec les régions a été réalisée après cinq des sept années du programme, alors même qu'une partie des routes nationales sera transférée aux collectivités territoriales à compter de 2006.

Sur la section *mer*, la persistance des insuffisances de crédits sur le chapitre 53-30 « Ports maritimes, protection du littoral et études générales de transport maritime » explique, avec un déficit d'autorisations de programme de 67 M€ à fin 2004, que les contrats de plan Etat-régions 2000-2004 n'aient été engagés qu'à 39%. De même, l'engagement contractuel pris à l'égard du port autonome du Havre pour le financement du projet *Port 2000* accuse un retard de paiement de 8,6 M€. L'établissement indique que ces décalages de versement l'ont obligé depuis 2000 à contracter des emprunts, pour un coût estimé entre 3,5 et 4 M€. Cette situation, qui résulte de ce que le ministère de l'équipement a utilisé à d'autres fins les crédits ouverts à ce titre, est d'autant plus critiquable que l'Etat a annoncé la généralisation du pilotage par contractualisation sur une base pluriannuelle avec les établissements publics portuaires.

3) - Un niveau élevé de reports de paiement

a) - L'accumulation d'impayés en fin d'exercice génère des coûts supplémentaires.

Les mises en réserve et annulations de crédits se traduisent, dans la majorité des secteurs, par la subsistance d'un stock important de factures impayées en fin d'exercice. Pour leur part, les compensations d'exonérations de cotisations sociales financées sur le chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle » de la section *travail* se soldent par un report de paiements de 722,2 M€, dont 468,1 M€ sont dus à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ; sur ce montant, 267,7 M€ de charges se rattachent à des exercices antérieurs à 2004. De surcroît, l'Etat reste débiteur de 1 382 M€ à l'égard de

LES CHARGES BUDGETAIRES DE L'ETAT

l'ACOSS et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) au titre de contentieux ayant entraîné sa condamnation à payer.

Les factures en instance sur le budget de l'*outre-mer* s'élèvent à 200 M€ environ, soit plus de 16% des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004 (hors transfert des exonérations de cotisations patronales), dont 62,5 M€ au titre des programmes de logements sociaux. S'agissant des moyens des directions régionales des affaires culturelles, imputés sur le chapitre 66-91 « autres équipements » de la section *culture et communication*, les impayés dépassaient 27 M€ en fin de gestion.

Les retards accumulés dans la mise en œuvre des programmes, de même que les reports de paiements qui caractérisent une majorité de ministères, présentent un coût pour l'Etat. Le ministère de la *défense* indique que les mesures de régulation mises en œuvre en 2003 l'ont conduit à supporter en 2004 des intérêts moratoires au titre des dépenses en capital d'un montant de 28,5 M€ (contre 20,1 M€ en 2003) ; ils devraient être très supérieurs en 2005. En effet, les reports de charge sur la gestion 2005 ont atteint 3,2 Md€ sur l'ensemble des budgets du ministère (contre 2,4 Md€ en 2003). Sur ce montant, une part substantielle représente des retards de paiement aux entreprises, générateurs d'intérêts moratoires.

Même si elles s'appliquent à des montants de moindre ampleur, les charges supplémentaires constatées de nouveau sur le budget de la *mer* illustrent bien les conséquences financières qui peuvent résulter des mesures adoptées en gestion sur certains chapitres d'investissement. Les services du ministère de l'équipement admettent, par exemple, que le retard constaté dans la mise en œuvre du programme de modernisation des navires des phares et balises induit une charge de 3,7 M€ par an, soit le coût de construction d'un baliseur côtier. Ils observent, en outre, que les décalages induits par la régulation entraînent un report des économies attendues, contraignent à effectuer des recrutements que le respect du calendrier de modernisation aurait permis d'éviter et conduisent à supporter de manière prolongée l'entretien coûteux de navires vétustes.

b) - Un transfert de charges sur les créanciers de l'Etat.

La Cour observe que les mesures de régulation appliquées en 2004 n'ont pas permis de réduire les dettes de l'Etat à l'égard de ses créanciers. Elle constate que la plupart des dotations correspondantes n'ont pas été abondées en loi de finances initiale pour 2005 de façon à mettre l'Etat en situation d'honorer ses engagements.

Sur la section *santé, famille, personnes handicapées et solidarité*, les sommes dues aux organismes de sécurité sociale au titre des minima sociaux atteignent 757,6 M€ à fin 2004, dont 394 M€ pour l'aide médicale d'Etat (AME).

Les arriérés de paiement accumulés vis-à-vis des entreprises au titre des projets d'infrastructures imputables sur la section *transports et sécurité routière*, qui étaient nuls en 2002, atteignaient 160 M€ fin 2004 (contre 107 M€ fin 2003) et la dotation 2005 (313 M€) ne paraît pas de nature à répondre aux besoins prévisibles (les services ont indiqué à la Cour que l'ouverture en LFI 2005 aurait dû être de l'ordre de 700 M€ en crédits de paiement pour limiter le retard à 120 M€ fin 2007 et pour permettre à l'Etat d'honorer ses engagements de manière à achever les contrats de plan Etat-régions d'ici fin 2008).

Bien qu'en légère réduction, la dette de l'Etat à l'égard des ports autonomes demeure très importante (22,4 M€) et les subventions payées (4,9 M€) sur l'article 30 du chapitre 63-30 « ports maritimes - protection du littoral » du budget de la *mer* se sont avérées en fort retrait par rapport aux engagements pris notamment à l'égard des collectivités territoriales (8,1 M€).

TITRE 4 - LES RELATIONS FINANCIERES DE L'ETAT

I - LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

La loi de finances pour 2004 a réformé le contenu et la présentation des concours financiers de l'Etat.

Tableau 20 - Les concours financiers aux collectivités territoriales

En M€

Dotations	2002	2003	2004 Prévisions d'exécution à structure courante
	Exécution	Exécution	
I - Dotations sous enveloppe			
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	18 566	18 910	36 779
Régularisation positive de la DGF	136	61	101
Dotation spéciale instituteur	252	243	185
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	557	572	0
Fonds national de péréquation	130	129	0
Dotation élu local	45	46	47
Compensation de la suppression de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle	7 734	8 890	111
Dotation globale d'équipement (AP)	865	872	904
Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	562	576	598
Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	279	286	297
Dotation générale de décentralisation	6 116	6 339	870
Dotation générale de décentralisation Corse	233	243	245
Dotation de décentralisation formation professionnelle	1 307	1 388	1 826
Compensation de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe d'habitation	1 831	1 861	0
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors réduction pour embauche et investissement)	1 538	1 464	1 406
Total I	40 151	41 880	43 369
II - Dotations hors enveloppe			
Fonds de compensation pour la TVA	3 794	3 930	3 910
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	214	380	542
Reversement de TIPP à la Corse	25	28	29
Dotation de développement rural			
Subventions de fonctionnement des ministères	909	956	912
Subventions d'équipement des ministères (AP)	1 075	1 217	1 072

LES RELATIONS FINANCIERES DE L'ETAT

Dotations	2002	2003	2004 Prévisions
	Exécution	Exécution	d'exécution à structure courante
Comptes spéciaux du Trésor, dont fonds national de l'eau, des haras et FNDS	183	174	50
Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs (1)	10 467	10 933	10 583
Total 2	16 667	17 618	17 098
III – Fiscalité transférée - Total 3	6 128	6 547	11 365
Total général	62 946⁵¹	66 045⁵²	71 832⁵³
Proportion au regard du total de l'exécution de la loi de finances (dépendances civiles)	25,0%	25,5%	27,3%

(1) Réduction pour embauche et investissement ; compensation des pertes de bases de TP et de redevance des mines ; contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties ; compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale ; contrepartie de divers dégrèvements législatifs.

Source : « Jaune » budgétaire MISILL « Effort financier de l'Etat au profit des collectivités territoriales » LFI 2004

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale représentent un enjeu important de la gestion publique. L'ensemble de ces concours (tous ministères confondus) est passé de 58,4 Md€ en 2003 (exécution, hors fiscalité transférée), à 59,5 Md€ en 2004 (prévision d'exécution, hors fiscalité transférée), soit une progression de 1,8%.

Les modifications intervenues en LFI 2004 poursuivent deux objectifs : la clarification et l'amélioration de la lisibilité des dotations d'une part et le renforcement de la péréquation d'autre part.

Tout d'abord, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est élargie : elle intègre, à compter de 2004, plusieurs dotations ou compensations qui étaient auparavant autonomes tout en suivant une logique proche de la DGF, à savoir la compensation au titre de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle (9 Md€, 95% de la dotation générale de décentralisation générale bénéficiant aux départements et aux régions (5,8 Md€), la compensation aux régions des pertes de recettes fiscales au titre de la suppression des droits de mutation à titre onéreux et de la part régionale de la taxe d'habitation (1,9 Md€), le fonds national de péréquation (FNP) renommé dotation nationale de péréquation et la compensation des baisses de la dotation compensatoire de la taxe professionnelle (DCTP, 0,8 Md€). Au total, la DGF voit son montant doubler, passant de 18,8 Md€ en 2003 (32% du total des concours financiers) à 36,7 Md€ en 2004 (soit 62% du total).

Par ailleurs, ce mouvement s'accompagne d'une réorganisation des masses internes de la DGF. Pour chacune des trois parts de la DGF (communes et groupements, départements et, pour la première fois, régions), la structure est la même : une dotation forfaitaire permettant de préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre et une dotation de péréquation ciblée sur les collectivités les plus défavorisées au plan fiscal. La péréquation est renforcée par un système qui consiste à faire évoluer la part forfaitaire moins vite que l'indexation de référence de la DGF (indexation + moitié de la croissance du PIB) et à alimenter, par le différentiel, les crédits alloués à la péréquation.

La loi de finances pour 2004 a accru le périmètre des prélèvements sur recettes aux dépens des dotations prises en charge, antérieurement, par le budget de l'Etat :

⁵¹ Dont 34 799 M€ en prélèvement sur recettes.

⁵² Dont 36 574 M€ en prélèvement sur recettes.

⁵³ Dont 45 158 M€ en prélèvement sur recettes.

- d'une part, en élargissant la procédure des prélèvements à des dotations dont les montants résultent de l'application mécanique de critères législatifs, sans marge de manœuvre pour l'Etat (répartition automatique selon des critères prédéterminés). A contrario, la loi de finances pour 2004 prévoit le passage en crédits budgétaires des dotations attribuées sur projet (développement rural),
- d'autre part, en transférant dans la part forfaitaire de la DGF des dotations inscrites anciennement sur crédits budgétaires. Les dotations versées sur des crédits budgétaires sont de ce fait divisées par quatre.

Le basculement de dotations en prélèvements sur recettes a été présenté comme s'inscrivant dans l'objectif de maîtrise des dépenses de l'Etat. Mais il ne constitue qu'un effet d'optique puisqu'il ne modifie ni le montant des prélèvements obligatoires, ni l'équilibre des finances publiques. Il réduit toutefois les prérogatives du Parlement dans la discussion du budget et son contrôle.

La progression d'une partie de la dépense est cadrée par une enveloppe normée (+1,67% en 2004) : le contrat de croissance et de solidarité. Ce dernier a été renouvelé pour un an en 2004. De facto, depuis la LFI 2002, le contrat n'offre plus de visibilité pluriannuelle alors que c'était un de ses objectifs à l'origine. En revanche, la réforme de la DGF permet d'accroître le périmètre des dotations sous enveloppe, lesquelles représentent en 2004 près de 72% des concours hors fiscalité transférée⁵⁴.

La condition sine qua non de l'existence de cette enveloppe est la variable d'ajustement. Or, la DCTP qui remplit aujourd'hui cette fonction, arrive à terme (elle ne représente plus que 1,4 Md€ en 2004 et devrait être rapidement « épuisée »⁵⁵). A l'issue de la réforme de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, la dotation de compensation correspondante (9 Md€) aurait pu être fondue avec la DCTP et devenir ainsi la nouvelle variable d'ajustement. Mais cette option n'a pas été retenue et cette dotation a été intégrée dans la DGF.

Par ailleurs, la volonté d'opérer une redistribution d'une partie des dotations de l'Etat, afin de réduire les écarts entre collectivités territoriales en termes de richesses comparées aux charges, a été consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Le nouvel article 72-2 de la Constitution dispose dans son cinquième alinéa que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Cette disposition est d'une application complexe, en l'absence d'obligation chiffrée de moyens ou de résultats.

En effet, les dotations dont l'objectif principal est explicitement la péréquation s'élèvent au total à 4,5 Md€ : dotation de solidarité urbaine (635 M€), dotation de solidarité rurale (420,5 M€), dotation nationale de péréquation (568,6 M€), dotation de fonctionnement minimale totale (173,7 M€), dotation de péréquation des départements (691,9 M€), dotation globale de fonctionnement des groupements (1 938,9 M€), dotation de péréquation des régions (75,7 M€). Mais peuvent se rajouter des dotations dont seule une partie des critères de répartition poursuivent l'objectif de péréquation (ex : dotation globale d'équipement) ainsi que des dotations dont ni l'objectif, ni les critères de répartition ne visent la péréquation mais qui exercent néanmoins un effet de péréquation (ex : dotation forfaitaire des communes).

La péréquation constitue un enjeu important des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Son impact est extrêmement complexe à évaluer du fait de la multiplicité des paramètres et la mesure de ses effets réels reste à expertiser.

⁵⁴ Source : « jaune » budgétaire « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales » PLF pour 2004

⁵⁵ Source : MISILL/DGCL.

II - LES RELATIONS ETAT / UNION EUROPEENNE

Le budget de l'Etat a retracé en 2004 des versements à l'Union européenne (UE) d'un montant total de 15,8 Md€(ressources propres nettes des frais de perception et contribution au FED) et des versements provenant de l'UE légèrement inférieurs à 2,5 Md€(total des fonds de concours communautaires retracés dans le budget de l'Etat). Cette disproportion s'explique par la gestion en dehors du budget de l'Etat de l'essentiel des aides européennes à l'agriculture⁵⁶.

A - PRELEVEMENT SUR RECETTES AU TITRE DES « RESSOURCES PROPRES »

Depuis 1971, le budget de l'UE, « *est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* »⁵⁷, dont l'assiette, le recouvrement et le versement à bonne date incombent aux Etats-membres concernés. Ces ressources font l'objet d'un prélèvement sur recettes en application, depuis le début d'entrée en vigueur de la LOLF, de l'article 6 de celle-ci. Le Parlement, depuis la LFI 1993, est appelé à voter l'évaluation de ce prélèvement sur recettes. Les ressources prélevées en 2004 l'ont été, comme en 2002 et 2003, en application de la décision ressources propres (DRP) du 29 septembre 2000⁵⁸.

Tableau 21 - Rappel des principales règles de fixation des ressources propres de l'UE

Années		1999 à 2001	2002	2003	2004
Décision ressources propres applicable		DRP du 31/10/1994	DRP du 29/9/2000		
a	Remboursement frais de perception (droits de douane, cotisations sucre et isoglucose)	10%	25% + ajustement 2001	25%	25%
b	Taux d'appel de la ressource TVA	1,0%	0,75%	0,75%	0,50%
c	Ecrêtement des assiettes TVA	50%	50%	50%	50%
d	Taux d'appel de la ressource PNB	Fixé dans le cadre de la procédure budgétaire (but d'équilibrage)			
e	Financement de la correction en faveur du Royaume-Uni	Abattement d'un tiers en faveur de l'Allemagne	Abattement de 75% en faveur de quatre Etats membres (Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède)		

Source : Cour des comptes

La ressource PNB, créée par la DRP du 24 juin 1988, est devenue, depuis lors, la principale ressource du budget communautaire⁵⁹. Sa part dans le total des ressources communautaires, devrait se situer, en 2004, à plus de 70 % (le règlement définitif de ce budget n'interviendra qu'en septembre 2005) après 61 % en 2003 (chiffre rectifié et définitif).

⁵⁶ Cf. notamment RELF 2002, page 189.

⁵⁷ Article 1^{er} de la décision ressources propres (DRP) du 21 avril 1970 repris dans toutes les DRP ultérieures et intégré, depuis le TUE, dans l'article 201 du traité CEE (aujourd'hui article 269 TCE).

⁵⁸ Pour le rappel de l'évolution des règles applicables, voir le RELF 2002, page 189.

⁵⁹ La ressource PNB présente l'avantage, renforcé par l'élargissement de l'UE à vingt-cinq Etats-membres, d'être équitable dans sa répartition, peu onéreuse à gérer et moins exposée que les ressources fiscales aux déficiences des divers systèmes de recouvrement utilisés pour la perception de ces dernières.

LES RELATIONS FINANCIERES DE L'ETAT

En 2004, 15,5 Md€ de ressources propres ont été prélevées, l'essentiel (15,1 Md€) correspondant à la partie destinée à être versée à l'UE et le solde (387 M€) restant acquis à l'Etat au titre du remboursement des frais de perception.

Tableau 22 - Evolution du montant des ressources à verser à l'UE

En M€

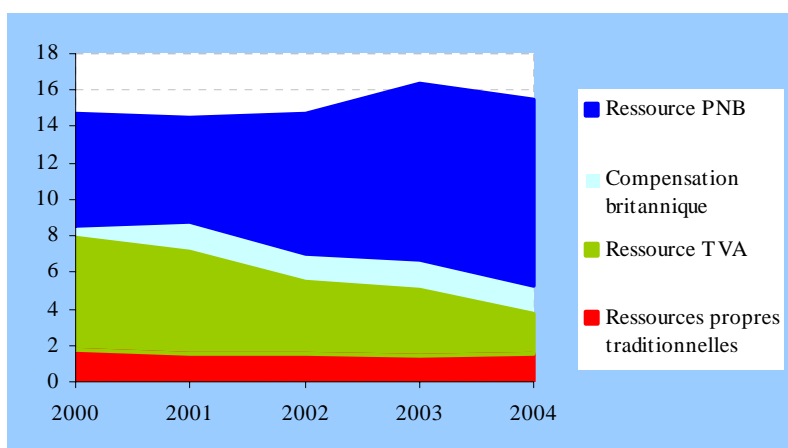
	2000	2001	2002	2003	2004
Droits de douane et prélèvements	1 512,7	1 417,7	1 294,2	1 252,5	1 375,6
Cotisations sucre et isoglucose	270,3	139,4	234,3	130,7	171,3
Ressources propres traditionnelles	1 783,0	1 557,1	1 528,5	1 383,3	1 546,9
Ressource TVA	6 077,2	5 610,1	4 012,1	3 684,2	2 233,3
Participation au financement de la correction britannique	754,6	1 650,1	1 520,7	1 642,2	1 495,3
Ressource PNB	6 044,9	5 682,7	7 694,6	9 631,6*	10 234,8
Total du prélèvement	14 659,7	14 500,1	14 755,9	16 342,3	15 510,3
Frais de perception	185,3	162,8	624,4	345,8	386,7
Total à verser à l'UE	14 474,5	14 337,3	14 131,4	15 996,4	15 123,6

Source : ACCT et Cour des comptes

* Dont 10,7 M€ d'intérêts de retard liés à la non prise en compte, pour le calcul de la base des ressources propres TVA, des pourboires perçus par l'employeur (voir RELF 2004, p. 84).

Graphique 15 - Evolution du montant des ressources à verser à l'UE

En Md€



Source : ACCT et Cour des comptes

Les deux tiers environ du prélèvement (66%) ont été effectués, en 2004, au titre de la ressource PNB alors que, dans les dernières années d'application de la précédente décision « ressources propres », ce pourcentage était resté de l'ordre de 40%. Cette évolution reflète, au niveau français, les transformations recherchées au niveau communautaire. Dans le cas de la France, toutefois, la place de la ressource PNB dans la structure du prélèvement n'atteint pas le pourcentage observé au niveau de l'UE, en raison de l'incidence du financement de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni.

La rapide croissance, à l'intérieur du prélèvement, de sa composante « ressource PNB » n'a pas conduit à une augmentation sensible de la part de ce prélèvement en proportion du PIB (0,95 % de celui-ci en 2004 contre 0,98 % en 2001, dernière année d'application de la précédente décision ressources propres) ou en proportion des recettes fiscales nettes de l'Etat (5,8 % en 2004, soit le plus faible des pourcentages observés depuis cinq ans).

LES RELATIONS FINANCIERES DE L'ETAT

La baisse du prélèvement à effectuer en 2004 n'avait pas été anticipée lors de la présentation du PLF. La LFI 2004 avait prévu, en effet, un prélèvement au profit de l'UE en quasi stabilisation par rapport à 2003. La seule autre prévision transmise au Parlement en 2004 a été la prévision associée au PLF 2005. Elle s'est avérée, en revanche, en léger retrait par rapport à l'exécution.

Tableau 23 - Evaluation du prélèvement 2003 au profit de l'UE

En M€

	LFI 2004	Prévision du PLF 2005	Exécution 2004	Ecart sur LFI	Ecart sur PLF 2005
Droits de douane et prélèvements	1 300	1 336	1 376	76	40
Cotisations sucre et isoglucose	230	150	171	-59	21
Ressource TVA	2 393	2 233	2 233	-159	0
Correction Royaume Uni	1 343	1 495	1 495	152	0
Ressource PNB	11 134	10 191	10 235	-900	43
Total du prélèvement	16 400	15 406	15 510	-890	105
Frais de perception	383	371	387	4	15

Source : Direction du budget

Les paramètres qui interviennent chaque année pour la détermination du montant du prélèvement sont nombreux et la difficulté de prévoir avec exactitude, lors de l'élaboration du PLF, l'évolution des plus sensibles d'entre eux⁶⁰, est encore accrue dans une Union élargie à 25 Etats-membres. Par conséquent, l'appréciation de la sincérité des évaluations présentées au Parlement doit s'attacher davantage aux hypothèses qui les sous-tendent, plutôt qu'à l'ampleur des erreurs d'évaluation constatées. C'est la raison pour laquelle la Cour, dans le RELF 2002, avait estimé nécessaire, la publication ex post, dans l'annexe explicative sur « les relations financières avec l'Union européenne » traditionnellement associée au PLF, d'une ventilation de l'incidence des diverses causes à l'origine des écarts entre LFI et exécution⁶¹.

Une telle ventilation a été intégrée, pour la seconde année consécutive, dans le document d'accompagnement du PLF 2005⁶², sur la base des dernières informations alors disponibles.

L'hypothèse du PLF 2004 d'une quasi stabilisation du niveau du prélèvement 2004 à son niveau de 2003, qui a été démentie par les faits, était cependant raisonnable, compte tenu de l'élargissement à 25 et de la montée en puissance attendue des dépenses liées au programme de la nouvelle génération des fonds structurels.

La sous exécution constatée (10,4 Md€ au niveau européen) a tenu, pour l'essentiel, aux constatations de la Commission, qui n'ont été connues que tardivement, sur l'exécution des fonds structurels de la précédente programmation (1994-1999). Celle-ci a donné lieu, fin 2003, à une annulation de 5,0 Md€ de crédits de paiement et, pour la différence, à un solde à reporter sur 2004 de 5,5 Md€ soit pour la France, en 2004, une incidence globale nette de -741 M€ par rapport à la prévision du PLF. Ce facteur a représenté plus de 83 % de l'erreur d'évaluation contenue dans le PLF.

⁶⁰ Perspectives d'exécution des composantes agricoles et fonds structurels de la dépense ; évolution relative des bases taxables des divers Etats-membres ; solde à reporter prévisible de l'exercice alors en cours ; importance des diverses corrections à effectuer au titre des exercices antérieurs ; niveau exact de la compensation britannique compte tenu de l'évolution des divers paramètres de son calcul, etc.

⁶¹ RELF 2002, page 194.

⁶² Annexe explicative sur les relations avec l'Union européenne, p.20.

LES RELATIONS FINANCIERES DE L'ETAT

Tableau 24 - Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre PLF et exécution

En M€

	2003	2004
Loi de finances initiale	15 800	16 400
Variation de la ressource PNB	925	-900
Impact de la variation du taux d'appel	480	18
dont impact de la variation par rapport à l'estimation faite en LFI :		
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-117	-160
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-47	-24
- du solde de l'exercice précédent	96	93
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-44	-40
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	389	122
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	202	27
Impact de la variation des bases PNB des Etats membres	205	-42
Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs	240	-42
Crédits n-1 rendus aux Etats-membres en n	0	-834
Variation de la ressource TVA	-384	-159
Impact de la variation du taux d'appel	-215	-127
Impact de la variation des bases TVA des Etats membres	-115	-5
Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs	-54	-27
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	-112	17
Variation de la participation au financement de la correction britannique	113	152
Total des écarts	542	-890
Exécution	16 342	15 510
Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI (en %)	+3,4 %	-5,4 %

Source : Direction du budget et Cour des comptes

B - FONDS DE CONCOURS EN PROVENANCE DE L'UE

Tableau 25 - Récapitulation des fonds de concours reçus du budget communautaire

En M€

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FEOGA-Garantie	730	1046	908	374	13	43 (dont 41,1)
Fonds structurels	2 675	2 667	1 421	1 051	1 939	2 374
Autres	36	17	22	65	52	70
Total	3 441	3 730	2 351	1 490	2 004	2 487

Source : ACCT

Depuis que la majorité des aides européennes accordées aux agriculteurs par le FEOGA-Garantie emprunte des canaux autres que celui du budget de l'Etat, le total des fonds de concours reçus de l'UE (2 487 M€ en 2004) ne représente plus qu'une part modeste du total des versements effectués par la Commission, via son compte à l'ACCT, sur le territoire français (20,2% en 2004), ainsi que des ressources propres à verser à celle-ci (16,4% en 2004). La place des aides à l'agriculture dans le volume de ces fonds de concours ne cesse, pour la même raison, de se réduire même si, en 2004, en raison d'une décision de la Cour de justice des communautés européennes, une somme additionnelle de 41,1 M€ (cf. point 3) a été reçue.

1) - Poursuite du déclin des fonds de concours liés au FEOGA-Garantie :

Tableau 26 - Fonds de concours reçus du FEOGA-Garantie en flux de trésorerie

En M€

	2000	2001	2002	2003	2004
Fonds de concours FEOGA-G. (I)	1 046	908	374	13	1,9 (*)
Versements reçus de l'UE (compte FEOGA-Garantie) (II)	8 998	9 223	9 752	10 419	9 389
(I) / (II)	11,6%	9,8%	3,8%	0,1%	0,0%

(*) hors remboursement par la Commission

Source : ACCT

Les aides communautaires qui, en 2004, ont continué à être payées, pour partie au moins, par l'Etat n'ont plus concerné que deux régimes pour des sommes modestes :

- le programme d'abattage obligatoire sélectif, visant à l'éradication de l'encéphalite spongiforme bovine (ESB), pour 1,4 M€;

- les mesures « modernisation » et « sylviculture » du plan national de développement rural pour 0,5 M€

Pour l'année 2005, en raison d'un changement de réglementation, les services déconcentrés de l'Etat, en tant « qu'organismes payeurs » des aides du FEOGA, ne paieront plus d'aide au titre du programme d'abattage obligatoire. Ils ne resteront plus agréés que pour effectuer les reliquats de paiement des dossiers engagés avant 2000 au titre du développement rural (mesures de modernisation des exploitations et sylviculture).

Cette évolution ne s'est accompagnée, pour l'instant, contrairement aux recommandations plusieurs fois renouvelées de la Cour, d'aucune information exhaustive du Parlement sur l'ensemble des subventions, tant nationales que communautaires⁶³, allant au secteur agricole.

RECOMMANDATION 12 : La Cour recommande à nouveau que le Parlement soit destinataire d'une information détaillée sur l'ensemble des concours dont bénéficie le secteur agricole, sur le plan national et communautaire, afin d'être en mesure d'apprécier l'efficience des aides accordées.

2) - Forte progression des fonds de concours liés aux fonds structurels

L'exercice 2004 a confirmé l'accélération des rythmes de consommation des crédits prévus au titre de la programmation 2000-2006 des fonds structurels européens. Les fonds de concours reçus par la France à ce titre, en 2004, ont atteint 2 374 M€ soit une progression de 22,4 % par rapport à l'exécution 2003, en raison notamment de l'accélération de la consommation des crédits du FEDER (+ 8,4%) et, plus encore, du FSE (+ 55,1%).

Les fonds de concours locaux ont représenté environ 90% des aides reçues. Cette formule a permis, en effet, d'accélérer le délai de mise à disposition des fonds pour les bénéficiaires.

⁶³ Rapport public 2001 (page 264) ; RELF 2002 (pages 198 et 199) ; RELF 2003 (page 87).

LES RELATIONS FINANCIERES DE L'ETAT

Tableau 27 - Fonds de concours reçus des fonds structurels européens

En M€

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FEDER	591	935	1 312	815	496	1 279	1 387
FSE	962	1 011	1 047	491	433	541	839
FEOGA-orientation	955	664	248	111	116	92	93
IFOP (pêche)	21	65	60	4	6	27	55
Total	2 529	2 675	2 667	1 421	1 051	1 939	2 374

Source : ACCT

Après deux années de transition (clôture progressive des programmes de la période 1994-1999 et lent démarrage des paiements liés à la programmation 2000-2006), la progression observée en 2003 et 2004 reflète la montée en puissance des paiements au titre de cette dernière programmation.

3) - Montant réduit des autres fonds de concours reçus de l'UE

Les autres fonds de concours reçus de l'UE sont d'une importance plus réduite (70 M€ au total en 2004). Ils ont surtout concerné, en 2004, le ministère de *l'agriculture* (39 M€⁶⁴ et le ministère de *l'intérieur* (19 M€⁶⁵, ainsi que le ministère de la *santé et de la solidarité* (5,7 M€) et celui de *l'environnement*, du *logement* et des *transports* (2,4 M€).

C - AUTRES RECETTES ET DEPENSES DECOULANT DE TEXTES OU DECISIONS DE L'UE

1) - Remboursement des frais de perception des ressources propres

Les remboursements de frais de perception enregistrés en 2004 se sont élevés à 386,7 M€

Ces remboursements n'existent que dans le cas des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements, cotisations sucre et isoglucose). Les ressources calculées par des voies statistiques n'entraînent, en effet, que très peu ou pas de charges administratives additionnelles que ce soit pour l'UE ou au niveau des Etats-membres⁶⁶.

2) - Actions communes financées en dehors du budget de l'UE

Il existe, parallèlement au budget de l'UE financé par voie de « ressources propres », des actions financées par voie de « contributions », qui se distinguent des autres financements internationaux : les unes parce qu'elles sont, depuis leur création, totalement gérées par la Commission et la Banque européenne d'investissement (cas du FED), les autres parce qu'elles ont été décidées sur la base de dispositions explicites des traités (articles 28 et 41 du TUE concernant respectivement la PESC et la JAI⁶⁷).

⁶⁴ Au titre de plusieurs contributions à la lutte contre diverses maladies animales et à des frais d'enquêtes statistiques.

⁶⁵ Aides aux victimes des calamités publiques.

⁶⁶ RELF 2003, page 88.

⁶⁷ Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI).

Ces actions sont d'autant plus à rapprocher du budget communautaire que certaines d'entre elles peuvent passer d'un système de financement à l'autre (négociations en cours sur le financement du Collège européen de police et hypothèse périodiquement évoquée de la budgétisation du FED) et que d'autres peuvent être gérées dans un cadre puis dans l'autre (remplacement d'une action militaire par une action civile financée sur des fonds budgétaires).

a) - Actions du Fonds européen de développement (FED)

L'année 2003 avait été marquée, par une forte augmentation des crédits en LFI, une régulation budgétaire et des impayés en fin d'année (88,2 M€).

La dotation 2004 s'est élevée à 658 M€ dont 565 M€ au titre de la loi de finances initiale, 50,6 M€ au titre des reports 2003 vers 2004 et 42,4 M€ ouverts en LFR 2004 afin d'ajuster la dotation au besoin constaté en fin d'année. Il n'y a pas eu de régulation budgétaire.

Tableau 28 - Financement du FED (inclus, depuis la LFI 2002, dans le chapitre 68-02 du ministère des affaires étrangères)
En M€

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
LFI	245,7	221,5	213,4	218,5	496,0	565,0
Exécution	268,1	360,9	443,0	595,2	446,4	658,0
Exécution/LFI	+ 9%	+ 63%	+ 108%	+ 172%	NS	+ 16%

Source : Cour des comptes

Les impayés 2003 ont été payés en janvier 2004. Il ont entraîné, en juillet 2004, un paiement de 1,2 M€ d'intérêts de retard.

b) - Articles 28 et 41 TUE (ex-articles J-18 et K-13)

Après les deux premières opérations qui ont caractérisé l'exercice 2003 (opérations « Concordia » et « Artémis »), l'année 2004 a été marquée, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ou « PESC », par la mise en place de structures permanentes destinées à éviter la lourdeur de recours répétés à des accords ad hoc :

- le mécanisme « Athéna » a été créé par une décision du Conseil du 23 février 2004, ses attributions ayant été ensuite élargies par deux décisions additionnelles. Il s'agit d'un mécanisme de gestion des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Les coûts mis en commun sont financés sur la base de la clé RNB⁶⁸ des 24 Etats participants (tous les Etats-membres de l'UE à l'exception du Danemark). La participation de la France est à la charge du ministère de la **défense**. C'est dans ce cadre qu'a été montée l'opération militaire de l'UE en Bosnie-Herzégovine dénommée « Althéa ». Cette opération (71,9 M€ de coûts communs envisagés pour la période 2004-2005) a été ouverte à la participation d'Etats tiers (Suisse et Nouvelle-Zélande).

- L'Agence européenne de défense (AED) a été créée par une action commune du Conseil du 12 juillet 2004. Ses dispositions financières sont régies par une décision du Conseil du 13 septembre 2004. Le budget général couvre les dépenses de fonctionnement correspondant aux activités menées par les 24 Etats-membres participant à l'Agence (les 25 sauf le Danemark). Il est financé par des contributions réparties selon la clé RNB. Les budgets ad hoc permettent de financer des programmes menés par des groupes restreints d'Etats au sein

⁶⁸ Le revenu national brut (RNB) est le nouveau nom que les comptables nationaux donnent au PNB. Là où, pour des raisons juridiques, l'expression PNB a été consacrée (textes relatifs aux ressources propres), il a été décidé que, pour leur mise en œuvre, on s'appuierait, désormais, sur les statistiques RNB.

de l'Agence. Les clés de financement sont alors déterminées projet par projet. Dans le cas de la France, l'ensemble des charges relatives à l'AED est supporté par le ministère de la *défense*.

L'équivalent des deux financements précités, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (« JAI »), est constitué par *Europol*, organisation intergouvernementale destinée à faciliter la coopération policière européenne, créée par la convention du 26 juillet 1995, entrée en action le 1^{er} juillet 1999, renforcée depuis et dont le régime a été modifié, en dernier lieu, par l'acte du Conseil du 27 novembre 2003, pris en application de l'article 41 TUE. Elle est financée par des contributions des Etats-membres calculées selon une clé RNB (la clé 2002 en l'occurrence). La contribution française est payée, en totalité, par le budget du ministère de *l'intérieur*.

Actuellement financé par des contributions nationales (chapitre 34-41 du budget du ministère de *l'intérieur* qui se fait rembourser par celui de la *défense*, au titre de la gendarmerie, une quote-part correspondant au poids de celle-ci soit 40 %), le *Collège européen de police*, qui dispose de la personnalité juridique depuis 2004, fait l'objet d'une renégociation de son statut. Son financement devrait, à l'avenir, être pris en charge par le budget communautaire. Une provision en ce sens a été inscrite dans ce budget en 2005.

RECOMMANDATION 13 : *La Cour avait recommandé, dans son précédent rapport, que l'annexe explicative sur les relations avec l'Union européenne accompagnant le projet de loi de finances contienne, comme cela est déjà fait pour les crédits du FED, une mention des opérations financées sur la base des articles 28 et 41 TUE. Un progrès en ce sens a été réalisé, notamment en ce qui concerne la PESC, dans le document d'accompagnement du PLF 2005, mais celui-ci reste à compléter dans le domaine de la JAI.*

3) - Paiements découlant du non respect d'obligations communautaires

Les opérations à signaler, pour l'année 2004, sont liées à diverses décisions d'écarter du financement par le FEOGA-Garantie, en raison de leur non-conformité aux règles communautaires, diverses aides qui, sous réserve des contrôles à intervenir en application des règlements CEE, avaient antérieurement été financées par ce fonds.

Ces refus d'apurement se sont élevés à plus de 200 M€ en 2004. Ils ont été la conséquence, à titre principal, de trois décisions de la Commission concernant principalement le domaine des aides au secteur bovin⁶⁹.

Par ailleurs, à la suite d'un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes, la Commission a remboursé à la France une somme de 47,3 M€⁷⁰. En dépit de la règle de non affectation des recettes, cette somme a été transférée au ministère de l'agriculture (chapitre 44-53) après déduction, au profit du compte FEOGA-Garantie ouvert dans les écritures de l'ACCT, d'une somme de 6,2 M€ qui restait due à celui-ci depuis plusieurs années, à la suite de précédentes opérations d'apurement non encore totalement neutralisées dans ses écritures. C'est ce reliquat (41,1 M€) qui apparaît au titre des fonds de concours reçus par le budget de l'Etat en 2004. Il a été utilisé, en cours d'exercice, pour financer diverses interventions qui n'auraient pas pu l'être dans le cadre des crédits votés.

Dans le cadre de la LFR pour 2004, des crédits ont été ouverts pour financer une partie (162,9 M€) des refus d'apurement de cet exercice, le solde (45,1 M€) devant être financé par

⁶⁹ Décisions n° 2004/136, 2004/457, 2004/561.

⁷⁰ Au titre du dispositif d'achat spécial de viande mis en place au moment de la crise de l'encéphalite spongiforme bovine.

redéploiement au sein du budget du ministère de *l'agriculture*. Compte tenu de la date d'adoption de la LFR, les crédits ont été reportés et le paiement se fera en 2005.

La Cour, dans son précédent rapport, avait relevé la diversité des pratiques auxquelles peuvent donner lieu les opérations de « régularisation » des refus d'apurement, ainsi que l'opacité des conditions dans lesquelles celles-ci, le plus souvent, se réalisent. L'exercice 2004 a confirmé cette analyse, puisqu'il y a eu, en méconnaissance tant de l'article 18 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances que de l'article 6, deuxième alinéa de la LOLF, une opération de contraction et la prise en compte, au titre des fonds de concours reçus de l'UE, d'un simple reliquat après apurement de dettes remontant à des exercices anciens. En outre, ce remboursement a été réemployé par le ministère de *l'agriculture*, alors qu'il aurait dû revenir au budget général.

RECOMMANDATION 14 : *La Cour rappelle que les « refus d'apurement » ne doivent pas donner lieu à des contractions de recettes et de dépenses et aboutir à des affectations irrégulières de recettes budgétaires. Ces opérations doivent en outre donner lieu à la mise en place d'un suivi exhaustif (tous ministères confondus) des charges ainsi imputées à l'Etat.*

TITRE 5 - SYNTHES PAR MISSIONS ET PROGRAMMES

L'analyse sectorielle de l'exécution budgétaire était jusqu'ici effectuée en suivant le périmètre des fascicules budgétaires présentés au Parlement en application de l'ordonnance de 1959. La Cour entend dorénavant organiser son analyse selon le contour des nouvelles missions et programmes qui ont été définis par le Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Elle assurera ainsi le suivi et le contrôle de la mise en place progressive de ces missions et programmes, et des changements qui en découlent dans le fonctionnement de l'administration et l'exécution du budget de l'Etat. La Cour a rédigé en mars 2005 en application de l'article 58-1 de la LOLF des notes sur les objectifs et indicateurs de performance de l'ensemble des programmes du budget général. La présente analyse reprend en les actualisant certains éléments de ces notes.

I - MISSION ACCORDS MONETAIRES INTERNATIONAUX

La mission intitulée *Accords monétaires internationaux* est l'une des treize missions hors budget général. Elle comprend un seul programme intitulé *Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord monétaire international*, lui-même divisé en trois actions correspondant aux trois sous-zones qui composent la zone franc, l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) et les Comores.

La coopération monétaire entre la France, les quatorze pays d'Afrique subsaharienne et les Comores est fondée sur quatre principes : la garantie illimitée du Trésor français à la convertibilité des monnaies émises par les différents instituts d'émission de la zone⁷¹ ; la fixité des parités de convertibilité des monnaies entre elles sans limitation de montant ; la liberté des transferts au sein de la zone ; la centralisation des réserves de change des Etats africains dans chacune des deux banques centrales et l'obligation pour les trois banques centrales (BCEAO, BEAC et banque centrale des Comores) de déposer au moins 65 % de leurs réserves auprès du Trésor français en contrepartie, depuis 1975, d'une garantie de non dépréciation vis-à-vis du DTS.

Depuis l'entrée en vigueur des accords de coopération monétaire, le compte d'opérations consolidé n'a été débiteur qu'à cinq reprises et pour une durée limitée. Son solde a été multiplié par huit depuis les dévaluations de 1994 et a pratiquement triplé depuis 1998. Le montant des intérêts versés aux trois banques centrales a augmenté de ce fait, même si le faible niveau des taux directeurs de la BCE a permis d'enregistrer un allègement de la charge budgétaire (210 M€ en 2004) de 13,6 % par rapport à 2001. Depuis lors, la garantie de non dépréciation n'a plus joué du fait de la dépréciation du dollar.

La décision du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1998 a autorisé la France et les pays africains membres de la zone franc à maintenir leurs accords sous leur responsabilité sous réserve d'en tenir la Commission européenne, la BCE et le comité économique et financier informés régulièrement.

⁷¹ Celle-ci s'exerce par le canal d'un compte d'opérations qui est ouvert au nom de chacune des trois banques centrales auprès du Trésor, est rémunéré au taux de la facilité marginale de la Banque centrale européenne et offre la possibilité d'un droit de tirage illimité en cas d'épuisement des réserves de change.

A - LA TRADUCTION BUDGETAIRE DES MECANISMES DE LA ZONE FRANC

Dans le cadre de la LOLF, la garantie de convertibilité des trois sous-zones serait appelée à s'exercer par le vecteur de comptes de concours financiers qui constitueraient l'ossature du programme. Tout financement monétaire des budgets nationaux étant proscrit par le traité sur l'Union européenne, il est en effet nécessaire d'ouvrir des comptes spéciaux qui ne seront dotés que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la zone franc verrait à l'exiger. C'est la raison pour laquelle l'article 24 de la LOLF dispose que « *les comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international sont dotés de crédits évaluatifs* ». Dans le PLF 2006, les crédits relatifs à la garantie de convertibilité seront égaux à zéro, en raison de la très faible probabilité que cette garantie ait à jouer.

Aux termes de l'article 23, la garantie de change continuera à être adossée au compte d'opérations monétaires 906-01 « Pertes et bénéfices de change ». Les autorisations de découvert complémentaires continueront à être votées en loi de règlement. Les intérêts sur les dépôts des comptes des banques centrales ouverts à l'ACCT seront rattachés à la mission *Engagements financiers de l'Etat* au sein du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat*⁷².

B - LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DU PROGRAMME

Selon les indications données à la Cour, le projet annuel de performances devrait présenter de manière synthétique les institutions et les mécanismes de la zone franc et décrire le processus de convergence économique qui a été renforcé en décembre 1999 entre les pays membres de l'UEMOA et initié en 2001 entre les pays membres de la CEMAC et son mode de suivi. Il devrait ensuite faire une présentation consolidée de charges budgétaires imputables à cette mission, à la mission *Engagements financiers de l'Etat* (programme *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat*) et au compte d'opérations monétaires n°906-01 « Pertes et bénéfices de change » en cas de mise en jeu de la garantie de change.

Pour disposer d'une vision complète des incidences budgétaires de cette coopération monétaire, il serait utile de mentionner, également, dans les projets annuels de performance, les prestations facturées par la Banque de France en exécution de la convention bilatérale passée avec l'Etat pour la tenue du secrétariat de la zone franc⁷³, ainsi que les charges de personnel et de fonctionnement du bureau compétent de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)⁷⁴.

En l'absence d'indications plus précises, la Cour estime nécessaire que des objectifs de performance et des indicateurs en rapport avec l'action de la France soient définis. Le premier objectif pourrait concerner la bonne information des institutions de l'Union européenne, obligation qui découle de la décision du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1998 concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien. Le second objectif pourrait être lié à l'information préalable par les banques centrales de leurs opérations financières affectant le compte d'opérations⁷⁵.

⁷² Ils représentent 214 M€ en LFI 2004 sur un total de 411 M€ et 230 M€ en LFI 2005 sur un total de 367,4 M€.

⁷³ 676 000 € en 2003 selon les données de comptabilité analytique de la Banque de France.

⁷⁴ Voire même, dans une acception plus large, l'effort d'aide publique au développement en faveur de la zone qui figure dans la mission *Aide publique au développement*.

⁷⁵ Cet objectif se réfère à l'objectif n°6 du programme *Charges de la dette et trésorerie de l'Etat*, qui s'énonce comme suit : « améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor ».

II - MISSION AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

La répartition des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004 pour les deux programmes *Aide économique et financière au développement* (programme sous la responsabilité du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) et *Solidarité à l'égard des pays en développement* (programme sous la responsabilité du ministère des affaires étrangères) de la mission *Aide publique au développement* est respectivement de 943 M€ et 1 826 M€, soit 2 769 M€ au total.

A - L'ARCHITECTURE BUDGETAIRE

1) - L'existence de deux missions introduit une distinction artificielle au sein de l'action de l'Etat à l'étranger

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, la Cour avait critiqué la création de deux missions *Action extérieure de l'Etat* et *Aide publique au développement*, introduisant une distinction artificielle au sein de l'action de l'Etat à l'étranger.

Le schéma adopté, conforme à la demande du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ne satisfait pas le ministère des affaires étrangères. Néanmoins, dans l'immédiat, celui-ci plaide pour que, à architecture constante, les crédits d'aide publique au développement qui relèvent de ministères autres que le ministère des affaires étrangères et le MINEFI rejoignent la mission *Aide publique au développement*. Cet objectif, qui paraît raisonnable, concerne notamment les subventions à l'Institut de recherche pour le développement et au Centre international de recherche agronomique pour le développement.

2) - Cette mission ne retrace pas la totalité des interventions de l'Etat pour le développement

En effet, le programme *Aide économique et financière au développement* ne peut intégrer les opérations actuellement retracées dans les comptes de prêts 903-07 (Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement) et 903-17 (Prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France), s'agissant d'opérations financées sur ressources hors budget général, dont il sera rendu compte dans les trois programmes de la mission Prêts à des Etats étrangers.

Le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* ne comprend qu'une partie des crédits consacrés au rayonnement culturel et scientifique de la France, car les crédits correspondants sont répartis selon un critère géographique entre ce programme et le programme *Rayonnement culturel et scientifique* de la mission ministérielle *Action extérieure de l'Etat*.

3) - La structuration des programmes en actions n'est pas homogène entre les deux programmes

La structuration en actions des deux programmes de la mission *Aide publique au développement* ne répond pas à la même logique. Dans le cas du programme géré par le MINEFI - conformément au schéma retenu par ce ministère pour l'ensemble de ses programmes - l'action ne recouvre pas des processus ou des structures administratives, mais se borne à informer le Parlement sur les dépenses envisagées pour l'année à venir et sur les coûts complets afférents. L'autonomie vis-à-vis des structures administratives est gage de souplesse et permet des évolutions ultérieures. Son inconvénient est de rendre peu perceptible

l'articulation, au sein du programme, entre les actions d'une part, les objectifs et les indicateurs d'autre part.

A l'inverse, certaines actions du programme géré par le ministère des affaires étrangères correspondent strictement aux structures administratives. C'est le cas notamment des actions *Affirmation de la dimension culturelle du développement* et *Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement*, représentatives des pôles culturel et scientifique de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), qui sont par ailleurs, pour les raisons déjà mentionnées, identiques à deux actions du programme *Rayonnement culturel et scientifique*.

B - LES ACTEURS ET LA GESTION

1) - Deux approches différentes de la structuration en budgets opérationnels de programmes

Dans la mesure où sa gestion relève en totalité de la direction générale du Trésor et de la politique économique, le programme *Aide économique et financière au développement* devrait comprendre un seul budget opérationnel de programme (BOP). Géré par le service des affaires multilatérales et du développement, il sera décliné en quatre unités opérationnelles relevant de la responsabilité des bureaux *Endettement international et secrétariat du Club de Paris*, *Coopération monétaire et développement*, *Aide au développement et institutions multilatérales de développement* et *Aide projet*.

Il n'en va pas de même pour le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*, dont la gestion associe services centraux et services déconcentrés du ministère des affaires étrangères. Aussi le programme comprendra-t-il :

- pour ce qui concerne les services centraux, un BOP intitulé *Coopération internationale et développement*, comportant une unité opérationnelle chargée du pilotage du programme et trois BOP concernant respectivement les dispositifs multilatéraux, la gestion des crises et le Fonds européen de développement ; ces derniers seraient soumis à des mécanismes de cogestion, ce qui n'est pas satisfaisant ;
- s'agissant des services déconcentrés, le ministère des affaires étrangères prévoit la constitution d'une unité opérationnelle par pays de résidence ; dans ce cadre, chaque ambassadeur disposera de trois enveloppes, correspondant aux programmes *Actions de la France en Europe et dans le monde*, *Français à l'étranger et étrangers en France* et, selon que le pays de résidence est ou non éligible à l'aide publique au développement, *Solidarité à l'égard des pays en développement* ou *Rayonnement culturel et scientifique* ; les inconvénients liés à cette dispersion des moyens des postes seront atténués, pour la gestion courante, par le fait que l'essentiel des crédits de fonctionnement se trouvera regroupé au sein du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* ; une autre solution aurait consisté à créer des BOP par zone géographique ; elle n'a pas été retenue, car elle aurait exigé la création d'ambassadeurs « de région » et la mise en place d'une structure relativement lourde qui n'aurait pas nécessairement contribué à rapprocher la gestion du terrain ; en revanche le ministère des affaires étrangères étudie la possibilité de mettre en place un service administratif et financier interministériel par pays, dans un cadre qui reste à définir.

Le ministère des affaires étrangères étendra en 2005 l'expérimentation mise en œuvre en 2004⁷⁶ de globalisation des crédits et de fongibilité asymétrique et en étendra le périmètre

⁷⁶ Dans cinq pays : Allemagne, Chine, Espagne, Italie, Royaume-Uni.

aux crédits de la DGCID, notamment ceux du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*. Cette expérimentation, dénommée « budget pays LOLF », concernera cinq pays supplémentaires (Albanie, Hongrie, Madagascar, Suisse, Tunisie). En revanche, le programme *Aide économique et financière au développement* ne figure pas au nombre des programmes du MINEFI pour lesquels est prévue une expérimentation en 2005, dans la mesure où ce programme n'intègre aucun crédit de personnel.

2) - Le périmètre retenu pour les opérateurs de l'Etat n'est pas satisfaisant

La mise en œuvre des programmes *Aide économique et financière au développement* et *Solidarité à l'égard des pays en développement* associe respectivement un et cinq opérateurs de l'Etat⁷⁷. L'application des trois critères retenus pour l'inclusion d'une entité dans le périmètre des opérateurs de l'Etat – contrôle de la structure par l'Etat, activité majoritairement non marchande, missions définies et encadrées par l'Etat – conduit à en exclure les organisations internationales, par lesquelles transite une part essentielle de l'effort d'aide publique au développement consenti par la France.

Ces critères ont également conduit le ministère des affaires étrangères à exclure RFI et TV5 de la liste des opérateurs du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*. Cependant ce choix est contestable, s'agissant d'instruments essentiels de diffusion de la langue et de la culture françaises. Il ne se justifie en réalité que par l'indépendance éditoriale des médias concernés.

Encore moins justifiable apparaît l'exclusion de l'Agence française de développement (AFD), dont le degré d'autonomie dans la gestion demeure très relatif et qui apparaît comme le vecteur principal de la politique française d'aide publique au développement, puisqu'elle s'est vue confier en 2005 la gestion d'importants crédits jusque là portés par le ministère. Une telle décision repose sur une interprétation erronée du deuxième critère, qui réserve la catégorie des opérateurs au secteur non marchand : la première mission de l'AFD, qui est l'aide au développement pour le compte du Gouvernement, est bien de nature non marchande, tandis que son activité commerciale reste nettement minoritaire.

3) - Les instruments de mesure des performances doivent éviter la tentation de mesurer les performances par l'augmentation des moyens

La politique d'aide publique au développement ne se prête pas facilement à la gestion par la performance. En effet, d'une part, une fraction significative des moyens qui y sont consacrés transite par des organisations internationales, au sein desquelles l'influence de la France ne peut généralement pas être considérée comme déterminante ; d'autre part, le processus du développement dépend de l'évolution de l'environnement socio-économique des pays qui en bénéficient, le cas échéant influencée par les efforts d'aide publique au développement également consentis par d'autres acteurs.

En outre, le programme *Aide économique et financière au développement* n'est pas doté de moyens ni en personnel ni en fonctionnement, ce qui empêche l'appréciation de l'efficacité.

Dans ce contexte particulier, les outils de mesure de la performance proposés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère des affaires étrangères dans les avant-projets annuels de performances des deux programmes doivent être améliorés

⁷⁷ Le GIP ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières) pour ce qui concerne le programme piloté par le MINEFI, le GIP FCI (France coopération internationale) et les associations EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux), AFVP (Association française des volontaires du progrès), AFAA (Association française d'association artistique) et ADPF (Association pour la diffusion de la pensée française) pour ce qui concerne le programme piloté par le ministère des affaires étrangères.

sur deux points. D'une part, la stratégie qui sous-tend les objectifs des deux programmes n'est pas exposée avec suffisamment de clarté. D'autre part, certains indicateurs proposés sont en fait des indicateurs de moyens ou d'activité⁷⁸ qui ne permettent pas de porter un jugement sur les résultats attendus, et à ce titre ne devraient pas figurer dans le projet annuel de performance. Ils pourraient, en revanche, illustrer la déclinaison en objectifs opérationnels, dans les budgets opérationnels de programme, des objectifs stratégiques auxquels ils se rattachent.

Les travaux en cours dans le cadre de la préparation des PAP associés au PLF 2006 mettent l'accent sur ces deux points afin de les corriger.

⁷⁸ Par exemple « Nombre d'heures-élèves dans le réseau culturel français de coopération » et « Nombre de programmes de recherche associant des chercheurs français et étrangers » au regard de l'objectif « Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche ».

III - MISSION CONTROLE ET EXPLOITATION AERIENS

A - DES REFORMES CONSECUTIVES A LA LOLF ET A LA REGLEMENTATION « CIEL UNIQUE EUROPEEN »

1) - La réforme de l'organisation

Comme le prévoyait la stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'équipement et des transports, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) s'est engagée dans une importante réforme de son organisation. Elle vise à répondre aux exigences de la réglementation « ciel unique européen » et à prendre en compte la mise en place de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA). Les métiers exercés par la DGAC seront séparés de façon plus nette, en distinguant trois grands secteurs : un pôle « régaliens », chargé de la définition de la stratégie et de l'élaboration de la réglementation ; un pôle de surveillance de l'application de la réglementation et de certification ; un pôle « prestataires », dans les domaines de la navigation aérienne et de la formation aéronautique. La réorganisation va dans le sens des recommandations émises par la Cour dans ses derniers contrôles.

2) - La nouvelle architecture budgétaire

L'article 18 de la LOLF prévoit qu'un budget annexe constitue une mission et qu'il ne peut exercer que des activités financées par redevances. Pour se mettre en conformité avec cette disposition, le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) deviendra, dans la nouvelle architecture budgétaire, une mission *Contrôle et exploitation aériens*, composée de quatre programmes *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, *Navigation aérienne*, *Surveillance et certification* et *Formation aéronautique*.

Les missions du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) ont été, quant à elles, intégrées dans le budget général par la LFI 2005, comme devraient l'être par la suite celles des activités supportées par le BAAC qui ne peuvent être financées par des redevances.

3) - L'élargissement du champ des redevances

Corrélativement, les activités résiduelles du BAAC jusqu'ici financées par la taxe de l'aviation civile (TAC) devront l'être, avec la mise en œuvre de la LOLF, par des redevances. C'est ce qu'a prévu la loi de finances rectificative pour 2004, dont l'article 120 énumère les différentes activités concernées. Cette évolution du mode de financement constitue un changement significatif pour les usagers : ils devront désormais rémunérer par des redevances les activités de surveillance et de certification de l'aviation civile.

B - LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DES PROGRAMMES PEUVENT ETRE AMELIORES

En tant que budget annexe, le BAAC n'était pas soumis à la présentation, en LFI 2005, d'un avant-projet annuel de performance. C'est donc avec un certain décalage par rapport aux missions du budget général qu'ont été définis les objectifs et indicateurs des programmes de la mission *Contrôle et exploitation aériens*. Le projet présenté en mars 2005 affichait 17 objectifs et 24 indicateurs.

Les usagers ne semblent pas avoir été associés au travail de conception des objectifs et indicateurs, ce qui aurait été logique s'agissant d'une activité qui consiste pour l'essentiel à rendre des services à des usagers qui, en contrepartie, versent des redevances.

Le projet actuel peut encore être amélioré, particulièrement pour le programme *Formation aéronautique*, qui a été défini le plus tardivement. De manière générale, plusieurs objectifs sont imprécis ou trop généraux, comme « Concourir à la sécurité de l'aviation civile en réduisant les écarts à la réglementation grâce à des contrôles appropriés en nombre et en qualité ». Quelques indicateurs pourraient être complétés utilement par des comparaisons internationales. Enfin, certains indicateurs ne sont pas directement en rapport avec l'objectif auquel ils doivent répondre. C'est le cas, par exemple, de l'indicateur « Pourcentage de Français recrutés par l'Agence européenne pour la sécurité aérienne par rapport au nombre total d'employés de l'Agence » correspondant à l'objectif « Favoriser la montée en puissance de l'AESA et garantir sa légitimité « aéronefs » en favorisant le transfert des compétences techniques en matière de certification des aéronefs ».

C - LA REPRISE CONJONCTURELLE N'A PAS ETE SUFFISAMMENT MISE A PROFIT POUR LE REDRESSEMENT FINANCIER DU BUDGET ANNEXE

1) - La reprise de la conjoncture s'est accompagnée d'une relative stabilisation des charges courantes et de l'endettement

La reprise du trafic aérien en 2004 a été plus forte que prévu, ce qui s'est traduit, pour le BAAC, par des recettes supérieures aux montants inscrits en LFI 2004 (notamment 943,6 M€ pour la redevance de route, soit 10,7 M€ de plus que prévu). Cette évolution favorable s'est accompagnée d'une diminution des charges d'exploitation courantes (1 162,5 M€ par rapport à 1 185,0 M€ en 2003), d'une amélioration du solde d'exploitation (avec un bénéfice de 10,4 M€ par rapport à un déficit de près de 29 M€ en 2003) et d'une stabilisation de l'endettement (après une augmentation de près de 23% entre 1999 et 2003).

2) - Le redressement devrait être amplifié par la maîtrise des coûts et par une politique de désendettement

Les économies budgétaires obtenues par les mesures de rationalisation et de maîtrise des dépenses de fonctionnement sont restées limitées (moins de 2 M€). Parallèlement, la DGAC ne semble pas poursuivre une politique de désendettement, comme en témoignent l'absence de baisse de l'encours de la dette (763,6 M€) et l'augmentation, en LFI 2005, de l'autorisation d'emprunt prévu (103,6 M€ par rapport à 95 M€ en LFI 2004)⁷⁹. L'amélioration conjoncturelle devrait pourtant permettre le redressement financier du BAAC.

3) - Les reports de crédits n'ont pas été résorbés

La Cour avait noté dans son rapport précédent le montant élevé des reports de crédits. Le montant des crédits sans emploi à la fin de l'année 2004 a encore augmenté. Le montant des autorisations de programme disponibles en fin d'année était également en hausse. Dans un contexte de réduction de l'incertitude affectant le niveau des recettes, le maintien de reports de crédits élevés apparaît encore moins justifiable.

⁷⁹ Le budget du BAAC a dû prendre en compte en 2005 l'incidence de l'intégration des activités de navigation aérienne gérées jusqu'alors au sein de la DGAC par ADP ainsi que du programme franco-italien EFDP, relatif à la mise en place d'un nouveau système de traitement des plans de vol.

D - LE MÉCANISME CORRECTEUR A FAIT L'OBJET D'ADAPTATIONS, MAIS RESTE COMPLEXE ET OPAQUE

1) - Une meilleure information du Parlement est nécessaire sur le mode de calcul des coûts des redevances

Le mécanisme correcteur s'applique à la redevance de route et à la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA). Il consiste à compenser avec un décalage de deux ans la différence entre les recettes nettes et les coûts nets. En 2003, le montant du mécanisme correcteur a été de 8,2 M€ pour la redevance de route et de -12,6 M€ pour la RSTCA. En 2004, les montants estimés sont de 19,3 M€ et -2,9 M€ respectivement. Le délai entre les premières estimations par la DGAC, le vote de la loi de finances, la clôture des comptes et l'enregistrement définitif des coûts réels associés à chaque redevance, rend nécessaire une information précise du Parlement sur les différents éléments qui composent le mécanisme correcteur, comme la Cour l'a déjà souligné dans le rapport précédent. Cette information sera, à l'avenir, d'autant plus nécessaire que le champ des redevances est appelé à s'étendre.

RECOMMANDATION 15 : *La Cour recommande à nouveau que la présentation des coûts analytiques associés à chaque redevance figure à l'avenir dans les documents d'information du Parlement.*

L'enregistrement comptable du mécanisme correcteur a fait l'objet d'une adaptation, à l'initiative de l'agent comptable. Elle consiste à remplacer des écritures de charges par des écritures de réduction de recettes. Si ce changement, neutre en termes de solde d'exploitation, contribue à améliorer la présentation comptable du mécanisme correcteur, celui-ci reste un dispositif complexe ne facilitant pas l'analyse financière du BAAC.

2) - La renonciation aux mécanismes correcteurs de 2001 et 2002 ne devrait plus se reproduire

La DGAC avait renoncé à récupérer en 2003 sur les compagnies aériennes le solde négatif de 2001 du mécanisme correcteur relatif à la RSTCA, qui s'élevait à 11,7 M€. Cette renonciation, qui aurait dû se traduire par une réduction corrélative des crédits ouverts en LFI pour le BAAC, a en fait donné lieu à une mise en réserve qui a eu pour conséquence une augmentation des reports. La Cour avait critiqué dans son rapport précédent l'option choisie par la DGAC. La renonciation, en 2004, au solde négatif de 2002 (3,2 M€) a donné lieu à nouveau à une mise en réserve d'un montant équivalent de crédits ouverts, ce qui est tout aussi critiquable. En revanche, le solde 2003 sera récupéré par la DGAC.

3) - Malgré certains avantages, l'étalement du mécanisme correcteur complique encore le dispositif

Le mécanisme correcteur va bientôt pouvoir être étalé sur six ans au lieu de deux actuellement, pour les deux redevances. Déjà effective pour la redevance de route, grâce à la modification de la réglementation financière d'Eurocontrol au second semestre 2004, cette possibilité d'étalement fait l'objet, pour la RSTCA, d'un projet de décret. Une telle évolution devrait permettre de « lisser » les effets d'un mécanisme correcteur négatif pour les compagnies aériennes qui le financent et ainsi d'amortir les chocs conjoncturels qui les affectent. Symétriquement, une baisse des recettes du BAAC intervenant à la suite d'un mécanisme correcteur positif pourra être étalée sur plusieurs années. Cette réforme va cependant contribuer à accroître encore la complexité du mécanisme correcteur.

IV - MISSION CULTURE

A - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Un travail considérable a déjà été effectué par le ministère de la culture pour faire entrer la conception, la présentation et le suivi de son budget dans la logique de la LOLF et impliquer dans cette réforme l'ensemble de ses agents.

Mais l'utilité de ce travail est, à ce jour, doublement hypothéquée par la traduction très réductrice que les objectifs et les indicateurs de performance proposés donnent des trois programmes de la mission *Culture* et par l'absence d'adaptation des structures du ministère à ce nouveau mode de gestion.

1) - Des objectifs tels que décrit dans l'avant PAP de l'automne 2004 et des indicateurs de performance à améliorer

Le programme *Patrimoines* vise dix objectifs, auxquels sont associés vingt indicateurs, démultipliés en autant de ratios que de secteurs concernés. Le programme est articulé en huit actions, auxquelles aucun objectif ou indicateur spécifique n'est attaché.

Les objectifs retenus pourraient être ramenés à trois, dont ils ne font que décliner différentes facettes : conserver le patrimoine national ; accroître l'accès du public à ce patrimoine ; élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics. Cette présentation en trois objectifs devrait être reprise dans le PAP associé au PLF 2006.

Ces objectifs et les indicateurs associés laissent de côté le principal problème auquel est confrontée la politique de restauration des patrimoines : celui de l'insuffisance des crédits affectés à leur entretien et de la priorité constamment accordée aux constructions nouvelles de prestige, ce qui entraîne une dégradation accélérée des monuments historiques et engendre des charges croissantes de restaurations ultérieures.

De même, les programmes *Création* et *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, sont assortis d'objectifs et d'indicateurs souvent peu représentatifs des performances qui seront réalisées par les services du ministère de la culture, soit parce qu'ils concernent un aspect partiel des politiques mises en œuvre, soit parce que les liens de causalité entre objectif et indicateurs associés sont peu assurés.

Par ailleurs, les novations majeures à attendre de la décentralisation⁸⁰, qui n'ont pas été prises en compte dans la définition des objectifs et indicateurs de l'avant-projet annuel de performances, obligeront rapidement à modifier les priorités stratégiques du ministère en fonction des responsabilités culturelles accrues que les collectivités territoriales voudront assumer. A ce jour, seul est souligné l'effet de levier que devraient apporter les subventions de l'Etat pour susciter la prise en charge des actions culturelles par les collectivités territoriales et par le secteur privé.

Les objectifs et indicateurs de la mission *Culture* ont fait l'objet depuis la publication des avants PAP de nouvelles réflexions qui devraient apporter des améliorations sensibles sur les points qui viennent d'être mentionnés.

⁸⁰ Loi du 13 août 2004.

2) - L'absence d'adaptation des structures du ministère à une gestion de la mission *Culture* par programmes et actions

a) - Le ministère conserve son organisation verticale par métiers

Le ministère a décidé de mettre en œuvre les programmes et les actions de la mission *Culture* dans son organisation actuelle. Il a donc choisi de maintenir l'organisation verticale de l'administration centrale par métiers, plutôt que de la rendre plus horizontale, plus légère en effectifs et plus conforme à un rôle d'état major (conception, animation, coordination et contrôle), en laissant aux services territoriaux, aux services à compétence nationale et aux établissements publics la responsabilité de la gestion des métiers.

Cette organisation verticale a rendu difficile la mise au point d'objectifs réellement transversaux, opérationnels et pertinents. Le ministère a été contraint d'organiser les objectifs du programme *Création* sur une base sectorielle et a dû découper presque toutes les actions d'un même programme en sous-actions qui diffèrent d'une direction à l'autre. Cette organisation rendra également difficile l'exercice de son autorité par chaque responsable de programme sur les autres directeurs concernés et risque de diluer les responsabilités des acteurs.

Comme la Cour l'a déjà indiqué, le maintien d'une organisation centrale verticale du ministère de la culture, visant à ce que chacun des métiers culturels soit suivi par une unité administrative centrale spécialisée, placée au sein d'une direction regroupant ces métiers par grandes familles, est aujourd'hui un obstacle à la mise en place et au pilotage d'une gestion réellement performante conforme à la logique de la LOLF.

Une telle organisation ne permet pas à l'administration centrale de fonctionner comme un état-major. Elle va obliger à assurer un double pilotage central des projets annuels de performance, par programme et par direction sectorielle, alors qu'une réorganisation autour des programmes et la transformation de la direction des affaires générales en secrétariat général de plein exercice permettrait de l'unifier.

Elle empêche corrélativement de procéder en administration centrale aux suppressions et recompositions de services et aux réductions de personnels, auxquelles les transferts de compétences aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et la multiplication des établissements autonomes devraient logiquement conduire. Comme, parallèlement, le ministère n'a pas le droit d'accroître ses effectifs et doit cependant achever les procédures de titularisation prévues par des textes antérieurs, il ne peut recruter à l'extérieur les quelques agents spécialisés dans la gestion dont il aurait besoin.

b) - Les relations avec les collectivités territoriales et les opérateurs devront être adaptées

Les conséquences de la gestion par la performance comme de l'extension de la décentralisation restent également à tirer dans l'organisation des services territoriaux et dans les relations du ministère avec ses opérateurs.

Les DRAC doivent résoudre les problèmes d'organisation que posent à leurs services les nouvelles modalités de la décentralisation : passage des activités d'inventaire sous la responsabilité des collectivités territoriales ; accroissement des responsabilités de ces collectivités dans le domaine de l'archéologie ; intégration des services départementaux et régionaux en charge de la conservation du patrimoine dans un ensemble régional unifié ; redéfinition des fonctions des conseillers culturels régionaux et de leurs relations avec l'administration centrale comme avec les collectivités territoriales.

Quant au rôle croissant confié par le ministère à ses quelque 70 établissements publics et 30 services à compétence nationale, il oblige à conclure avec eux des contrats de performance triennaux, destinés à être articulés avec les objectifs des budgets opérationnels de programme des directions centrales. Mais ce travail considérable n'en est encore qu'à la définition d'un contrat type. Le développement des relations contractuelles du ministère avec ses opérateurs rendra nécessaire, comme pour les DRAC, la mise en place d'un suivi centralisé de leur gestion opérationnelle, financière et comptable par un département unique au sein de la direction de l'administration générale du ministère.

Le ministère précise que trois audits ont été engagés sur l'organisation des DRAC, sur la création au sein de la DAG d'une structure dédiée à la tutelle des opérateurs et sur la fonction personnel.

En définitive, il apparaît que le temps et les efforts consacrés à la mise en place de la LOLF ne pourront déboucher que sur des améliorations marginales de productivité, si ne sont pas rapidement rendus les arbitrages relatifs aux adaptations structurelles à opérer, dont ils ont eux-mêmes mis en évidence la nécessité et l'urgence.

B - L'EXECUTION DU BUDGET 2004

1) - Les dépenses en capital ont augmenté de 15,6% par rapport à l'exercice précédent

Pour la deuxième année consécutive, le taux de consommation des crédits de paiement sur les dépenses en capital a augmenté significativement pour s'établir à plus de 90% après 72,4% en 2003.

A la fin de l'exercice 2004, le ministère avait ainsi résorbé les reports excédentaires, qui avaient crû depuis l'exercice 2000 et a obtenu en LFR 2004 l'ouverture de près de 35 M€ de crédits de paiements supplémentaires.

2) - Les dépenses de personnel ont été supérieures aux estimations initiales

Parmi les chapitres dont les crédits ouverts se sont avérées insuffisants figurent ceux des dépenses de personnel, à hauteur d'environ 5 M€

En dépit des abondements dont ont bénéficié en cours d'exercice certains chapitres de dépenses de personnel⁸¹, les crédits ouverts n'ont pas été suffisants pour permettre de payer la totalité des dépenses correspondantes, de sorte que le taux de consommation sur l'ensemble des chapitres de personnel a atteint 100,02%. Le chapitre évaluatif des cotisations sociales a été lui aussi en dépassement de 2,5 M€ pour la deuxième année consécutive et pour la sixième fois en sept ans.

3) - La prise en charge des déficits de l'INRAP n'a pas fait l'objet d'une information suffisante et sincère du Parlement et a pesé sur les dépenses d'intervention du ministère

La gestion du budget de la culture en 2004 a été marquée par la nécessité de financer le déficit de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Le ministère a, en 2004, versé 26,5 M€ à cet établissement public, soit environ 1% de son budget, alors qu'aucun crédit n'avait été demandé pour cet objet dans le cadre de la loi de finances initiale.

⁸¹ A hauteur de 4,1 M€ de redéploiements internes en gestion.

Or, le ministère avait déjà versé 8 M€ et s'apprêtait à verser 2 M€ supplémentaires au début du mois de novembre 2003. En 2002, l'INRAP avait financé son déficit en ayant recours à des avances du Trésor pour un montant de 23 M€. En 2005, il apparaît que le ministère va devoir verser à nouveau 7,5 M€ de subvention spécifique à l'INRAP pour lui permettre de commencer le remboursement en 3 ans de l'avance du Trésor de 23 M€ faite en 2002 et transformée en prêt. Dans sa réponse à la Cour, le ministère reconnaît que le financement de l'INRAP par la redevance d'archéologie préventive n'est pas assuré alors que le PLF pour 2004 indiquait que celle-ci devait permettre d'équilibrer le budget de l'établissement.

Les crédits alloués à l'INRAP ont été dégagés en partie (à hauteur de 3 M€) par virements internes en cours d'exercice, notamment à partir des subventions de fonctionnement d'autres établissements publics. Mais, l'essentiel de l'abondement nécessaire a été apporté par la loi de finances rectificative, en compensation d'annulations d'autres crédits de fonctionnement mais surtout de crédits d'intervention. Les annulations sur les chapitres 43-20 (interventions d'intérêt national), 43-30 (interventions déconcentrées) et 43-92 (achats d'œuvres et commandes aux artistes), dont la consommation a été délibérément ralentie durant l'exercice afin de servir de "gage" à cet abondement, ont ainsi atteint 22,9 M€. Ce montant est comparable à celui des mesures nouvelles figurant dans le PLF pour 2004 sur ces mêmes chapitres, qui était de 25,6 M€.

S'agissant du chapitre destiné aux interventions culturelles d'intérêt national, le Parlement avait augmenté le montant des crédits ouverts sur ce chapitre de 6,3 M€, y concentrant ainsi 93% des crédits de paiement de la réserve parlementaire. La gestion s'est traduite par une réduction des crédits de plus de 13,7 M€, soit 6,6% des crédits initiaux. Le chapitre destiné aux achats d'œuvres et aux commandes aux artistes a pour sa part subi une réduction de plus de 14% de sa dotation initiale.

Au total, l'exécution 2004 du budget d'intervention du ministère s'est traduite par des modifications en cours de gestion entraînant une réduction plus importante que la totalité des moyens supplémentaires que le Parlement avait mis à la disposition du ministère, sur les trois chapitres d'intervention principaux, en votant la LFI (21,4 M€), qu'ils aient été inscrits au PLF 2004 (+9,8 M€ par rapport à la LFI 2003) ou qu'ils aient été ajoutés au titre de la réserve parlementaire en 2004 (6,4 M€) et en 2003 (5,2 M€).

V - MISSION DEFENSE : LES PROGRAMMES PREPARATION ET EMPLOIS DES FORCES ET SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DEFENSE

A - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

1) - Les difficultés propres à la mission *Défense*

L'élaboration d'indicateurs et d'objectifs pertinents pour mesurer la performance dans le cadre de la nouvelle architecture budgétaire, a présenté plusieurs difficultés, notamment en raison du délai très court imparti. Les difficultés se sont trouvées accrues pour le ministère de la défense, à cause de la nature spécifique de ses missions. Il est, en effet, *a priori* plus délicat d'appréhender les résultats d'une entité dont une partie des moyens est consacrée à en limiter l'emploi.

Pour autant, la première maquette de la mission *Défense* témoigne du souci de mettre au point des indicateurs aptes à rendre compte de sa capacité à remplir ses objectifs stratégiques, tels que définis par la loi de programmation militaire 2003-2008 (LPM) et la stratégie ministérielle de réforme 2004 du ministère.

2) - La mise en place de structures adaptées

Les structures nécessaires ont été mises en place, avec le comité de pilotage instauré pour mener à bien cette réforme. Au sein de cette entité co-présidée par l'état-major des armées (EMA) et le secrétariat général pour l'administration (SGA), les responsables des états-majors, des directions et des services du ministère ont pu élaborer collégialement et adopter les objectifs et indicateurs des quatre programmes qui constituent la mission.

Le but a été atteint et un effort de précision est visible dans la définition des objectifs et la recherche de nombreux indicateurs.

3) - Des objectifs et indicateurs insuffisamment hiérarchisés

Néanmoins, le projet global de mesure de la performance du ministère de la défense semble trop dense pour apporter au Parlement les informations pertinentes dont il a besoin pour voter les crédits. L'abondance d'objectifs et d'indicateurs non hiérarchisés ne permet pas de mesurer totalement la performance attendue du ministère de la défense et notamment la capacité des armées à assumer leurs missions de protection et d'intervention.

Ainsi, les objectifs stratégiques du ministère de la défense sont essentiellement inclus dans la mission *Défense* et plus particulièrement dans les programmes *Préparation et emploi des forces* et *Equiperment des forces* qui représentent respectivement 46% et 22 % des crédits de la défense et des anciens combattants. Or, le nombre d'indicateurs qui leur sont associés est proche de celui de programmes dont l'enjeu financier et stratégique est moindre comme par exemple, le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, qui représente 8 % des crédits de la défense.

Les objectifs et indicateurs qui qualifient véritablement les capacités des armées à remplir leurs contrats opérationnels ne sont pas suffisamment mis en valeur. Alors qu'ils doivent être l'objet central des discussions budgétaires, les objectifs relatifs à la dissuasion nucléaire, aux capacités d'intervention extérieure, au besoin des forces en personnel, à la

disponibilité technique, à l'équipement des forces sont mis sur un niveau identique à celui des autres objectifs de l'ensemble des avant-projets annuels de performance. En outre, les indicateurs associés aux objectifs prioritaires cités ci-dessus, n'ont pas été déclinés finement et reposent, pour la plupart, sur des agrégats et des moyennes qui limitent leur pertinence.

Néanmoins, le ministère de la défense annonce qu'il s'est engagé sur la voie de la révision de ces imperfections. Ainsi, s'agissant des capacités d'intervention extérieure, un nombre supérieur d'indicateurs plus fins devrait permettre de mieux analyser la capacité de déploiement des armées. De même, en ce qui concerne l'équipement des forces, des indicateurs de suivi de quelques programmes sélectionnés devraient assurer une meilleure connaissance de la performance du ministère dans la conduite de ces derniers.

Enfin, d'autres objectifs ne sont pas dotés d'indicateurs alors qu'ils couvrent des actions importantes du ministère de la défense. Il en est ainsi des objectifs relatifs à l'analyse stratégique et à la fonction de contrôle du programme *Soutien de la politique de défense*.

4) - Contrôle de gestion et système d'information

Les modalités techniques du contrôle de la fiabilité des données utilisées pour l'élaboration des indicateurs sont encore à ce jour en cours de développement. Toutefois, la mission d'aide au pilotage (MAP) a d'ores et déjà souligné plusieurs obstacles, dont le principal reste le manque d'harmonisation.

De même, la principale difficulté concernant la mise en place d'un bon fonctionnement du contrôle de gestion réside dans l'absence d'un système de consolidation des données qui soit fiable et automatisé.

La Cour ne peut que regretter la grande hétérogénéité des situations du contrôle de gestion et des systèmes d'information constatée dans les armées, les directions et les services. Les avancées restent faibles, alors que l'enjeu est d'importance, car seule une automatisation harmonisée du traitement des données destinées aux indicateurs permettra de fiabiliser les informations qu'ils véhiculent et d'en assurer le suivi en remontant à leurs sources.

B - LE PROGRAMME PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

1) - Les aspects généraux du programme

Le programme de la mission *Défense* intitulé *Préparation et emploi des forces* constitue la finalité opérationnelle du ministère. La préparation, le maintien en condition et la mise en oeuvre des forces armées, réunis au sein d'un même programme, doivent, d'après le ministère de la défense, renforcer la cohérence opérationnelle des armées dans une perspective interarmées et interalliée.

Le programme est placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées, responsable des opérations militaires et associe les trois armées et les services interarmées. La cohérence organique propre à chaque armée reste identifiée au niveau des actions du programme.

Les objectifs majeurs définis pour ce programme sont liés à la réalisation des contrats opérationnels qui recouvrent trois grands domaines : la dissuasion nucléaire, la capacité d'action extérieure et la posture de sauvegarde, qui correspond à la prévention et à la protection contre les atteintes à la sécurité.

LES SYNTHES PAR MISSIONS

Le programme *Préparation et emploi des forces* représente, sur la base des crédits de paiements ouverts par la loi de finances initiale pour 2004, 21,0 Md€ sur un total de 35,0 Md€ pour l'ensemble de la mission *Défense*, (soit 59,9% des crédits alloués à la mission).

Tableau 29 - Mission *Défense* - Crédits du programme *Préparation et emploi des forces* en 2004

En M€

Actions	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Effectifs
Planification des moyens et conduite des opérations	419,7	414,8	5 395
Préparation des forces terrestres	9 751,1	9 562,3	154 958
Préparation des forces navales	4 519,9	4 621,4	52 038
Préparation des forces aériennes	5 125,3	5 004,4	66 007
Soutien interarmées	1 377,5	1 377,6	20 169
Financement des surcoûts liés aux opérations extérieures	-	-	-
Financement des surcoûts liés aux opérations intérieures	-	-	-
Total	21 193,5	20 980,5	298 567

Huit objectifs ont été retenus. Ils sont divisés en deux catégories : l'une dite « opérationnelle », (objectifs 1 à 4) correspond aux capacités de commandement et aux fonctions stratégiques, l'autre dite « organique » correspond aux moyens.

Le programme a été découpé en huit budgets opérationnels de programme.

Le montant des crédits ouverts en LFI 2004 pour les dépenses de personnel atteint 15,5 Md€ soit 73,7% des crédits du programme et les dépenses de fonctionnement, 4,1 Md€ (19,6%). Il s'agit donc essentiellement d'un programme de dépenses ordinaires.

La mise en œuvre du programme *Préparation et emploi des forces*, à partir de l'exercice 2006, dépendra essentiellement de la résolution des difficultés rencontrées en matière de dépenses ordinaires pendant la gestion 2004.

2) - Des dépenses supérieures aux prévisions en 2004

a) - L'excédent global des dépenses par rapport aux dotations de dépenses ordinaires ouvertes par la loi de finances initiale

L'année 2004 a été marquée par une aggravation de la distorsion entre les prévisions budgétaires telles qu'elles sont exprimées par la loi de finances initiale et les dépenses effectives. Comme les années précédentes, l'écart a été comblé par des mesures réglementaires et législatives en cours d'exercice, ainsi que par l'utilisation du mécanisme dérogatoire des « dépenses à bon compte⁸² ». Cependant, si cette situation est habituelle dans l'exécution du

⁸² Le mécanisme des « dépenses à bon compte » permet le paiement de certaines dépenses avant justification du service fait. Ces procédures dérogatoires existent sous deux formes différentes :

a) les fonds d'avances destinés aux dépenses de solde et d'alimentation ;
b) les masses décomposées en quatre catégories, utilisées pour effectuer les dépenses d'entretien du personnel et dépenses diverses massifiées, de chauffage, éclairage, eau et force motrice, de casernement et d'entretien des matériels d'usage courant.

Le caractère dérogatoire de ces procédures de dépenses réside dans le fait que les crédits sont directement transférés, sans engagements juridiques préalables, dans les caisses des trésoriers militaires. Ces derniers effectuent les paiements hors du circuit traditionnel de la comptabilité publique.

La justification de procédures dérogatoires au droit commun repose sur l'existence de contraintes propres aux activités spécifiquement militaires. Les dépenses à bon compte fournissent un cadre d'action disposant à la fois de la souplesse nécessaire pour permettre la réactivité exigée avant et pendant les opérations (particulièrement dans le

budget de la défense, l'exercice 2004 a connu un nombre exceptionnellement élevé d'anomalies de gestion.

Le budget 2004 du ministère de la défense était présenté, lors du vote de la loi de finances initiale, comme un budget de « consolidation », avec une augmentation des crédits de fonctionnement en LFI parmi les plus basses depuis cinq ans⁸³.

En exécution, les dépenses constatées pour l'ensemble du ministère ont été supérieures aux crédits inscrits en loi de finances initiale de 5,4% pour les dépenses de personnel et de fonctionnement (titre III) et de 8,2% pour le titre III hors pensions.

Cette situation pose le problème de la sincérité du projet de loi de finances et, plus spécifiquement, de la qualité de l'information apportée au Parlement ainsi que du respect du vote des assemblées.

b) - Le mode d'évaluation des crédits de rémunérations a entraîné des difficultés en gestion

Outre l'absence de budgétisation des opérations extérieures (OPEX) d'une part, l'augmentation de 0,5% de la valeur du point d'indice de la fonction publique le 1^{er} janvier 2004, n'a pas été prise en compte. D'autre part un abattement spécifique a été effectué en loi de finances initiale sur les crédits de rémunérations du ministère de la défense, consistant à évaluer les crédits sur une hypothèse de sous-effectif de 3%.

De ce fait, les crédits initiaux ne permettaient pas de financer le montant prévisionnel des effectifs civils et militaires. Le ministère de la défense a donc été conduit à réduire de 18 % les objectifs annuels de recrutement et, en pratique, à suspendre temporairement les recrutements à compter du mois de juillet. Pour le personnel militaire, l'effort s'est concentré sur les militaires du rang engagés et les volontaires, dont les modalités de recrutement offrent une plus grande flexibilité. Pour le personnel civil, certaines nominations sur concours et les recrutements de personnels ouvriers initialement prévus en 2004 ont été reportés au début de l'année 2005.

L'effectif moyen réalisé en 2004 a été de 426 890, soit un sous-effectif global de 2,5% par rapport aux emplois ouverts par la loi de finances initiale. Le taux recouvre un taux de vacances de 2% sur les emplois militaires et de 4,5% sur les emplois civils.

La gestion 2004 a mis en évidence la difficulté d'appréhender la réalité des effectifs et de la masse salariale au ministère de la défense, compte tenu des procédures dérogatoires qui font échapper les rémunérations au contrôle normal du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, comme aux contraintes de l'annualité budgétaire et les autorisations de recrutement au visa du contrôleur financier⁸⁴.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué à la Cour que l'existence de procédures dérogatoires aux modalités habituelles de gestion des emplois publics, ainsi que l'absence de restitutions statistiques partagées par les deux départements

cadre, qui prend de plus en plus d'importance, de la projection de forces) et permettant de garantir la confidentialité nécessaire à certaines activités opérationnelles.

Le ministère de la défense a formulé des propositions destinées à améliorer la qualité des restitutions comptables associées à ces procédures afin de respecter les dispositions de la LOLF en matière comptable.

⁸³ Des augmentations de 1,3% pour le titre III et 0,4% pour le titre III hors pensions et même des diminutions de crédits affectant notamment les dotations de carburants (-9%), les dépenses d'alimentation (-6,2%) et les rémunérations (-0,4%). Ce faible taux de progression s'expliquait également par des modifications de périmètre entre le titre III et le titre V.

⁸⁴ A l'exception des recrutements de personnels civils.

ministériels, empêche toute expertise affinée de la masse salariale du ministère de la défense par la direction du budget.

Le ministère de la défense admet que les difficultés de la gestion 2004 rendent nécessaire un affinement des outils de prévision et de suivi de la masse salariale en œuvre dans le ministère.

c) - Les dépenses de cotisations sociales ont dépassé les crédits ouverts de 140 M€

Le ministère de la défense a utilisé pleinement en 2004 les facilités de dépassement des dotations de crédits évaluatifs. Les dotations en loi de finances initiale concernant les cotisations sociales étaient en diminution de 1,8% par rapport à la LFI pour 2003, en cohérence avec l'évolution des principaux chapitres de rémunérations. En exécution, les dépenses de cotisations sociales ont atteint 115,1% des crédits ouverts, en dépassement de 140 M€

Ce montant s'explique à hauteur de 81 M€ par l'insuffisance de la dotation pour 2004 et à hauteur de 59 M€ par des reports de charges de 2003 sur 2004, correspondant à des versements à l'ACOSS pour des affiliations rétroactives au régime général des militaires ayant quitté l'armée sans droits à pension, qui auraient dû être payées en 2003.

d) - La non budgétisation des opérations extérieures en LFI

La plus grande part des ouvertures de crédits en gestion sur les dépenses de rémunérations et de fonctionnement s'explique par la non budgétisation des coûts afférents aux OPEX, soit 539,3 M€ sur 902,1 M€

Selon le ministère de la défense, le bilan du surcoût brut des opérations extérieures pour 2004 s'élève à 633,3 M€ dont 68,0 M€ pour les dépenses en capital. Sur ce montant, 24,4 M€ seulement étaient inscrits en LFI 2004. S'agissant des dépenses de rémunérations et de fonctionnement, les moyens mis en place en cours de gestion par le décret d'avance du 28 octobre 2004 ont compensé intégralement la charge supplémentaire encourue⁸⁵. En revanche, s'agissant des dépenses en capital, la charge des OPEX n'a pas été compensée.

Ainsi que l'a indiqué la Cour dans son rapport au Parlement sur les décrets d'avance intervenus en 2004, annexé au projet de loi de finances rectificative du 17 novembre 2004, les ouvertures de crédits effectuées sur le budget de la défense par le décret du 28 octobre 2004 ne répondaient pas à la situation d'urgence prévue par l'article 11 (2°) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. La persistance à ne pas doter les chapitres destinés à supporter le coût des opérations extérieures contrevient à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui dispose, à son article 6, que « *le budget décrit l'ensemble des recettes et dépenses budgétaires de l'Etat* ». Cette pratique est contraire au principe de sincérité de la loi de finances énoncé notamment à l'article 32 de la LOLF.

e) - Les dépenses ont dépassé les dotations allouées en LFI pour les moyens de fonctionnement hors personnel

• L'excédent des dépenses d'alimentation par rapport aux crédits de la LFI

Cet écart a été concentré sur l'armée de terre (4,3 M€), la marine (1,8 M€), la gendarmerie (7,2 M€) et la direction du service national (1,2 M€). Les difficultés de gestion

⁸⁵ On constate en fait sur le titre III un écart minime de 1,5 M€ entre les coûts annoncés et les ouvertures de crédits correspondantes.

LES SYNTHES PAR MISSIONS

proviennent des reports de charges issus pour l'essentiel des surcoûts liés aux OPEX qui, à l'exception de 2004, n'ont fait l'objet que d'une couverture très partielle en gestion.

Tableau 30 - Mission *Défense* - Dépenses d'alimentation

En M€

	2003	2004	04/03
Budget voté	291,3	273,4	- 6,1%
Consommation	298,9	320,0	+ 7,0%
Ecart LFI	7,6	46,6	

- ***Une partie des dépenses de carburants a été mise en réserve pour compenser des insuffisances de dotation de la LFI 2005***

Tableau 31 - Mission *Défense* - Dotations et consommation de carburant

En M€

	2002	2003	2004	04/03
Dotation LFI	367,1	343,6	312,7	-9,0%
Consommation selon les états de l'ACCT	335,4	367,1	534,6	45,6%
Ecart /dotation	-31,7	+23,5	+221,9	

Source : Source : ministère de la Défense et ACCT

La diminution des dotations de carburants de 2003 à 2004 était justifiée au regard des prévisions de prix en baisse de 9,4% dans le cadrage budgétaire pour 2004. En exécution en revanche, les prix constatés ont été supérieurs de 30% aux prévisions de l'automne 2003.

Pour autant, les dépenses de carburants, selon les états de l'ACCT, ont augmenté de 45,6% de 2003 à 2004, alors que le prix constaté n'a augmenté que de 20,4% (prix du baril moyen de 30,76 € en 2004 à comparer à 25,55 € en 2003) et que la marine a opéré des déstockages en 2004.

Le décret d'avance du 28 octobre 2004 comportait une ouverture de 16,6 M€ au titre des carburants. Par ailleurs, la LFR de fin d'année a ouvert à nouveau 172 M€ de crédits au titre des carburants. Ces crédits ont été effectivement utilisés pendant la période complémentaire⁸⁶.

Cependant, dans les faits, cette utilisation s'est traduite par un transfert de crédits, à titre de provision, au compte de commerce n°904-20 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers », qui fait ainsi office de compte de réserve. Les opérations d'apurement de l'exercice 2004 ont donné lieu à l'imputation d'environ 30 M€ au titre de cessions effectivement réalisées en 2004 alors que 142,2 M€ d'excédents non utilisés devraient donner lieu à rétablissement de crédits en 2005⁸⁷.

Cet excédent de 142 M€ inscrit en dépense sur l'exercice 2004, sera amené à concourir au financement d'insuffisances de dotations en 2005. Un décret de virement est envisagé pour abonder des chapitres de rémunérations à hauteur d'environ 100 M€.

La procédure suivie est irrégulière à deux points de vue. Premièrement, ont été imputées sur l'exercice 2004 des dépenses effectives de 2005, à hauteur d'environ 142 M€ ce

⁸⁶ Imputées sur les chapitres 34-03 « Armée de l'air. Fonctionnement » pour 65 M€, 34-05 « Marine. Fonctionnement » pour 40 M€, 34-06 « Gendarmerie. Fonctionnement » pour 55 M€ et 34-08 « Délégation générale pour l'armement. Fonctionnement » pour 12 M€.

⁸⁷ Procédure déjà utilisée les années précédentes.

qui constitue une atteinte aux règles de sincérité et d'annualité budgétaire. En second lieu, il est envisagé de financer des dépenses en 2005 sur des crédits de carburants, présentés comme tels au Parlement, dont l'insuffisance de consommation réelle doit permettre le rétablissement sur des chapitres de moyens de fonctionnement des armées.

C - LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DEFENSE

1) - Les aspects généraux du programme

Ce programme regroupe les grandes fonctions transverses du ministère de la défense : cabinet du ministre, contrôle général des armées et secrétariat général pour l'administration (direction des affaires financières, direction de la fonction militaire et du personnel civil, action sociale, direction des affaires juridiques). Il regroupe également la totalité des services constructeurs, les crédits d'infrastructure et les crédits relatifs à l'informatique de gestion. Le secrétaire général pour l'administration est responsable de ce programme, qui doit permettre d'assurer avec plus d'efficacité et au moindre coût les fonctions indispensables au soutien des forces armées et, plus généralement, aux missions dévolues au ministère de la défense.

Tableau 32 - Présentation indicative des crédits du programme *Soutien de la politique de la défense*

En M€

	2004	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Direction et pilotage	96,3	96,3
Fonction de contrôle	23,8	23,8
Gestion centrale	609,0	625,2
Politique immobilière	1 818,4	1 779,6
Systèmes d'information et d'administration et de gestion	261,8	208,0
Action sociale	151,4	151,4
Total	2 960,7	2 884,3

Ce programme devrait être articulé en six budgets opérationnels de programme.

2) - Les frais de contentieux ont été très supérieurs au montant de la dotation initiale

Les frais de justice du chapitre évaluatif « Frais de contentieux – Règlement des dommages et accidents du travail » devraient, à partir de 2006, être inscrits au programme *Soutien de la politique de la défense*, au sein de l'action *Gestion centrale*. Les dépenses de ce chapitre sont en forte hausse et ont augmenté en 2004 de 28,4% par rapport à 2003.

Les dépenses étaient à nouveau en dépassement en 2004 de 21 M€, après 13,9 M€ en 2003 et 1,8 M€ en 2002. Malgré ces dépassements répétés, la dotation en loi de finances initiale n'a pas été réévaluée et s'établit à 45,9 M€ depuis 2000. Un montant de 9,8 M€ de crédits supplémentaires a été ouvert en loi de finances rectificative. Ce montant était cependant très inférieur à l'insuffisance de financement constatée au moment de l'examen de la loi de finances rectificative.

Les crédits de frais de justice deviendront limitatifs à compter de l'exercice 2006 et le montant des crédits ouverts devra alors être abondé à hauteur des dépenses effectives.

VI - MISSION ECOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE

A - LE BUDGET DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE S'INSCRIT DANS UN ENSEMBLE DE FINANCEMENTS PLUS IMPORTANT

Le budget correspondant à la mission *Ecologie et développement durable* était de 607 M€ dans la LFI 2004. Il s'inscrit cependant dans un ensemble de financements publics en faveur de l'environnement au sein duquel il est largement minoritaire.

En application de l'article 131 de la loi de finances initiale pour 1990, le Gouvernement présente chaque année, en annexe à la loi de finances, un état récapitulatif de l'effort financier consenti au titre de l'environnement. Ce « jaune budgétaire » présente l'ensemble des crédits inscrits en loi de finances dans les budgets des différents ministères en faveur de la protection de la nature et de l'environnement, récapitule l'ensemble des dépenses des établissements publics financées sur leurs ressources propres et, grâce aux travaux conjugués de l'Institut français de l'environnement et de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, procède à une estimation des dépenses des collectivités territoriales.

Ce document montre que les collectivités territoriales sont les premières contributrices, puisqu'elles auraient dépensé 24,0 Md€ en 2001, dernier exercice connu, essentiellement pour la mobilisation de la ressource en eau et de l'assainissement, qui représente 63% de ces dépenses et la collecte et le traitement des déchets, qui en représentent 23%.

De leur côté, les différents ministères ont contribué, en 2004, pour 3,3 Md€, dont 856,1 M€ pour le ministère de l'écologie et du développement durable. Enfin, les établissements publics auraient apporté en 2004, sur leurs ressources propres, 2,5 Md€, dont 2,2 Md€ pour les seules agences de l'eau.

B - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

La mise en œuvre de la LOLF nécessitera l'inscription des crédits et dépenses de personnels dans les programmes qu'ils mettent en œuvre, afin notamment de permettre l'analyse des coûts. Le mode actuel de gestion budgétaire de ces personnels devra être revu à cette fin.

En effet, à l'heure actuelle, le ministère de l'écologie et du développement durable n'est pas en mesure d'appréhender les crédits de rémunérations des personnels des services déconcentrés mis à disposition, qui sont rémunérés par les ministères d'origine (soit environ 1 700 emplois, à comparer à un effectif budgétaire de 3 564 emplois inscrits au budget de l'écologie et du développement durable). La mesure de la performance des programmes du ministère chargé de l'environnement, en termes d'efficience, suppose de trouver une solution à cette question.

Le ministère a choisi pour l'instant d'affecter la totalité de la masse salariale au programme support *Soutien des politiques environnementales et développement durable*. Pour justifier ce choix, qui s'oppose à un calcul des coûts complets, il met en avant deux arguments : un effectif total peu élevé et la difficulté de ventiler des personnels polyvalents, notamment à l'échelon régional, entre les programmes.

Ces arguments ne sont pas convaincants et laissent penser que la vraie difficulté réside en fait dans la connaissance incomplète des personnels, qui résulte elle-même de leur mode de gestion.

C - LA MODERNISATION DES METHODES DE PROGRAMMATION ET DE GESTION

Les rapports de la Cour ont déjà mis en évidence les insuffisances de la programmation et de la coordination des services déconcentrés et des établissements sous tutelle, ainsi que de la gestion des crédits et de la commande publique, par le ministère de l'écologie et du développement durable.

La gestion budgétaire manifeste en effet une insuffisante réflexion méthodologique sur la programmation de dépenses pérennes liées à la mise en œuvre de politiques prioritaires (déchets, dépollution, etc..) et sur la problématique des dépenses à mobiliser en urgence en cas de catastrophe naturelle ou industrielle.

Doté à partir de l'année 2000 de l'autonomie de gestion, le ministère a peu à peu renforcé le rôle de coordination de la direction de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI) dans ces différents domaines. Un effort continu a été accompli, à l'occasion d'abord du plan pluriannuel de modernisation, puis de la stratégie ministérielle de réforme et enfin de la préparation de la LOLF.

1) - Des procédures de programmation budgétaire en cours de révision dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF

L'un des défauts majeurs de la programmation budgétaire résidait jusqu'ici dans son éclatement. Les rapports de la Cour ont montré que non seulement cette programmation n'était pas suffisamment coordonnée entre les directions, mais qu'à l'intérieur même de ces directions, l'arbitrage entre sous-directions était souvent défectueux.

La DGAFAI a déjà commencé à affirmer son rôle d'animation et de coordination en la matière. Ce rôle sera encore conforté dans les textes en préparation sur la réforme de l'administration centrale. Dans le cadre de la préparation de la LOLF, une cartographie des processus de programmation et de gestion a été confiée à un bureau d'études. Cet effort d'amélioration de la programmation budgétaire doit être poursuivi.

2) - Le suivi des crédits déconcentrés et des subventions aux établissements publics

Un autre problème souligné par la Cour est la difficulté pour l'administration centrale à suivre la consommation des crédits déconcentrés ou transférés aux établissements publics sous tutelle. Les taux de consommation suivis par l'administration centrale sont traditionnellement inférieurs aux crédits réellement consommés, sans que l'on puisse évaluer l'ampleur de l'écart. Or, les crédits déconcentrés représentent de l'ordre de 20% des dépenses de fonctionnement, et les crédits transférés aux établissements publics représentent plus de la moitié des dépenses.

Un meilleur suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement déconcentrés a été mis en place, notamment par l'emploi de l'infocentre « India⁸⁸ » dans les directions régionales. Les délégations d'autorisations de programme globales non affectées à l'échelon déconcentré ont pu être progressivement recensées. Début 2004, elles ont fait l'objet

⁸⁸ Système mis en place par la direction générale de la comptabilité publique pour restituer aux utilisateurs des données issues de logiciels comptables pour leurs besoins de gestion ou de contrôle.

d'une opération de « reprise » au niveau central. L'expérience pilote conduite en 2004 en Midi-Pyrénées, dans le cadre de la LOLF, a amélioré le dialogue entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Cette expérimentation se poursuit dans trois autres régions en 2005.

Le suivi des crédits accordés aux établissements publics a, en revanche, moins progressé. Si les contrats pluriannuels d'objectifs ont systématiquement été mis en place, leur suivi reste insuffisant, tout comme celui des subventions aux grandes associations. Depuis février 2004, les directions de tutelle travaillent avec les opérateurs à la mise en place du volet de mesure de la performance de la LOLF. La première expérimentation démarrera en 2005, avec l'ADEME.

3) - Le développement du contrôle de gestion

Un dispositif de contrôle de gestion a été mis en place, avec le recrutement d'un contrôleur de gestion central à la DGAFAI, chargé de mettre en oeuvre les outils de ce contrôle et de former les correspondants qui constitueront avec lui le réseau du contrôle de gestion.

Le « *plan triennal de développement et de généralisation du contrôle de gestion* », défini en 2002, en étroite liaison avec les travaux de mise en oeuvre de la LOLF, englobe non seulement l'administration centrale et les services déconcentrés, mais aussi les établissements publics sous tutelle. Il est l'instrument privilégié du pilotage de la DGAFAI sur l'ensemble du dispositif.

D - LE BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT A ELARGI PROGRESSIVEMENT SON PERIMETRE

Depuis 1997, le ministère chargé de l'environnement a, de façon croissante, fait appel aux ressources fiscales des agences de l'eau. Cette contribution a d'abord pris la forme d'un fonds de concours, puis d'un prélèvement fiscal affecté à la deuxième section du FNDAE, le « *Fonds de solidarité pour l'eau* » (FNSE) créée en 2000.

Le FNSE a été supprimé le 31 décembre 2003, mais le prélèvement fiscal sur les agences de l'eau a été maintenu au profit du budget général. En outre, un fonds de concours exceptionnel de 202 M€ est venu alimenter en 2004 le budget de l'environnement. Il représente la contribution des agences de l'eau aux dépenses d'investissement ayant un impact sur l'eau et les milieux aquatiques.

E - LA MAITRISE DES REPORTS DE CREDITS RESTE INCOMPLETE

Un meilleur ajustement aux besoins des autorisations de programme et des crédits de paiement ouverts en LFI, en tenant compte des crédits reportés, a été recherché à partir de 2001. Il a concerné notamment les subventions en capital à l'ADEME, qui ont été sensiblement réduites, permettant ainsi de résorber les reports de crédit. Grâce à la régulation budgétaire mise en place notamment en 2002 et 2003, le taux de consommation des crédits est passé de 47 % en 2000 à 82 % en 2004. Le montant des crédits reportés a ainsi diminué de 545 M€ fin 2001 à 100 M€ fin 2003.

Cependant, l'exercice 2004 a engendré de nouveaux reports de crédits, notamment sur le chapitre des subventions à l'ADEME.

VII - MISSIONS MEDIAS ET SOUTIEN AUX MEDIAS

A - DEUX MISSIONS EN COURS D'EVOLUTION

1) - La distinction entre les deux missions est de nature purement technique

Le dispositif de financement du secteur public de l'audiovisuel et des aides à la presse et aux radios locales devrait être rassemblé dans les deux missions interministérielles *Médias* (564 M€) et *Soutien aux médias* (2 243 M€⁸⁹).

La mission *Médias*, dont la vocation est de regrouper des crédits du budget général, comprend dans sa configuration actuelle, deux programmes *Presse* et *Audiovisuel* et trois actions.

La mission *Soutien aux médias*, regroupant les ressources hors budget général, comprend quant à elle trois programmes (*Financement de l'audiovisuel public*, *Fonds de modernisation de la presse* et *Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale*) non décomposés en actions.

La distinction qu'impose l'article 20 de la LOLF entre les deux missions est de nature technique, liée à la nature des crédits et la différence dans la dénomination des deux missions est purement formelle. Il s'agit, dans les deux cas, de soutien aux médias. Les deux missions comportent chacune un programme consacré à la presse et un programme consacré à l'audiovisuel, dont les intitulés diffèrent peu.

La réforme de la redevance et les modifications du périmètre du secteur audiovisuel public intervenues dans le PLF 2005 impliqueront de modifier cette architecture.

2) - Une troisième mission participant de la même politique publique devrait être créée

L'article 20 de la LOLF, qui dispose que « *chacun des comptes spéciaux constitue une mission* », impliquera d'ériger le nouveau compte d'avances qui retrace, à partir de 2005, les opérations de la redevance audiovisuelle (2 703 M€⁹⁰ en 2005), en une troisième mission intitulée *Financement de l'audiovisuel public* distincte de la mission *Soutien aux médias*. Il serait souhaitable qu'une réflexion s'engage rapidement sur le découpage en programmes de cette nouvelle mission. Celui-ci pourrait regrouper par pôles les sociétés bénéficiaires, afin de mieux identifier les résultats des différentes composantes de la politique publique de l'audiovisuel⁹¹.

Dès lors, la mission *Soutien aux médias*, avec 51 M€, ne constituera plus une masse significative au sein du budget de l'Etat. L'obligation de constituer une mission distincte pour chaque compte spécial contribue, dans le cas de la politique publique en direction des médias, à un éparpillement des programmes de même destination. Cet effet de dispersion est amplifié par le fait que les programmes concernant la presse et l'audiovisuel relèvent de deux ministères différents - les uns du Premier ministre et les autres du ministre de la culture et de la communication. La direction du développement des médias (DDM), chargée de mettre en

⁸⁹ Montants 2004.

⁹⁰ Soit 2 267 M€ d'encaissements de redevance bruts et 440 M€ de crédits budgétaires.

⁹¹ Par exemple les pôles télévision (France Télévisions et Arte), radio (Radio France et RFI) et archives (INA).

œuvre la politique de soutien aux médias, est placée sous l'autorité du Premier ministre et mise à la disposition du ministre de la culture et de la communication.

Dans ces conditions, l'information du Parlement sur la politique publique en direction des médias n'est pas complète. L'examen des documents accompagnant le projet de loi de finances montre que, s'il existe bien un « jaune » budgétaire consacré à la communication audiovisuelle, il n'y a pas d'équivalent pour ce qui concerne l'essentiel des actions en direction de la presse et la totalité de celles visant les radios locales. Il serait souhaitable que le Parlement dispose d'un document d'information synthétique lui permettant d'avoir une vue d'ensemble des actions consacrées aux médias.

3) - La mission *Médias* n'intégrerait plus les exonérations de redevance, mais comprendrait les crédits budgétaires finançant la chaîne française d'information internationale (CFII)

Du fait de l'adossement de la redevance à la taxe d'habitation en 2005, les exonérations de redevance seront remplacées par des dégrèvements relevant de la mission *Remboursements et dégrèvements*. Pour préserver la lisibilité des dépenses relatives à cette politique, il serait préférable de rattacher les dégrèvements de redevance à la mission *Médias*. Dans cette hypothèse, pour tenir compte de la nature évaluative de ces crédits, ils pourraient être regroupés dans un programme spécifique, relevant du ministère de l'économie et des finances, au sein de la mission *Médias*.

Par ailleurs, les crédits budgétaires finançant la CFII (soit 30 M€ en 2005) constitueront un nouveau programme de la mission *Médias*, qui conservera donc deux programmes (*Presse* et *CFII*) et trois actions et regroupera 279 M€ de crédits en 2005.

4) - La mission *Médias* ne comprend qu'une partie des aides à la presse

Une partie substantielle des crédits d'aide au transport postal de presse (aide à la distribution en zone peu dense) est inscrite sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces crédits figurent dans le programme *Développement des entreprises* au sein de la mission *Développement et régulation économique*. Ils représentent 176 M€ dans le PLF 2005, contre 249 M€ pour l'ensemble des crédits d'aides à la presse inscrits sur le programme *Presse*, auxquels ils devraient en toute logique s'agréger.

B - LA MESURE DES PERFORMANCES

1) - Des missions sans moyens de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement de la DDM ne sont rattachés à aucune des deux missions, mais à la mission *Direction de l'action du gouvernement* qui regroupe l'ensemble des services du Premier ministre et des autorités indépendantes⁹². L'intégration de la DDM au sein du ministère de la culture et de la communication était une des mesures structurantes de la stratégie ministérielle de réforme de ce ministère. Cet objectif n'a pas pu être atteint et la DDM reste placée sous l'autorité du Premier ministre⁹³. Dès lors, il sera difficile d'apprécier les

⁹² La DDM relève de la mission *Direction de l'action du gouvernement*, au sein de laquelle figure le programme *Coordination du travail gouvernemental* comprenant l'action 1.4. « Coordination sectorielle », comprenant elle-même la sous-action « DDM ».

⁹³ Le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre délégué à la recherche peuvent également faire appel à la DDM.

performances de cette direction dans ses activités d'animation et de régulation juridique du secteur des médias.

A défaut d'un rattachement des crédits de fonctionnement de la DDM à la mission *Médias*, une modification des indicateurs transversaux du programme *Coordination de l'action du gouvernement* devrait être recherchée.

2) - Des objectifs et indicateurs à améliorer

Les programmes *Audiovisuel* de la mission *Médias*, qui regroupe les compensations d'exonérations et *Financement de l'audiovisuel public* de la mission *Soutien aux médias* ont les mêmes objectifs et indicateurs, qui sont au nombre de sept pour les objectifs et dix sept pour les indicateurs. Quatre objectifs portent, notamment, sur la programmation.

Les indicateurs associés à ces sept objectifs excluent sans raison apparente des organismes qui, pourtant, prennent une part déterminante à la réalisation desdits objectifs. Par exemple, France 3 ne relève pas de l'objectif « développer les programmes de proximité » ; Arte et Radio France ne sont pas couverts par l'objectif « proposer une programmation de qualité dans le but d'éduquer, d'informer et de distraire le public ». Il pourrait même être utile de mettre au point des indicateurs spécifiques et plus exigeants pour ces organismes.

VIII - MISSION MONNAIES ET MEDAILLES

La direction des monnaies et médailles (DMM), chargée de la gestion d'un budget annexe (BAMM), exerce une mission qui se décline en deux programmes *Activités régaliennes* et *Activités commerciales*. Chacun d'eux correspond, conformément à la LOLF, à un ensemble cohérent d'actions : production industrielle des monnaies courantes françaises et lutte contre la contrefaçon d'une part, production industrielle des monnaies courantes étrangères, production et commercialisation des monnaies de collection, médailles et décorations d'autre part.

A - LES ACTIVITES REGALIENNES DEVIENNENT ACCESSOIRES AU SEIN DE LA MISSION

1) - L'inversion du poids relatif des deux programmes dans l'activité de la DMM se confirme en 2004

La DMM doit faire face à une chute brutale et structurelle de la part du chiffre d'affaires réalisée avec l'Etat, liée à l'achèvement du plan de frappe pour l'euro (de 75,9% en 2000 à 30,2% en 2004). La diminution du chiffre d'affaires (de 190,7 M€ en 2000 à 73,1 M€ en 2004) entraîne donc une augmentation de la part des recettes commerciales, qui atteint 57,6% des recettes d'exploitation totales en 2004, malgré un chiffre d'affaires de l'activité commerciale inférieur aux prévisions de la LFI.

2) - Malgré les mesures de redressement, les dépenses d'exploitation sont supérieures aux recettes

Les dépenses d'exploitation (74,8 M€) ont baissé de 22% par rapport à celles de l'exercice précédent. Cette baisse a porté surtout sur les achats, alors que les dépenses de personnel diminuaient seulement de 2%. La part des charges de personnel dans le total des dépenses a continué à augmenter, passant de 23,5% en 2001 à 54,5% en 2004. Les dotations aux amortissements et provisions sont restées également à un niveau élevé (8,1 M€), intégrant à hauteur de 2,2 M€ l'amortissement des immobilisations acquises à partir de 1996 dans le cadre du lancement de l'euro. La section d'exploitation s'est soldée par un déficit de 1,6 M€.

Des mesures de redressement ont été prises au cours des dernières années : regroupement des activités de production sur un même site, réduction du nombre des agents. Au total, l'effectif réel a été réduit de 149 personnes entre 2001 et 2004. Cependant, en 2004, 54 fonctionnaires restent encore gratuitement à la disposition de la DMM, ce qui nuit à la lisibilité des comptes.

B - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF IMPLIQUE DES REFORMES IMPORTANTES

1) - La mise en place d'une comptabilité analytique a permis de répartir les charges des deux programmes de la mission de la DMM.

Le projet de budget 2005 présente une répartition des charges entre les deux programmes. Le programme *Activités régaliennes* réaliserait environ 34,8% du chiffre d'affaires pour une imputation de 36,7% des charges. Le programme *Activités commerciales* réaliserait 65,2% du chiffre d'affaires pour une imputation de 63,3% de charges. Ces chiffres

confirment que les activités commerciales couvrent globalement leurs charges tandis que les activités régaliennes accusent une perte d'exploitation.

La nouvelle comptabilité analytique a également permis de définir un nouveau mode de fixation des prix de cession des pièces, qui couvriront désormais les coûts de fabrication augmentés d'une marge de 10%.

2) - La révision du statut de la DMM est nécessaire à l'échéance 2006

Le BAMB ne correspond pas à la définition des budgets annexes retenue par l'article 18 de la loi organique du 1er août 2001. En effet, les activités exercées pour le compte du Trésor ne sont plus exercées à titre principal, mais sont devenues minoritaires dans les ressources du budget annexe. En outre, il subsiste une incertitude sur la nature juridique de « redevance » des versements du compte d'émission des monnaies métalliques au budget annexe, qui s'apparentent plutôt au paiement d'un prix de cession, même si les nouvelles modalités de calcul de ce prix (coût de revient majoré de 10%) pourraient aller dans le sens de l'assimilation à une redevance.

Les activités commerciales ayant pris une part prépondérante dans le chiffre d'affaires, la transformation de ce budget annexe en compte de commerce pourrait être envisagée comme une solution transitoire en vue de l'échéance de janvier 2006, dans l'attente d'une réforme plus radicale du statut juridique de la DMM.

3) - Dans l'immédiat, la définition des objectifs et des indicateurs est une priorité.

Le choix du statut doit s'accompagner d'une définition précise des objectifs stratégiques de la DMM. Or, les objectifs présentés pour les deux programmes ne traduisent pas clairement la définition d'une stratégie mais se contentent d'énoncer sans sélectivité des principes généraux de fonctionnement du processus de production⁹⁴.

Les objectifs opérationnels sont peu élaborés puisqu'ils se bornent pour l'essentiel à évoquer l'amélioration de la gestion et la qualité de la production. En revanche, les indicateurs mentionnés pourraient constituer les premiers éléments d'un tableau de bord de gestion qui s'articulerait autour de trois axes : qualité des produits, respect des délais et réduction des coûts.

⁹⁴ Les trois objectifs stratégiques du programme *Activités régaliennes* sont : « Production industrielle des monnaies courantes françaises », « Lutter contre la contrefaçon » et « Accroître la productivité » ; s'agissant des activités commerciales, les 5 objectifs stratégiques sont : « Production industrielle de monnaies courantes étrangères », « Production commerciale », « Améliorer le service rendu au client », « Augmenter les parts de marché » et « Accroître la productivité ».

IX - MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE : LES PROGRAMMES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

L'avant-projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2005 fait état de deux programmes confiés au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie⁹⁵ : un programme relatif au régime social des mines et un programme relatif au régime de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale et de divers organismes.

En vue du projet de loi de finances pour 2006, le ministère de l'économie des finances et de l'industrie devrait procéder à la fusion de ces deux programmes. L'ensemble des régimes spéciaux concernés présente en effet la caractéristique commune d'être en déclin démographique ou de ne compter qu'un nombre très faible d'assurés.

Le régime social des mines vise une population dont les actifs, très peu nombreux, ne couvrent que 5% des cotisations versées aux retraités, compte tenu de la fermeture des exploitations dans le cadre du pacte charbonnier. La finalité unique de ce programme est un versement au fonds spécial de retraite de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), caisse de droit privé chargée d'une mission de service public.

Le deuxième programme regroupe six actions disparates. L'une finance une subvention d'équilibre au régime de retraite de la SEITA, dont l'accès est fermé depuis l'abandon en 1981 du statut particulier et dont l'équilibre est à la charge de l'Etat, qui a perçu pour cela une soulte lors de la privatisation en 1993. Trois actions équilibrent des régimes quasi-éteints, dont tous les affiliés sont retraités (ORTF, Imprimerie nationale, régies ferroviaires d'outre-mer). Les deux dernières actions devraient prochainement disparaître du programme. En effet, pour 2006, le ministère prévoit de rattacher la subvention au fonds spécial de prévoyance des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) au compte d'affectation spéciale des pensions ; en outre, le versement au fonds national d'aide au logement, calculé en pourcentage de la masse salariale de l'Etat, serait rattaché aux charges de personnel de chaque programme.

1) - Etat d'avancement et difficultés de mise en place

Les dépenses sont des subventions d'équilibre pour lesquelles l'Etat est engagé à long terme. Chaque action correspond à une dotation retracée au niveau de l'article dans la LFI 2004. La mise en place est simple, puisque les paramètres de l'exécution – besoins de financement, évolution des dépenses, versement des subventions – ne changent pas.

L'adoption du nouveau régime corrigera des anomalies déjà critiquées par la Cour dans ses rapports précédents, notamment sur l'exécution des lois de finances 1999 et 2003 : les versements au FSPOEIE et les versements liés à la liquidation de l'ORTF sont inscrits actuellement en dépenses de fonctionnement ; ils seront désormais correctement classés dans les dépenses d'intervention.

2) - Analyse des éléments de stratégie et traduction budgétaire

Les actions des deux programmes⁹⁶ relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont des caractéristiques communes et peuvent être étudiées simultanément.

⁹⁵ Le responsable de ces programmes est le chef de service de la direction du budget.

⁹⁶ A l'exception des deux actions que le ministère va retirer de cette mission : *Subvention au FSPOEIE*, et *Versements obligatoires relatifs au personnel en activité, versement au fonds national d'aide au logement*.

a) - Les véritables enjeux stratégiques sont marginaux

La stratégie des régimes de retraite couvre deux axes : l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, principalement en termes de délais de liquidation et l'amélioration de la productivité par la maîtrise du coût de gestion.

Les prestations servies par les régimes de retraites sont encadrées par la loi : le déséquilibre des dépenses et des recettes, qui détermine le besoin de financement, n'obéit qu'aux évolutions démographiques. Comme le versement régulier des prestations est automatisé et jugé fiable, l'enjeu de la qualité du service est principalement résumé par la rapidité de prise en compte des nouveaux ayant droits, ce qui ne concerne qu'une faible part des bénéficiaires des mines et de la SEITA, les autres régimes étant en extinction.

Puisque les prestations sont déterminées, seuls les frais de gestion des régimes peuvent bénéficier de gains de productivité : ceux-ci représentent entre 3% et 6% des crédits selon les régimes, d'après la direction du budget⁹⁷, soit entre 25 et 50 M€ pour les deux programmes.

b) - La stratégie est insuffisamment explicitée dans l'avant-PAP

Les frais de gestion ne sont pas proportionnels au volume des prestations servies. Selon le MINEFI, ils proviennent pour 70% du recouvrement des cotisations et pour 30% de la liquidation des pensions. Dans les régimes en extinction, ces deux activités ont disparu ; dans les régimes fermés, les cotisants et les nouveaux pensionnés vont se réduire. Le PAP devrait mentionner explicitement ces spécificités et en déduire l'accent mis particulièrement sur la qualité de service et les frais de gestion.

3) - Appréciation sur la validité des objectifs et des indicateurs de performance

Les objectifs et indicateurs sont définis pour le régime social des mines ; ils seront comparables pour le régime des retraites de la SEITA. En revanche, aucun objectif ni indicateur n'est prévu pour les régimes en extinction, ce qui est logique compte tenu de l'absence d'enjeux stratégiques. Les opérateurs concernés sont :

- la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse des dépôts et consignations pour le régime de retraite des mines ;
- l'Association pour la prévoyance collective (APC) pour le régime de la SEITA et celui de l'ex-ORTF ;
- la Caisse des dépôts et consignations pour les régimes des régies ferroviaires d'outre-mer (CCRFOM) et l'ex-régime de l'Imprimerie nationale.

a) - Le service aux usagers est bien identifié

L'objectif de qualité de service vise à accélérer la prise en charge des nouveaux pensionnés. Les indicateurs associés mesurent le pourcentage des droits payés dans le mois qui suit le premier paiement dû. Si ce paramètre peut faire l'objet de relations contractuelles avec les opérateurs, il n'a pas de traduction budgétaire directe.

⁹⁷ Aucune mention du montant et du mode de calcul de ces frais n'apparaît dans l'avant-PAP.

b) - La maîtrise du coût de la gestion n'est pas correctement mesurée par les indicateurs

Alors que la maîtrise des coûts de gestion est la seule source possible de gains de productivité, seul un indicateur partiel de la gestion du régime des mines⁹⁸ éclaire sa réalisation ; ceci mérite d'être corrigé. Le responsable du programme envisage de se rapprocher du projet de convention d'objectif et de gestion élaboré dans le cadre des travaux du groupe de travail inter régimes sociaux sur les indicateurs. La convention prévoit de nombreux indicateurs ; le choix de ceux qui figureront dans le projet annuel de performance pour 2006 reste à faire.

Le caractère marginal de la maîtrise de la gestion de ces programmes n'affecte pas leur mise en œuvre, mais pose la question de l'adéquation du formalisme rigoureux de la LOLF à ce type de dépenses : la gestion, au demeurant indirecte, du responsable de programme porte sur des montants évalués entre 25 et 50 M€, pour un montant de crédits de 931 M€ en LFI 2004.

⁹⁸ Il s'agit du rapport entre la rémunération versée à la Caisse des dépôts et consignations et la masse des prestations versées pendant l'année.

X - MISSION REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS

A - L'ARCHITECTURE DE LA MISSION

1) - La mission *Remboursements et dégrèvements* est le fruit d'un compromis

La mission *Remboursements et dégrèvements* est la première mission en montant du budget de l'Etat avec 68,2 Md€ dans la LFI 2004.

Dans la LOLF, les remboursements et dégrèvements d'impôts sont des dépenses du budget général imputées sur des crédits évaluatifs, regroupés dans leur totalité en dépenses d'intervention. Les remboursements d'impôts correspondent à des restitutions liées aux mécanismes d'imposition, alors que les dégrèvements résultent de l'application de dispositions législatives ou de décisions individuelles. Les régularisations comptables, qui sont également comprises dans cette mission, résultent principalement d'admissions en non-valeur et de remises ou annulations.

L'existence de programmes distincts pour les remboursements et dégrèvements est prévue à l'article 10 de la LOLF. L'architecture actuelle est le fruit d'un compromis entre le Parlement, qui souhaitait des remboursements et dégrèvements ventilés par finalités entre les différentes missions du budget général, et le Gouvernement, qui a préféré les réunir dans une mission spécifique : le regroupement par finalité n'aurait d'une part pas été techniquement possible pour le 1^{er} janvier 2006 ; d'autre part, le Gouvernement ne souhaitait pas la coexistence au sein d'une même mission de crédits limitatifs et de crédits évaluatifs.

2) - Une mission sans moyens

Le responsable des deux programmes de la mission (*Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat* et *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*) est le directeur général des impôts. En effet, la direction générale des impôts ordonnance 95% des dépenses visées dans la mission, qui associe également la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des douanes et droits indirects (pour les produits divers et la TVA).

La mission est très étroitement liée au programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, qui concentre la totalité des moyens humains affectés à la gestion des remboursements et dégrèvements. Cette interpénétration pose la question de la mesure de la performance au sein d'une mission dépourvue de moyens et dont la responsabilité est en pratique co-partagée avec le responsable des programmes en amont⁹⁹.

3) - Une mission de nature purement technique

La mission est hétérogène dans son périmètre et dans sa décomposition : elle additionne des remboursements et dégrèvements dont le fait générateur est très différent ; au-delà de leur libellé générique, les actions des deux programmes sont composites. Ainsi, l'action *Impôt sur les sociétés* ne recouvre pas seulement cet impôt mais en fait toute la fiscalité des entreprises et notamment la taxe sur les salaires.

⁹⁹ En l'état actuel du droit, rien n'empêcherait la mission *Remboursements et dégrèvements* de comporter un programme support avec des crédits limitatifs, permettant ainsi de donner des moyens aux deux programmes qui la composent.

Pour autant, la constatation des dépenses budgétaires de remboursements et dégrèvements, pour les différents impôts, ne rend compte que de manière partielle des dispositifs fiscaux, dans la mesure où une restitution de crédit d'impôt ne représente en général qu'une fraction de ce crédit (l'autre partie étant imputée en priorité sur l'impôt lui-même). Par conséquent, l'éclairage reste partiel, comme c'est le cas par exemple pour la prime pour l'emploi, dont une partie peut être identifiée dans les remboursements et dégrèvements et une autre partie est déduite de l'impôt sur le revenu avant son paiement et n'apparaît donc pas dans les données budgétaires.

B - STRATEGIE, OBJECTIFS ET INDICATEURS

1) - Une stratégie peu explicite

La stratégie de la mission *Remboursements et dégrèvements*, telle qu'elle est énoncée par l'avant-projet annuel de performance, est peu explicite. Elle se confond en effet avec l'unique objectif affiché, qui est de permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible.

Enfin, alors que la DGI ambitionne, suivant les termes mêmes de son contrat de performance, d'être « une administration de référence en Europe », l'avant-projet annuel de performance ne donne aucun élément relatif à la comparaison internationale des objectifs et des indicateurs.

2) - Des indicateurs de qualité de service

Compte tenu de l'absence de moyens et du caractère évaluatif des crédits en cause, les objectifs retenus ne sont orientés que vers la qualité du service rendu, par opposition à des objectifs d'efficience. Paradoxalement, la première mission de l'Etat en volume financier est donc ainsi dotée d'un seul objectif, identique pour les deux programmes, et seulement de trois indicateurs, ce qui contraste avec les autres programmes du MINEFI.

En outre, les indicateurs retenus pour les deux programmes de l'administration présentent un biais commun, car ils sont élaborés à partir du nombre d'affaires prises en charge et non de demandes déposées, ce qui exclut des statistiques le stock de demandes en souffrance.

Le programme *Remboursements et dégrèvements des impôts locaux* comprend un seul indicateur. Il ne comprend notamment pas d'indicateur renvoyant à l'impôt local le plus significatif en volume, qui est la taxe professionnelle (64% des masses financières en jeu).

XI - MISSION TRAVAIL

A - UNE STRATEGIE A PLUSIEURS NIVEAUX

La stratégie du ministère du travail s'exprime à travers cinq documents qui doivent être hiérarchisés et cohérents entre eux : le plan national d'action pour l'emploi (PNAE), qui répond aux dix lignes directrices fixées en juin 2003 au plan européen pour une période de trois ans, mais qui ne se traduit ni en lignes budgétaires, ni en suivi spécifique et constitue un cadre de référence sans contraintes ; les avant-projets annuels de performance des programmes (PAP) dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF ; la stratégie ministérielle de réforme (SMR) ; la directive nationale d'orientation (DNO) pour 2004-2005 et la circulaire annuelle sur la mise en œuvre du service public de l'emploi.

Le contexte 2004 est celui d'un changement de périmètre important, avec le transfert aux régions de compétences étendues en matière de formation professionnelle et aux départements du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu minimum d'activité (RMA). Enfin, la préparation en cours d'année du plan de programmation pour la cohésion sociale couvrant la période 2005-2009 a ajouté de nouveaux enjeux stratégiques. Le coût de ce plan pour le budget du ministère du travail, tel que prévu par l'article 80 de la loi du 18 janvier 2005, est de 7 154,4 M€ de dépenses supplémentaires sur cinq ans¹⁰⁰.

1) - Le lien entre la LOLF et la stratégie ministérielle de réforme doit être approfondi

La stratégie ministérielle de réforme du ministère du travail répond à une logique de modernisation des procédures, en vue d'atteindre les objectifs de performance des programmes. Elle s'attache donc à proposer des réformes des structures et du fonctionnement. En ce sens, elle recouvre une partie du projet annuel de performance du ministère.

La SMR a été arrêtée initialement en 2003. Un premier bilan et une actualisation ont été réalisés entre juillet et septembre 2004. Si les quatre directions de l'administration centrale¹⁰¹ ont participé à l'élaboration et suivent l'application de la SMR, les services déconcentrés n'ont en revanche pas été associés, alors qu'ils sont impliqués dans sa mise en œuvre.

Le bilan présenté au comité d'évaluation en septembre 2004 a fait apparaître des retards dans la réalisation des actions et une insuffisance du dispositif de suivi. Depuis lors, un tableau de bord trimestriel a été mis en place. Le bilan au début de l'année 2005 fait apparaître que sur les quinze mesures définies comme stratégiques pour 2004-2005, deux ont été mises en œuvre¹⁰² et neuf sont en voie de l'être selon un calendrier conforme aux prévisions. Deux mesures connaissent des retards qui ne remettent pas en cause leur réalisation¹⁰³. Une mesure¹⁰⁴ est suspendue, compte tenu de la décision de différer la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de la préparation des nouveaux textes sur le contrôle de la

¹⁰⁰ Montant des dépenses supplémentaires par rapport à la LFI 2004, en euros 2004.

¹⁰¹ Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO), Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), Direction des relations du travail (DRT).

¹⁰² La nomination d'un secrétaire général pour le ministère et le transfert au CNASEA du versement des crédits de l'insertion par l'activité économique.

¹⁰³ La mise en place d'une filière administrative dans les services déconcentrés et la transformation de l'institut national de la formation professionnelle (INTEFP) en établissement public.

¹⁰⁴ Le transfert des recours de l'administration centrale aux directions régionales.

recherche d'emploi. Enfin, une dernière mesure¹⁰⁵ est bloquée, faute d'engagement des discussions interministérielles.

Certaines des mesures de la SMR reprennent les indicateurs des PAP (par exemple, la mesure relative à la lutte contre le travail illégal), mais la DAGEMO reconnaît que le lien entre SMR et PAP devra être approfondi lors de l'actualisation de la SMR. D'autres indicateurs relèvent simplement du suivi de l'activité.

2) - La directive nationale d'orientation a préfiguré la mise en place de la LOLF et disparaît avec elle

La directive nationale d'orientation relative aux priorités stratégiques en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle a été, pour le ministère, un exercice préparatoire à la LOLF : elle a permis aux services de se familiariser avec la gestion par objectif. La directive 2003 avait déjà structuré les priorités par programme et mis en place des tableaux de bord semestriels. La directive 2004-2005, portant pour la première fois sur deux ans, décline les cinq programmes de la mission *Travail*, mais avec un nombre réduit d'objectifs, plus sélectifs (2 à 3 par programme) et assortis chacun de 2 à 3 priorités. Chacune des priorités est accompagnée d'indicateurs, dont certains mériteraient d'être retenus dans les projets annuels de performance.

La DNO ne sera pas reconduite en 2006, dans la mesure où elle pourrait faire double emploi avec les PAP. Le ministère envisage plutôt de la remplacer par un document annuel spécifique, structuré par programme, qui contiendrait les objectifs et les indicateurs opérationnels nationaux ne figurant pas dans les projets annuels de performance, mais devant apparaître dans les BOP.

La « circulaire annuelle sur l'action territorialisée du service public de l'emploi » est annexée à la DNO. Pour 2004, elle a fixé deux axes prioritaires : faciliter l'accès et le retour à l'emploi des publics qui en sont le plus éloignés et anticiper les effets sociaux des mutations économiques. Elle est remplacée en 2005 par une circulaire sur la répartition de l'enveloppe unique régionale prévue par le plan de cohésion sociale.

B - LA PREDOMINANCE DES COMPENSATIONS D'ALLEGEMENTS DE CHARGES SOCIALES

1) - La réintégration des compensations de charges sociales entraîne une modification profonde du budget du ministère du travail

La réintégration au budget du travail, en LFI 2004, des compensations d'exonérations de charges patronales pour les bas salaires et la réduction du temps de travail, qui avaient été supportées par le FOREC de 2000 à 2003, fait plus que doubler les crédits d'intervention (titre IV) et entraîne donc une modification profonde de l'équilibre interne du budget du travail.

¹⁰⁵ L'intégration de la délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal au sein de la direction des relations du travail.

LES SYNTHES PAR MISSIONS

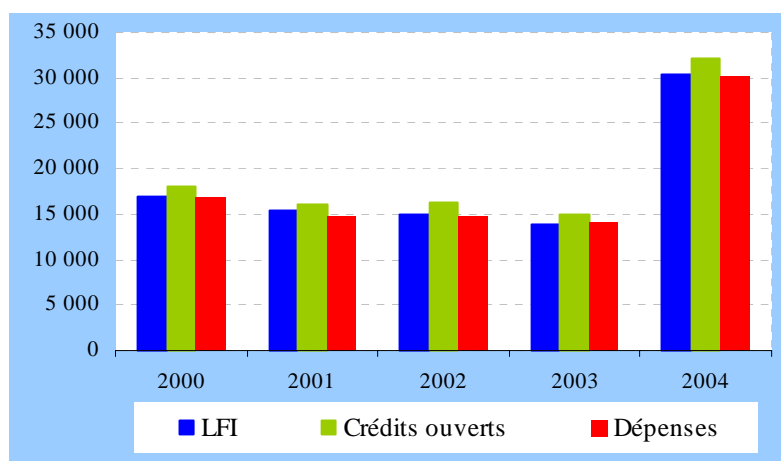
Tableau 33 - Evolution des crédits et dépenses d'intervention (titre IV) du budget du travail (2000-2004)

En M€

	2000	2001	2002	2003	2004	2004/03
LFI	17 005,8	15 419,1	14 900,1	13 861,9	30 424,0	119,5%
Crédits ouverts	17 982,8	16 005,6	16 273,6	15 062,8	32 066,5	112,9%
Dépenses	16 913,4	14 731,1	14 789,3	14 066,3	30 242,2	115,0%

Source : Budgets votés et ACCT

Graphique 16 - Evolution des crédits et dépenses d'intervention du budget du travail



Source : Budgets votés et ACCT

Le programme *Développement de l'emploi* qui concentre 57,2% des crédits de la mission, est composé presque exclusivement (99,3%) d'une action *Allègements de cotisations sociales*. En raison de son caractère d'automatisme, cette action ne se prête pas à un pilotage par la performance. La difficulté d'évaluer son impact¹⁰⁶ apparaît dans la formulation réductrice de l'objectif (la lisibilité des mesures) et des indicateurs, qui portent soit sur un aspect marginal (les versements aux employeurs), soit sur le contexte (part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total).

Tableau 34 - Mission Travail - La compensation des allègements généraux de cotisations sociales (bas salaires et RTT)

En Md€

	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses (*)	11,5	14,4	15,4	16,2	16,3

(*)FOREC, en droits constatés, jusqu'en 2003 ; budget du travail en 2004

Source : Rapports de la Cour sur la sécurité sociale et, pour 2004, contrôle financier

Les programmes *Accès et retour à l'emploi* et *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques*, qui regroupent les interventions traditionnelles du ministère en faveur de l'emploi, sont donc devenus minoritaires dans les crédits de la mission.

¹⁰⁶ Cf. Rapport public pour 2004, p. 243 à 248.

LES SYNTHES PAR MISSIONS

Tableau 35 - Mission *Travail* – Répartition par programme des crédits ouverts en LFI

En M€

Programme	LFI 2004	En % du total
Développement de l'emploi	17 353,8	57,2%
Accès et retour à l'emploi	7 335,9	24,2%
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 928,8	16,3%
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	181,0	0,6%
Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail	505,8	1,7%
Total	30 305,2	

Source : Avant-projet annuel de performance annexé au PLF 2005

Le programme *Accès et retour à l'emploi* regroupe la formation professionnelle et les « dépenses actives » de la politique de l'emploi, effectuées notamment à travers l'ANPE. Cependant, alors que plusieurs objectifs, et les indicateurs qui leur sont associés, reposent sur l'ANPE en termes de satisfaction des usagers, aucun objectif ni aucun indicateur ne porte, à ce jour, sur l'efficacité de l'agence. Il est envisagé de remédier à cette lacune dans le cadre du 4^{ème} contrat de progrès de l'agence, contrat dont la négociation est toujours en cours, dans l'attente du plan de programmation pour la cohésion sociale.

Le programme *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* est principalement consacré à la formation professionnelle et fait largement appel à l'AFPA. Le contrat de progrès 2004-2008 de l'AFPA (signé seulement le 18 février 2005) comporte certains indicateurs en rapport avec l'efficacité de l'association, comme le taux d'encadrement des formations.

Le programme *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* est de loin le plus petit des cinq programmes de la mission *Travail*. Il ne portait en 2004 que sur 181,0 M€, soit 0,6% du total des crédits de cette mission en LFI 2004. De surcroît, il n'atteint ce montant qu'en raison des crédits de personnel (inspection du travail), qui en constituent plus des 2/3 (68% en 2004). Ce programme tire son existence de la volonté du ministère d'isoler une politique menée en concertation avec les partenaires sociaux. La formulation des objectifs pâtit du fait qu'ils ne sont pas directement liés à l'engagement de crédits de l'Etat, mais davantage à un rôle de régulation et de contrôle, voire d'intermédiation joué par l'Etat dans le domaine des relations du travail.

Le programme *Gestion et évaluation des politiques de l'emploi* est le programme support de la mission *Travail* – à l'exception des personnels de l'inspection du travail, rattachés au programme *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*. Il recouvre des enjeux importants en termes de gestion des ressources humaines et d'évaluation des politiques. Cependant, les objectifs restent en deçà de ceux fixés par la stratégie ministérielle de réforme et les indicateurs ne portent pas sur l'efficacité.

2) - Les indicateurs sont dépendants de systèmes d'information multiples, dont certains ne sont pas encore mis en place

Beaucoup d'indicateurs restent à construire, en particulier ceux qui anticipent sur la mise en place des mesures inscrites dans la loi de programmation de cohésion sociale, lesquelles impliqueront nécessairement un délai pour leur entrée en vigueur, soit au minimum l'année 2005 et même davantage pour la collecte et le traitement des informations.

Anciens et cloisonnés, les systèmes d'information du ministère ne sont pas assez performants, qu'il s'agisse du système d'information sur les entreprises (SIE) ou du système de gestion des ressources humaines (Synergie-RH), pour alimenter les indicateurs. Pour certains d'entre eux, il faudra attendre la mise en place en 2005 et 2006 du nouveau système d'information de l'inspection du travail, SITERE, et compléter Synergie-RH pour les questions de formation des agents. Des projets d'amélioration sont cependant en cours : le ministère envisage de se doter à terme d'un système d'aide à l'analyse de la performance commun à l'ensemble des programmes.

Plusieurs systèmes d'information à construire dépendent entièrement des données collectées par des opérateurs de l'Etat au sens de la LOLF (ANPE, AFPA, CNASEA) et d'autres organismes (Unédic, ACOSS, OPCA¹⁰⁷), ce qui pose la question du contrôle de leur fiabilité et de leur mise en cohérence par l'administration.

C - LE RECOURS PREPONDERANT AUX OPERATEURS ET AUTRES ORGANISMES

Les interventions du ministère du travail se font de plus en plus par le recours aux opérateurs de l'Etat au sens de la LOLF¹⁰⁸, aux organismes de sécurité sociale (ACOSS, CCMSA¹⁰⁹), à l'Unédic et par transfert aux collectivités territoriales.

1) - La concentration des versements sur six organismes et les collectivités territoriales

Tableau 36 - Mission Travail - Les versements aux principaux gestionnaires des politiques de l'emploi

En M€

	Versements périodiques	Régularisation fin de gestion	Total versé gestion 2004
Dotation de décentralisation	1 826,4		1 826,4
ACOSS	17 491,2	168,9	17 660,1
CNASEA	2 384,1		2 384,1
CCMSA	1 754,4	44,9	1 799,4
Unédic	1 233,4	2,4	1 235,9
ANPE	1 615,5		1 615,5
AFPA	881,6		881,6
Sous-total	27 186,6	216,2	27 402,8
Total des versements	27 905,6	454,1	28 359,7

Source : Cour des comptes d'après contrôle financier

En 2004, le total des versements aux principaux gestionnaires des politiques de l'emploi - en incluant la dotation de décentralisation - atteint 28,4 Md€, soit 88,5% du total des dépenses de fonctionnement (titre III) et d'interventions (titre IV) du budget du travail (32,0 M€). Cette

¹⁰⁷ Organismes publics de collecte de la taxe d'apprentissage

¹⁰⁸ ANPE, AFPA, Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), Fonds de solidarité, Centre d'études de l'emploi, Centre d'information et de ressources sur la formation professionnelle continue (Centre Inffo) ; 2 opérateurs communs à d'autres missions : CNASEA (agriculture) ; Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ - éducation nationale).

¹⁰⁹ Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

évolution, que la réintégration des compensations d'exonérations rend particulièrement visible, tend à faire de ce budget un simple budget de transmission ou de répartition.

Six organismes – ACOSS, CNASEA, CCMSA, Unédic, ANPE, AFPA – et les collectivités territoriales destinataires de la dotation de décentralisation concentrent 96,6% de ces versements et représentent à eux seuls 85,5% du total des dépenses nettes des titres III et IV du budget du travail.

2) - D'importants reports de charges sur 2005

En fin de gestion 2004, un montant de 454,1 M€ a été versé aux organismes gestionnaires des dispositifs de l'emploi au titre de la régularisation de dettes de l'Etat vis-à-vis de ces organismes, dont certaines remontent à 1997. Ces régularisations n'ont pas suffi à apurer la situation et un report de charges de 722,2 M€ sur 2005 a été constaté au titre de la compensation des exonérations sociales, se décomposant entre 267,7 M€ encore dus au titre des régularisations des années antérieures et 454,5 M€ dus au titre des acomptes 2004. Les différentes catégories d'exonérations sont concernées : apprentissage et contrats de qualification jeunes ; dispositifs d'insertion des publics en difficulté ; mesures ciblées telles que les zones franches urbaines.

En outre, selon la délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle, l'Etat reste redevable de 1 382 M€ à l'égard de l'ACOSS et de la CCMSA au titre d'anciens contentieux ayant entraîné sa condamnation à payer - dette textile (320 M€), cotisations d'allocations familiales dans le secteur du BTP (139 M€) – et de désaccords sur les modalités de calcul des régularisations du FOREC pour 2000 (841 M€) et pour 2001 (82 M€).

D - UNE DEMARCHE EXPERIMENTALE EN COURS

1) - Des budgets opérationnels de programme par région

Chacun des programmes¹¹⁰ donnera lieu à un BOP déconcentré au plan régional, soit un total de 130 BOP pour les régions, auxquels devraient s'ajouter des BOP pour les deux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, soit au total 132 BOP déconcentrés.

Ces BOP régionaux comprendront l'intégralité des dispositifs, y compris ceux pour lesquels les services déconcentrés de l'Etat ne disposent que d'une capacité d'orientation à l'égard des opérateurs chargés de leur mise en œuvre. En revanche, seuls les crédits pour lesquels les services déconcentrés assurent la compétence d'ordonnateurs secondaires seront retracés dans le périmètre budgétaire de ces BOP.

Chacun d'eux comprendra trois volets : un plan d'action assorti d'objectifs chiffrés, un budget prévisionnel et un schéma d'organisation pour l'exécution financière du BOP, qui reposera sur les unités opérationnelles.

Les programmes comporteront aussi des BOP d'administration centrale : un pour le programme *Développement de l'emploi* et deux pour chacun des quatre autres programmes.

¹¹⁰ Pour le programme *Développement de l'emploi*, seule l'action *Promotion de l'emploi* donnera lieu à un BOP déconcentré, à l'exclusion de l'action *Allègement des cotisations sociales*.

2) - Huit régions sont concernées par les expérimentations

En 2004, le ministère a étendu l'expérimentation menée par ses services déconcentrés dans la région Centre depuis 2002 à sept autres régions, qui ont travaillé sur des thèmes préfigurant la mise en place de la LOLF : accès à l'emploi pour les régions Centre et Champagne-Ardenne, relations du travail pour les régions Bourgogne et Rhône-Alpes, et deux thèmes transversaux, la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs pour les régions Midi-Pyrénées et PACA et le contrôle de gestion pour les régions Franche-Comté et Lorraine.

Il a été demandé aux directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de chacune de ces régions de préparer pour début 2005, avec l'appui des comités techniques régionaux interdépartementaux, un budget opérationnel de programme sur la base des crédits inscrits au PLF 2005 sur l'un des programmes de la mission. Cette expérimentation a été l'occasion d'un dialogue de gestion à plusieurs niveaux. Les résultats ont été présentés en février 2005 aux directeurs d'administration centrale. La démarche sera étendue à toutes les régions pour la préparation du PLF 2006. En outre, quatre de ces huit régions se sont engagées dans la gestion globalisée des crédits correspondant au périmètre de leur BOP.

Par ailleurs, la DARES procède en 2005 à une gestion expérimentale de ses crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

E - LES ENJEUX DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1) - La nécessité d'une réflexion sur les effectifs

La répartition des effectifs du ministère du travail dans les services déconcentrés (9 456 emplois budgétaires au 1^{er} janvier 2005) se caractérise par une disparité entre les régions et selon les catégories, que le ministère a entrepris de réduire en 2004, sans y parvenir totalement. L'administration centrale (1 046 emplois budgétaires au 1^{er} janvier 2005) reste par ailleurs en sureffectif.

Le contraste entre les régions les plus attractives (Sud et Ouest) et les moins attractives apparaissait très fortement au début 2003 : pour toutes les catégories (A, B, C), les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Pays de Loire et Bourgogne étaient en sureffectifs, alors que les régions Nord - Pas de Calais, Picardie, Ile de France, Alsace et Centre étaient en sous-effectifs. L'évolution envisagée vers la gestion régionalisée de plafonds d'emplois à partir de 2006 impose de réduire au préalable les écarts entre les régions. Des efforts ont été entrepris, avec l'adoption de règles de gestion régionales au niveau des comités techniques régionaux interdépartementaux (CTRI). En 2004, les écarts ont été réduits pour les postes de catégorie A¹¹¹ et de catégorie C¹¹², mais restent importants pour la catégorie B.

La principale difficulté rencontrée a été l'absence d'outils communs de gestion des effectifs et des emplois du ministère. Le module correspondant du système d'information Synergie-RH n'ayant pas été mis en place et les services travaillant sur des fichiers de données locaux et non partagés, un modèle commun de tableau de bord de gestion a dû être mis en place. Pour les régions présentant les sureffectifs les plus importants, des plans pluriannuels de gestion des effectifs ont été établis par les CTRI et la DAGEMO, prévoyant pour la fin 2005 le retour à l'effectif de référence, tout en autorisant des sureffectifs temporaires (trois plans ont été validés en Bourgogne, Rhône-Alpes et Franche-Comté).

¹¹¹ Une seule région, Champagne-Ardenne, a encore un taux de vacance supérieur à 7% pour les emplois de catégorie A.

¹¹² Aucune région ne présente plus de sureffectif ni de sous-effectif supérieur à 7% pour les emplois de catégorie C.

Enfin, les prévisions de départs en retraite cumulés d'ici 2008 représentent 8% des emplois budgétaires du ministère au 1^{er} janvier 2005, soit 6,6% pour l'administration centrale et 8,1% pour les services déconcentrés.

RECOMMANDATION 16 : *Au-delà de la constatation des effets de la démographie, une réflexion devrait être engagée sur les incidences qui résulteront, pour les effectifs du ministère du travail, d'une part de la décentralisation de la formation professionnelle, d'autre part de l'externalisation croissante de la gestion des dispositifs d'aides à l'emploi au bénéfice des opérateurs.*

2) - Les réformes en cours

Le ministère est engagé dans une réforme des statuts d'emplois dans les services déconcentrés, qui constitue une priorité de la stratégie ministérielle de réforme : création d'une filière administrative propre aux directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) comprenant des emplois de secrétaires administratifs et des emplois d'attachés de l'emploi et de la formation professionnelle, création d'un statut de secrétaire général de DRTEFP. Cependant, les textes constitutifs de ces nouveaux statuts n'ont pu être pris en 2004, bien que les emplois et les crédits correspondants aient été inscrits dans la LFI.

La régularisation des assistants techniques du Fonds social européen, demandée depuis plusieurs années¹¹³ par la Cour, se poursuit lentement, mais n'est pas encore arrivée à son terme.

Enfin, dans la perspective de la LOLF, le ministère s'est doté en février 2005 d'un secrétaire général commun aux deux missions *Travail* et *Santé-solidarité*.

F - L'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS EN 2004

1) - La formation professionnelle connaît de profonds changements

La dotation de décentralisation a augmenté de 34% de 2003 à 2004 (de 1 389,4 M€ à 1 862,4 M€) sous l'effet, principalement, de l'augmentation de la rémunération des stagiaires et de l'augmentation des primes d'apprentissage (+399,2 M€), en application de l'article 134 de la loi du 30 décembre 2002, qui prévoit un transfert progressif de la charge de l'Etat vers les régions.

La dotation de la LFI 2004 au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales pour les contrats d'apprentissage (791,3 M€) avait été arrêtée sur la base de la modification à intervenir de l'arrêté du 5 juillet 2000 relatif à l'assiette forfaitaire de calcul des cotisations des apprentis (passage d'une base forfaitaire de 169 heures à 151,67 heures). L'arrêté modificatif n'est pas intervenu à ce jour, ce qui entraîne une augmentation des dettes de l'Etat envers les différents organismes de sécurité sociale, évaluée à environ 87 M€.

Les contrats de professionnalisation, créés par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, en remplacement des divers contrats de formation en alternance existants¹¹⁴, n'ont donné lieu qu'à la signature de

¹¹³ Notamment « Les dépenses d'assistance technique du FSE » rapport public 2000, p. 848 et « La gestion des crédits du FSE » rapport public 2003, p. 18.

¹¹⁴ Contrat de qualification jeune et adulte, contrat d'orientation, contrat d'adaptation.

LES SYNTHES PAR MISSIONS

1 433 contrats¹¹⁵ entre le 1er octobre et le 31 décembre, au lieu de 43 250 prévus pour 2004. 180 000 contrats de professionnalisation ont été prévus en 2005.

Comme en 2003, les crédits relatifs à la formation professionnelle ont subi en 2004 les plus fortes annulations du budget du travail : 259 M€ ont été annulés soit 12,4% de la dotation en LFI et 54,4% du total des crédits annulés sur les chapitres d'intervention.

2) - La décrue des emplois jeunes a été plus lente que prévu

Les effectifs d'emplois jeunes, qui étaient encore de 134 278 fin 2003, ont diminué de 31,4% à fin 2004. Cette évolution est plus lente que prévu : fin 2003, la DGEFP prévoyait que le nombre des bénéficiaires fin 2004 ne serait plus que de 70 000. Il faudra attendre un an de plus pour parvenir à ce chiffre.

Tableau 37 - Mission *Travail* - Répartition des crédits, dépenses et effectifs des emplois jeunes en 2004

En M€ et nombre d'agents

	LFI 2004	Crédits transférés et dépenses	Effectifs fin 2004	LFI 2005 En M€	Effectifs fin 2005 (prévisions)
Education nationale ¹¹⁶	342,1	339,8	15 794	221,5	10 956
Justice ¹¹⁷	23,5	21,7	1 353	20,6	434
Total ministères	365,6	361,5	17 147	242,1	11 390
Emploi (CNASEA) ¹¹⁸	1 209,1	1 088,6	74 931	754,3	60 066
Total	1 574,7	1 450,1	92 078	996,3	71 456

Source : DGEFP

3) - Les crédits pour l'insertion des publics en difficulté n'ont pas été correctement évalués

Comme les années précédentes, le contrat emploi-solidarité (CES) reste le premier dispositif en volume d'entrées et, comme en 2003, le nombre d'entrées en CES (233 442 au 31 décembre 2004 pour une dépense de 666,6 M€) a été largement supérieur aux prévisions sur lesquelles avait été fondée la dotation en LFI (543,8 M€ pour 170 000 bénéficiaires). Le Gouvernement a pris la décision d'ouvrir 60 000 postes supplémentaires au dernier trimestre, devant l'augmentation du chômage et dans l'attente des nouveaux contrats qui seront mis en place par le plan de cohésion sociale. Les crédits ouverts ont été portés à 836,7 M€, principalement par mouvements internes (104,3 M€) et par la LFR de décembre (174,1 M€).

De même, les crédits de la LFI (47 M€) prévus pour la compensation de l'exonération de cotisations sociales liée au contrat initiative-emploi (CIE) ont été insuffisants. Les crédits ouverts (198,3 M€ dont 138,7 M€ en LFR de décembre) n'ont pas permis d'apurer les droits constatés sur 2004 (116,9 M€ en situation provisoire), mais ont permis seulement de régulariser à hauteur de 196,8 M€ une partie des sommes dues au titre de 2003 (dont 26 M€ seront reportés sur 2005).

En revanche, plusieurs dispositifs n'ont pas connu le développement escompté. Le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité créé par la loi du 18 décembre 2003, pour lequel avait été prévue une dotation de 20 M€ en LFI, n'a donné lieu à aucune dépense, de nombreux

¹¹⁵ Données DARES.

¹¹⁶ Données ministère de l'éducation nationale : stock à fin décembre 2004, projection de stock à fin 2005.

¹¹⁷ Données ministère de la justice : prévisions de stock à fin 2004 et 2005.

¹¹⁸ Données CNASEA : postes payés à fin décembre 2004 ; projection de stock à fin 2005.

conseils généraux, gestionnaires de la mesure, ayant fait part de leur opposition à ce dispositif. Selon l'ACOSS, 82 personnes seulement étaient concernées en novembre 2004.

De même, aucune dépense n'a été effectuée pour le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) pour lequel étaient prévus 69,3 M€ en LFI. 1 125 personnes seraient concernées au 31 décembre 2004 mais le CNASEA, choisi comme opérateur, n'a perçu aucun versement de la part de l'Etat, le cahier des charges n'ayant pas été achevé en 2004. Les crédits ont servi de gage pour le financement du décret d'avance du 19 août 2004 sur l'hébergement d'urgence.

Le contrat « jeune en entreprise » a eu un succès limité. Comme en 2003, les crédits concernés ont été surévalués en LFI et les dépenses (272,5 M€) n'ont représenté que 65,4% de la dotation initiale, pour 121 003 personnes concernées au 31 décembre 2004. Une partie des crédits non employés a servi de gage pour financer d'autres dépenses.

4) - Les retards des contrats de plan Etat-régions continuent à augmenter

Comme les années précédentes, le taux de consommation reste très faible pour les actions consacrées à l'emploi : les reports représentent deux années de dotation en LFI et ne parviennent pas à être consommés dans l'année. Pour le volet de la formation professionnelle, le montant des reports est supérieur à la dotation en LFI, ce qui a donné lieu en 2004 à une annulation de 51 M€. L'échéancier des contrats de plan, qui devaient s'achever en 2006, ne sera pas respecté. Ces retards sont dus en particulier à la date tardive de délégations de crédits qui, en 2004, sont intervenues en novembre. Les dépenses n'ont donc pas pu être engagées, ni a fortiori donner lieu à paiement.

5) - Les crédits consacrés à l'accompagnement des restructurations ont été sous-évalués

La loi du 21 août 2003 prévoit la suppression, à partir du 1^{er} janvier 2005, des préretraites progressives, dispositif créé au début des années 80, qui est désormais en contradiction avec l'objectif de maintien en emploi des travailleurs âgés. Les effectifs concernés restent toutefois supérieurs à 40 000 (49 777 fin 2003, 40 681 fin décembre 2004). La contribution attendue des entreprises a été, comme les années précédentes, surestimée en LFI et a nécessité différents mouvements en cours de gestion pour pallier l'insuffisance de la dotation initiale.

Les effectifs concernés par le dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs salariés (CATS) ont continué à augmenter (20 213 fin 2003, 25 884 fin décembre 2004) alors que la LFI, avec une dotation de 176,8 M€, reposait sur une hypothèse de 19 580 bénéficiaires. Les crédits ont dû être abondés par décret d'avance.

XII - MISES A JOUR CONCERNANT LES MINISTÈRES TRAITES DANS LES RAPPORTS SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2002 ET 2003

A - AGRICULTURE, PECHE, ALIMENTATION ET AFFAIRES RURALES

1) - La mise en œuvre de la LOLF

Le budget du ministère est réparti entre une mission ministérielle *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* comprenant quatre programmes¹¹⁹ et trois missions interministérielles : *Enseignement scolaire, Recherche et enseignement supérieur, Sécurité sanitaire* ; cette architecture tient compte des observations émises aussi bien par les commissions des finances des deux assemblées que par la Cour. Si le périmètre des programmes est désormais stabilisé, le découpage des programmes en actions et sous-actions, entendues comme unités de gestion des crédits dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP), est en cours.

Les structures et les modes de gestion existants ont fortement pesé sur les choix en matière d'architecture comme de procédures : ainsi, pour ce qui concerne les fonctions transversales, il ne semble pas que le ministère soit allé au bout des possibilités de ventilation des moyens au sein des programmes opérationnels ; par ailleurs, quoiqu'il envisage de déconcentrer progressivement la gestion des différents BOP, il entend mettre en place les instruments propres à préserver à l'échelon central la maîtrise des diverses actions ministérielles ; aussi a-t-il créé dès 2005, pour chaque chapitre expérimental, les outils permettant de réaliser des comptes rendus harmonisés au titre de la programmation et du suivi de l'exécution budgétaire, qui enfermeront les modalités d'exercice de la fongibilité dans un cadre très strict. De même, en matière de gestion des ressources humaines, c'est au futur secrétariat général du ministère qu'incombera la tâche de garantir le respect du plafond d'autorisations d'emplois et des plafonds de masse salariale par programme, chacun des responsables de programme devant à cette fin lui déléguer la gestion de son BOP relatif aux personnels.

Les autres chantiers de la LOLF progressent à un rythme inégal : les travaux relatifs à la mesure de la performance, auxquels les principaux opérateurs ont d'ailleurs été associés, ont abouti à la sélection d'objectifs stratégiques associés à des indicateurs présentés dans des avant-projets annuels de performance ; la phase suivante de définition des objectifs opérationnels n'en est qu'à ses prémices. Le contrôle de gestion se met en place dans les services, en étroite liaison avec la mise en œuvre de la LOLF.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, le ministère a désormais précisément identifié les difficultés liées à l'utilisation de l'outil ODE pour le recensement de ses emplois et le calcul de son plafond d'autorisation d'emplois. Un accord est intervenu avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur le décompte des agents en équivalent temps plein. Le comptage effectué par le ministère des emplois rémunérés par l'Etat¹²⁰ s'établit à environ 40 000 agents en équivalent temps plein.

¹¹⁹ *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural, Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés, Forêt et Soutien des politiques de l'agriculture.*

¹²⁰ Y compris les personnels enseignants et de documentation de l'enseignement technique privé.

La définition de la stratégie ministérielle de réforme est jusqu'ici restée relativement séparée de la préparation de la mise en œuvre de la LOLF ; sans doute une fonction de coordination incombera-t-elle prochainement au secrétariat général du ministère ; sur le fond, l'actualisation de la SMR en mars 2005 a permis de constater que l'avancement du projet était globalement conforme aux prévisions initiales, dans son calendrier comme dans son contenu.

2) - L'analyse de la dépense

Les dépenses effectuées sur le budget du ministère ont été en retrait de plus de 5%, à 4,5 Md€, par rapport à celles de l'année précédente, en ligne avec la baisse de 4% des crédits votés en LFI.

Les reports de crédits de 2003 sur 2004 (397 M€ en dépenses ordinaires et 324,3 M€ en dépenses en capital) sont en nette diminution par rapport aux années précédentes (respectivement 733,9 M€ et 197,5 M€ en 2003). Une partie importante a fait l'objet de reports anticipés, en raison du passage de la comptabilité du ministère sous l'application interministérielle ACCORD 1bis en mars 2004. Cette situation induit cependant deux dérives opposées, également susceptibles d'altérer la sincérité de la loi de finances.

Les difficultés déjà observées en lien avec l'insuffisance ou l'excès des dotations votées en LFI se sont reproduites en 2004 : ainsi le décret du 14 juin 2004 a-t-il ouvert à titre d'avance un crédit de 47,3 M€ au titre de la garantie contre les calamités agricoles qui n'avait reçu aucune dotation en LFI. Comme l'année précédente, les charges de personnel ont nécessité un abondement en fin d'année, de 22,9 M€, à raison de 18,6 M€ par décret de virement et 4,3 M€ par arrêté de répartition des charges communes. De même, 85,1 M€ ont été payés en février 2004 au titre des dépenses de l'apurement FEOGA 2003, tandis que celles dues au titre de l'exercice 2004, de l'ordre de 226 M€, seront financées par le report sur 2005 des crédits de la LFR 2004. Enfin, le report de charge constaté par la Cour en 2003 sur les dépenses d'analyses des services vétérinaires prescrites dans le cadre de la lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles ovines et bovines, quoiqu'en diminution, reste de l'ordre de 60 M€.

A l'inverse, les importants reports du FNDAE, budgétisé au 1er janvier 2004, (182,1 M€) ont permis de constituer une marge que les annulations opérées par le décret du 9 septembre 2004 (14 M€) et la LFR (1 M€) ont à peine entamée. Le montant des crédits ouverts sur ce chapitre, représentant plus de deux fois les dépenses de l'exercice, a permis le report de 84,6 M€ de 2004 sur 2005 sur le chapitre 61-40 « Modernisation de l'appareil de production agricole ».

L'exercice 2004 a été caractérisé par l'importance des opérations budgétaires infra-annuelles : la comparaison des crédits annulés en cours d'exercice et des ouvertures autorisées en LFR 2004, d'une part et celle des chapitres abondés par décret de virement et des annulations de la LFR, d'autre part, montrent des mouvements de sens contraires qui traduisent un défaut de pilotage des crédits notamment lorsqu'ils concernent des dépenses de rémunérations.

Après la budgétisation du FNDAE en 2004, seul subsiste le Fonds national des courses et de l'élevage qui, dans la nouvelle architecture budgétaire, devrait prendre la forme d'une mission dotée d'un programme unique hors budget général de l'Etat. Le ministère prévoit cependant de donner suite aux interrogations exprimées par la Cour dans son rapport public de 2003 sur « l'Etat et les courses de chevaux » en supprimant prochainement ce compte d'affectation spéciale.

B - ECONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE**1) - La nouvelle architecture budgétaire dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF est destinée à évoluer**

L'architecture budgétaire actuellement définie en vue de la mise en œuvre de la LOLF est destinée à évoluer, notamment à l'initiative du MINEFI¹²¹. Dans sa forme actuelle, elle appelle deux types de remarques : d'une part, le programme *Soutien des politiques économique, financière et industrielle*, programme support du MINEFI, comporte des moyens qui devraient être ventilés dans les programmes opérationnels. De même, dans les différents programmes, l'action *Soutien* est importante et fréquemment dénuée de tout objectif et de tout indicateur¹²² ; d'autre part, l'association des autorités administratives indépendantes soulève une difficulté ; les budgets du Conseil de la concurrence, de la Commission de régulation de l'énergie et de l'Autorité de régulation des télécommunications sont des actions du programme *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services*, mais aucun instrument de mesure de la performance ne leur est associé.

La définition des actions au sein des programmes du ministère ne correspond pas à des processus ou à des structures administratives. Elle a vocation à donner une visibilité sur l'emploi des crédits par catégorie de destinataires, par secteur ou par type d'instrument. Le choix de distinguer les actions des structures administratives a pour avantage de préserver la souplesse et la capacité d'évolution de l'organisation administrative comme de l'architecture budgétaire. L'inconvénient est de rendre assez peu perceptible l'articulation, au sein du programme, entre les actions, les objectifs et les indicateurs.

L'association des opérateurs de l'Etat à la préparation de la mise en œuvre de la LOLF est restée jusqu'ici limitée¹²³.

Enfin, l'absence de cadre juridique dans lequel s'exercera la responsabilité des directeurs de programme pose une difficulté particulière au MINEFI, en raison du choix du secrétaire général du ministère comme responsable de certains programmes.

2) - Les expérimentations devront être étendues

Les expériences de globalisation et de fongibilité des crédits concernent au MINEFI 19 446 emplois et 825 M€ en 2004. Pour autant, une accélération significative doit se produire en 2005 pour se rapprocher au plus près de la « cible LOLF ».

Ces expérimentations ont apporté des enseignements positifs : rapprochement des équipes chargées des ressources humaines et de la gestion des crédits, approfondissement de la réflexion sur les objectifs et les indicateurs. Elles ont également mis en évidence des difficultés. Notamment, la formalisation du dialogue de gestion entre l'échelon central et l'échelon déconcentré engendre une certaine lourdeur gestionnaire et pose la question de l'articulation avec le dialogue déjà existant dans les directions sous contrat de performance (DGCP et DGI).

La gestion de la masse salariale est l'aspect qui soulève le plus de difficultés aux expérimentateurs. Les outils de gestion n'étant pas finalisés au début de l'année 2005, la mise

¹²¹ Deux programmes vont disparaître dans le PLF 2006 : il s'agit du programme *Versement à la CNAF* de la mission *Engagements financiers de l'Etat*, et des deux programmes relevant du MINEFI dans la mission interministérielle *Régimes sociaux et de retraite*, qui fusionneront en un seul.

¹²² L'action *Soutien* du programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* représente 943 M€

¹²³ Les opérateurs n'ont notamment pas été associés aux travaux de décompte des emplois rémunérés par l'Etat, alors qu'ils représentent 25 000 emplois en équivalent temps plein.

en œuvre de la fongibilité asymétrique risque d'être très limitée et les marges de manœuvre dégagées en matière de gestion de personnel seront davantage constatées que déterminées et maîtrisées. La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique a porté en 2004 sur 9,3 M€ de crédits de personnel pour l'ensemble des services expérimentateurs, soit seulement 1,1% des crédits globalisés. Ces difficultés sont renforcées par le fait que le niveau auquel doit jouer la fongibilité asymétrique (programme, budget opérationnel de programme ou unité opérationnelle) n'est pas décidé.

3) - La mise en œuvre du contrôle de gestion nécessite un cadre harmonisé

Si la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration a été chargée par le secrétaire général du MINEFI, d'assurer la coordination des travaux d'élaboration des objectifs et indicateurs stratégiques des programmes, en revanche la définition des moyens et des structures du contrôle de gestion n'est qu'imparfaitement définie, puisque aucun support harmonisé n'est actuellement déterminé.

Pour les programmes concernant plusieurs directions du ministère, une organisation informelle a été mise en place et regroupe, autour du responsable de programme, les directeurs fonctionnels à partir des travaux conduits par leurs services de contrôle de gestion et de suivi de la mise en œuvre de la LOLF. Le principe du rattachement direct de cellules dédiées à la mesure de la performance auprès des responsables de programmes n'est donc pas encore arrêté, pas plus que la situation vis-à-vis de ces derniers des cellules de contrôle de gestion des directions.

L'axe principal de la réflexion 2005 pourrait donc utilement porter sur l'articulation entre la nouvelle architecture budgétaire et la dynamique du contrôle de gestion.

4) - La LOLF et la réforme de l'Etat doivent être plus étroitement liées

Même si ces deux exercices répondent à deux logiques distinctes, la SMR se situant dans un projet de transformation des pratiques et des organisations, le lien entre la stratégie ministérielle de réforme et la mise en œuvre de la LOLF devrait être développé.

En effet, s'il peut être légitime, en raison de leur nature, que toutes les actions de la SMR ne trouvent pas leur pendant dans l'avant-projet annuel de performance, en revanche, il est plus difficilement justifiable que des objectifs stratégiques mentionnés dans l'avant-PAP ne trouvent pas leur écho dans la SMR. C'est pourtant le cas de plusieurs objectifs des programmes *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* et *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*.

5) - La baisse des effectifs du MINEFI reste modérée

Sur la base des données établies par le ministère¹²⁴, les effectifs réels en équivalent temps plein s'établiraient à 176 061 agents¹²⁵, en baisse de 1,5% au cours des quatre dernières années.

¹²⁴ La fiabilité de ces données est toutefois sujette à caution, comme les années précédentes, notamment parce que ne sont pas inclus dans ce décompte les emplois rémunérés sur des crédits de fonctionnement.

¹²⁵ A comparer à un effectif budgétaire inscrit en LFI 2004 de 177 716.

C - INTERIEUR : POLICE NATIONALE

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 prévoit d'affecter, sur la période 2003 à 2007, 2 750 M€¹²⁶. A l'issue des deux premières années, 1 461,4 M€ de dépenses ont été réalisés, soit 53% de l'enveloppe totale. Si les crédits de personnels ont fait l'objet d'une progression conforme à la programmation, les investissements (immobilier et équipements informatiques et de transmission) connaissent un certain retard.

1) - La résorption des surnombres n'a pas été poursuivie en 2004

Les emplois budgétaires de la police nationale s'élevaient en LFI 2004 à 144 603 pour un effectif réel en 2004 de 146 713 agents, soit un surnombre global de 2 110 agents. Les surnombres d'agents du corps d'encadrement de la police nationale¹²⁷ ont donné lieu à un début de résorption en 2002, qui n'a pas été poursuivi en 2003 et 2004. Selon le ministère, ces surnombres n'ont pas vocation à être résorbés par les créations d'emploi dans le cadre de la LOPSI.

Tableau 38 - Evolution des surnombres dans le corps de maîtrise et d'application

	Surnombres autorisés	Cumul	Résorption	Total
1998	234	234		234
1999	273	507		507
	683	1 190		1 190
2000	1 000	2 190		2 190
2001	1 000	3 190	28	3 162
2002			1 000	2 162
2003			45	2 117
2004			0	2 117

Source : Source : contrôleur financier auprès du ministre de l'intérieur

2) - La masse salariale est conforme aux crédits de personnel prévus en LFI

La masse salariale de la police nationale s'élève en 2004 à 4,6 Md€ Elle a progressé de 2,7% par rapport à 2003 et représente 85,6% des dépenses de fonctionnement. Pour la première année, les dépenses réelles ne dépassent plus les crédits votés en LFI.

3) - La police nationale a expérimenté la rémunération au mérite

La police nationale a initié en 2004 une expérimentation de rémunération au mérite avec le versement d'une prime de résultats exceptionnels, créée par un décret du 21 juillet 2004, pour une enveloppe de crédits de 5 M€. Cette prime est attribuée selon trois régimes :

¹²⁶ Soit : 1 570 M€ pour les personnels (6500 créations d'emplois), dont 221,8 M€ ont été réalisés en 2003 et 2004 (2 900 emplois créés en 2003 et 2004) ; les mesures prises ces deux années ont un impact financier global sur la période de programmation de 1 048,3 M€ ; 1 180 M€ destinés à l'équipement des services, dont 413,1 M€ ont été réalisés en 2003 et 2004.

¹²⁷ Nouvelle appellation du corps de maîtrise et d'application depuis le décret du 23 décembre 2004.

- à titre collectif, en fonction des résultats mesurés à partir d'indicateurs définis par le ministre de l'intérieur et obtenus par tout ou partie des personnels et affectés à la DCSP¹²⁸, la DCPAF¹²⁹, la DCCRS¹³⁰ et la PP¹³¹ ; le montant annuel de la prime est alors fixé à 400 €;

- à titre individuel à raison de la qualité des services rendus dans l'exercice des missions opérationnelles ou de soutien de la police nationale, le montant de base est fixé à 100 € auquel peut être appliqué un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5 ;

- à titre collectif au titre de la participation à un événement exceptionnel au plan national.

Ce dispositif, potentiellement ouvert à de nombreux bénéficiaires, a fait l'objet d'un ciblage évitant la dispersion de l'enveloppe de crédits : 17 279 primes de résultats exceptionnels ont été attribuées (soit 12% des personnels concernés), pour un montant moyen de 289 €

4) - La réforme des corps et des carrières a commencé à être mise en application en 2004

Un protocole d'accord a été signé le 17 juin 2004 par le ministre et la quasi-totalité des organisations syndicales, portant réforme des corps et des carrières de la police nationale. Il s'applique pour la période 2004 à 2012 et le coût des mesures prévues est estimé à 430 M€³². Cette réforme vise à renforcer l'efficacité opérationnelle de la police nationale.

Les mesures portent sur la déflation des corps de commandement et d'encadrement, ainsi que de conception et de direction, le repyramidage entre les corps, des revalorisations indiciaires, la professionnalisation des agents, la valorisation de la fonction administrative, le renforcement de la motivation et la récupération du potentiel de travail.

Les premières mesures ont commencé à s'appliquer au 1er octobre 2004, pour un coût en 2004 de 10,6 M€

D - JEUNESSE ET ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

1) - L'exercice de décompte des effectifs réels laisse encore certaines zones d'ombre

Avec un effectif de plus d'un million d'agents, la mission *Enseignement scolaire* est le premier employeur public.

L'exercice de décompte des effectifs rémunérés par l'Etat en vue de la détermination des plafonds d'emplois dans le cadre de la LOLF a eu un premier effet en 2004 avec l'intégration de 51 262 emplois qui, jusque là, n'apparaissaient qu'en crédits et non en effectifs dans les « verts » budgétaires¹³³.

¹²⁸ Direction centrale de la sécurité publique.

¹²⁹ Direction centrale de la police aux frontières.

¹³⁰ Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité.

¹³¹ Préfecture de police.

¹³² Jusqu'en 2007, les mesures seront financées au titre des crédits LOPSI et certaines mesures seront financées par redéploiements internes (par exemple, les repyramidages des corps).

¹³³ Il s'agit de 20 638 maîtres d'internat et surveillants d'externat, auparavant rémunérés sur crédits, et de 30 624 assistants d'éducation et auxiliaires de vie, recrutés en 2003 et 2004 en remplacements des emplois jeunes en voie de suppression. Compte tenu d'une légère réduction des effectifs par ailleurs, l'augmentation nette en 2003 s'établit à 48 733 (cf. titre III - IV - A - 1 du présent rapport).

De ce fait, pour la première fois, la section affiche en 2004 un effectif budgétaire supérieur à un million d'agents (1 006 525 emplois budgétaires). L'augmentation par rapport à 2003 s'explique par la modification de périmètre citée ci-dessus. Au delà de ce périmètre, le nombre des emplois rémunérés par l'Etat et non comptés dans les emplois budgétaires n'est toujours pas connu avec précision.

Il faut prendre en compte notamment 5 194 emplois d'agents d'internat et de demi-pension dans les lycées et collèges¹³⁴, mais aussi les personnels enseignants de l'enseignement privé (environ 133 000 emplois en équivalent temps plein d'enseignants des établissements privés sous contrat), les vacataires, les emplois jeunes, les contrats emplois consolidés ou solidarité, les assistants de langue... Les services de l'éducation nationale indiquent ne pas effectuer de suivi pour ces catégories emplois.

Le plafond d'emploi qui doit être arrêté dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF nécessitera des progrès substantiels afin d'éclaircir les zones d'ombre.

2) - Les dépenses de rémunérations sont restées stables en 2004, tandis que les dépenses de pension poursuivaient leur progression

Après retraitement pour tenir compte des dépenses sur les dotations de crédits globalisés, les dépenses des personnels de l'enseignement public se sont élevées, en 2004, à 34,5 Md€, contre 34,6 Md€ en 2003, en baisse de 0,3%.

Les dépenses de l'enseignement privé ont pour leur part progressé de 2,6%. En raison de l'insuffisance des crédits budgétaires, les crédits de rémunérations de l'enseignement privé ont dû être abondés de 87,7 M€ en gestion.

Au total, les dépenses de rémunérations des personnels en activité, secteurs public et privé confondus, se sont élevées en 2004 à 40,4 Md€

La part représentée par les pensions dans le budget de la section scolaire continue à augmenter et atteint 22,0%.

E - SANTE ET SOLIDARITE

1) - Le bilan contrasté de l'expérimentation de la LOLF

Le bilan de l'expérimentation effectuée sur le chapitre « Santé publique - prévention », transformé en un programme expérimental sous la forme d'un budget opérationnel de programme, reste contrasté. La mise en œuvre de la gestion globalisée et fongible des crédits n'a pas été pleinement satisfaisante.

Il ressort de l'expérimentation qu'au moins 11 M€ de crédits initialement consacrés au plan national de lutte contre le cancer n'ont pas été engagés et n'ont pas été mis à profit pour d'autres actions, alors que le principe de fongibilité l'autorisait et que des besoins de financement existaient dans d'autres domaines d'intervention en matière de prévention sanitaire.

En outre, le ministère a prélevé 0,5 M€ sur le chapitre expérimental « Santé publique - prévention » pour abonder le chapitre 31-41 des rémunérations principales, en contradiction avec le principe de fongibilité asymétrique fixé par l'article 7 de la LOLF qui entrera en vigueur pour le budget 2006

¹³⁴ Qui apparaissent dans le « vert » budgétaire.

2) - La gestion budgétaire de 2004 a confirmé les sous-dotations récurrentes en LFI

Des ouvertures de crédit importantes ont été nécessaires en loi de finances rectificative ou par décret d'avance pour pallier la sous-évaluation de certaines dotations ou éteindre des dettes : allocation aux adultes handicapés, financement de la couverture maladie universelle complémentaire, hébergement des demandeurs d'asile, frais de justice ; au total, les ouvertures en LFR et décret d'avance ont dépassé 751 M€

L'inscription en LFR des crédits de la prime de Noël pour les bénéficiaires du RMI (283 M€) porte également atteinte à la sincérité de la LFI, cette prime étant reconduite chaque année.

A l'inverse, 60 M€ ont été inscrits en LFR au titre de l'aide aux rapatriés, alors que l'exécution 2004 a été marquée par un très faible taux de consommation des crédits correspondants : 21,1 M€ pour 98 M€ de crédits ouverts, soit un taux de consommation de 20%, moitié moindre qu'en 2003 (45,7%). En outre, ces crédits votés en LFR sont destinés à financer le coût en 2005 des dispositions de la loi du 23 février 2005 « portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ». Ils auraient donc dû figurer dans la LFI pour 2005.

Le montant des reports de crédits tend à s'accroître : 448 M€ sur 2004 contre 298 M€ en 2003.

Enfin, les dettes vis-à-vis de la sécurité sociale restent importantes. Au titre des minima sociaux (allocation de parent isolé, fonds spécial d'invalidité, aide médicale d'Etat), le montant des dettes de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale (branches famille et maladie) dépasse 700 M€ fin 2004, après LFR.

Une amélioration de la prévision budgétaire est nécessaire pour la couverture des engagements et des dettes. Elle sera également essentielle pour l'élaboration du budget prévisionnel (ou plan d'emploi des crédits) qui conditionne l'octroi d'un visa global pour les engagements de dépenses, dans le cadre du protocole d'expérimentation des nouvelles modalités de contrôle financier central, signé le 8 mars 2004 et entré en vigueur au cours du second semestre 2004.

Cette amélioration doit également être recherchée en ce qui concerne les prévisions de rattachement de fonds de concours. En effet, si la gestion 2003 avait été caractérisée par une forte sous-estimation des recettes, la gestion 2004 a été marquée par une forte surestimation. Les recettes se sont établies à 88,1 M€ soit 50% des recettes prévues. Pour le fonds BIOTOX, les recettes constatées représentent 39% des recettes prévues.

F - VILLE ET RENOVATION URBAINE

1) - Mise en œuvre de la LOLF

La mission *Ville et logement* est dotée de quatre programmes, dont le périmètre a été modifié conformément aux propositions des assemblées parlementaires. Le programme *Equité sociale et territoriale et soutien* fera l'objet de budgets opérationnels de programmes déclinés au niveau régional. Une expérimentation, portant sur une part modeste des crédits (6% des crédits du programme), est en cours en 2005 dans trois régions.

La responsabilité des programmes *Rénovation urbaine* et *Equité sociale et territoriale et soutien* est confiée à la Déléguée interministérielle à la ville, qui assurera la tutelle de

l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), opérateur chargé de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine et qui fera l'objet d'un budget opérationnel de programme au niveau national. Les crédits du programme *Rénovation urbaine* seront délégués à l'ANRU.

Cependant, la délégation interministérielle à la ville ne paraît pas actuellement, du fait du caractère récent de cet opérateur¹³⁵, disposer des informations nécessaires au suivi de l'activité et des performances de l'agence. De plus, l'ANRU a été peu associée à la définition des instruments de mesure de la performance du programme *Rénovation urbaine*.

RECOMMANDATION 17 : *La Cour observe que la délégation interministérielle à la ville, qui assure la tutelle sur l'Agence nationale de rénovation urbaine, ne dispose pas des éléments lui permettant de suivre les financements, l'activité et les performances de cet opérateur et recommande que les mesures nécessaires soient mises en place pour que la tutelle puisse s'exercer effectivement.*

2) - L'exécution budgétaire

Le budget de la ville est un budget d'intervention (au sens de la LOLF) puisque 97,6% des dépenses en 2004 ont été effectuées sous forme de transferts¹³⁶. A ce titre, il est particulièrement exposé aux mesures de régulation, qui ont porté sur 33% des crédits ouverts en début d'année (LFI et reports de la gestion 2003). Les reports eux-mêmes, bien qu'en baisse depuis deux ans, sont encore importants (24% des crédits ouverts en LFI).

Les dépenses du budget de la ville ont baissé pour la deuxième année consécutive. En 2004, cette baisse a été de 6,5%¹³⁷ et a ramené le montant des dépenses à 331,2 M€ Elle a porté notamment sur les subventions versées par le Fonds d'intervention pour la ville aux associations et collectivités territoriales dans le cadre des contrats de ville. Cette évolution correspond à la stratégie annoncée par le ministère de réorientation vers l'investissement dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Cependant, cette baisse n'a pas été compensée par la montée en puissance attendue du PNRU. En effet, en raison des retards dans la mise en place de l'ANRU, aucune subvention n'a été versée à cet organisme sur le budget de la ville en 2004¹³⁸, alors que 43 M€ avaient été inscrits en loi de finances initiale.

¹³⁵ L'ANRU a été mise en place au cours de l'année 2004.

¹³⁶ Titres IV et VI de l'ordonnance organique.

¹³⁷ Après une baisse de 20,2 % en 2003

¹³⁸ 76 M€ ont été versés sur le budget du logement.

TITRE 6 - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

I - LES COMPARAISONS INTERNATIONALES

Au moment où le Parlement, par l'intermédiaire des commissions des finances des deux Assemblées, se penche sur les objectifs et les indicateurs de performance choisis par l'Etat pour élaborer les « projets annuels de performances » qui seront désormais joints au projet de loi de finances (article 51-5 de la loi organique du 1^{er} août 2001), il était nécessaire de s'interroger sur la façon dont nos partenaires de l'Union européenne conçoivent et utilisent la démarche de performance pour l'allocation des ressources budgétaires.

Comme cela a été précédemment souligné par la Cour¹³⁹, il n'y a pas eu, chez nos partenaires européens, et plus généralement dans les pays de l'OCDE, de rapport explicite entre réforme budgétaire et gestion des performances, à la différence de la France qui a fait le choix de les lier étroitement.

Pour évaluer les pratiques étrangères en ce domaine, le ministère de l'économie et des finances a lancé, en deux phases, au cours des années 2002 et 2003, une étude comparative sur la performance et les techniques de budgétisation portant sur quinze pays (Canada, Chili, Etats-Unis, Allemagne, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Australie, Hong-Kong, Japon, Nouvelle-Zélande et Singapour) et conduite par les missions économiques à l'étranger¹⁴⁰.

Disponible depuis quelques mois, cette étude conclut que « *la gestion par la performance, promue par la LOLF, est rarement ou jamais utilisée comme outil d'allocation des ressources budgétaires sauf pour les agences* » et apparaît plutôt « *comme un outil de management interne à l'administration* ». Ce diagnostic mérite cependant d'être nuancé, comme le montrent des enquêtes plus récentes et plus ciblées de l'OCDE ou de la Commission de Bruxelles¹⁴¹. Il paraissait donc utile de les prendre en considération alors que s'approche le moment où le Parlement sera amené à se prononcer non seulement sur l'évaluation des performances mais encore sur l'utilisation de cette évaluation dans la procédure budgétaire.

L'examen de la situation dans les divers états membres de l'Union européenne montre d'abord que le premier point crucial est celui de la bonne définition de la performance et des critères qui permettent de l'évaluer. Comment lier budgétisation et performance, quel que soit le lien (direct ou indirect, explicite ou implicite), si tel n'est pas le cas ? Or, l'expérience étrangère montre qu'il s'agit là de la partie la plus délicate de l'exercice, à savoir, pour ce qui concerne la France, les « projets annuels de performances » et les « rapports annuels de performances ».

Cette problématique étant posée, et nul doute qu'elle le sera encore pendant de nombreuses années dans le cadre d'un processus d'amélioration continue de la pertinence des

¹³⁹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2003, page 177.

¹⁴⁰ Etude comparative des performances et techniques de budgétisation. MINEFI 2004 avec note de synthèse ; synthèses et contributions par pays ; pratiques et procédures innovantes.

¹⁴¹ « Public Finances in EMU » « European Economy » n° 3 – Commission européenne 2004. « A generation of reforms in public management » : symposium international, Waseda University, OCDE 2004. VI Forum international de gestion publique, Paris, décembre 2004, publication de l'OCDE.

indicateurs de performances, il y a bien, à des degrés divers, une prise en compte des performances comme outil d'affectation des ressources.

Ainsi, pour ce qui concerne la mesure quantitative des performances, celle-ci est désormais monnaie courante en Espagne, Finlande, Danemark, Suède ainsi qu'en Grande-Bretagne. Mais ces indicateurs couvrent tout ou partie des programmes selon les pays concernés tandis qu'un autre groupe de pays les pratique pour 25 à 50 % de leurs programmes et que les autres (Autriche, Italie, Irlande, Portugal ou Hongrie) n'ont pas encore inclus cette pratique dans leurs documents budgétaires.

Quant au lien entre les dépenses effectuées d'une part et les objectifs relatifs à la finalité des programmes et aux produits à délivrer pour l'atteindre d'autre part, on observe là encore beaucoup de différences selon les Etats membres. Dans la majorité d'entre eux, ce lien existe, mais, à l'exception de l'Espagne et des Pays-Bas, pour lequel il concerne la totalité des programmes, il ne s'applique qu'à un certain nombre d'entre eux sans que les réponses à l'enquête ne permettent d'aller au-delà d'une fourchette imprécise entre « pour certains d'entre eux » et « pour quelques uns ».

Enfin, les études essaient de déterminer s'il existe un lien explicite entre performance et budgétisation, entre allocation des ressources et efficacité/efficience de la dépense. En ces domaines, trois pays affirment subordonner le montant du budget affecté à un programme aux résultats obtenus dans sa mise en œuvre. Il s'agit de l'Espagne, du Portugal et de la République tchèque. Trois autres sanctionnent les mauvais résultats en termes de rémunération des managers responsables des objectifs affichés, en l'occurrence l'Italie, les Pays-Bas et le Danemark. Quant au reste de l'échantillon retenu, il ne prévoit aucune récompense ou sanction, ni en termes budgétaires, ni en matière de rémunération des responsables, au cas où les objectifs atteints seraient inférieurs ou supérieurs aux engagements pris.

Mais ces résultats demeurent imprécis dans la mesure où certains pays disent utiliser la performance pour déterminer les allocations de ressources (Belgique, Allemagne, Grèce, Portugal, Grande-Bretagne) mais affirment ne pas en tirer de conséquences en termes de récompense ou de sanction. Cela conduit à penser que ces Etats-membres comprennent le lien entre performance et budget dans sa conception minimale, à savoir comme un indicateur parmi d'autres pour guider les choix budgétaires.

Au terme de cette photographie du lien entre la démarche de performance et l'allocation des ressources budgétaires, il apparaît que certains pays utilisent désormais directement ces données pour influencer les choix budgétaires de la totalité des programmes et que nombreux sont ceux qui les emploient indirectement et partiellement, tandis que tous en font, au moins, un des critères utilisés dans le processus de décision conduisant au projet de loi de finances, sans dire clairement le poids de ce critère au regard de tous les autres.

Mais, au-delà de cet arc en ciel de pratiques, deux éléments, que confirment les études de l'OCDE¹⁴² comme celle précédemment citée du ministère de l'économie et des finances, pèsent sur l'évolution de ce dossier. Le premier est le rôle de l'encadrement supérieur de la fonction publique. Le second l'attitude du Parlement.

S'il est en effet un point sur lequel les enquêtes convergent, c'est celui du rôle essentiel de l'encadrement supérieur dans la mutation culturelle des administrations vers la performance et la maîtrise des coûts. Seule l'implication profonde de l'encadrement est susceptible d'entraîner l'ensemble des agents et de diffuser du haut en bas de la hiérarchie la culture de la

¹⁴² Allen Schick « L'Etat performant » OCDE 2003. « Axer la gouvernance sur la performance » (note de synthèse de l'OCDE) – 2004. « La rémunération des agents publics liée aux performances : le point sur les réformes menées dans les pays de l'OCDE » – OCDE 2005.

performance, de son évaluation, de ses liens éventuels avec l'allocation des ressources budgétaires et les conséquences individuelles ou collectives qui pourraient en résulter en termes de rémunération et de carrière.

Quant au rôle des parlementaires, il est là aussi essentiel. Il semble en effet y avoir une relation entre l'implication du Parlement dans le contrôle de la performance et l'utilisation de celle-ci comme élément de décision dans l'allocation des ressources budgétaires et la gestion des personnels administratifs, en particulier pour la haute fonction publique.

II - ETAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF¹⁴³

Les investigations de la Cour, menées entre janvier et mars 2005, se sont principalement focalisées cette année sur l'examen du dispositif de performance, présenté pour chaque mission du budget général et décliné pour chaque programme sous forme d'« avant projets annuels de performances ».

La Cour a cependant complété cette analyse en examinant le projet d'architecture budgétaire tel que présenté dans le PLF 2005 et la mise en place progressive de la nouvelle gestion budgétaire adaptée au mode LOLF. Elle a examiné l'état de la mise en œuvre d'une comptabilité d'analyse des coûts et du contrôle de gestion au sein de l'Etat et l'avancement du chantier de la réforme de la gestion des ressources humaines. Enfin, la Cour s'est penchée, à travers notamment l'examen des stratégies ministérielles de réforme (SMR), sur le lien entre la mise en place de la LOLF et la réforme de l'Etat.

Ces travaux montrent que l'entrée en vigueur progressive de la LOLF entraîne plusieurs conséquences majeures, dont tous les effets ne sont pas encore totalement apparents.

a) - La LOLF contraint l'Etat à préciser le périmètre de son champ d'action et la nature de ses interventions

Si certains avant-projets de performances évaluent les missions régaliennes « traditionnelles » de l'Etat (réglementer, contrôler, prévenir, etc.), d'autres, en revanche, dans certains champs de l'action publique, portent sur des missions étatiques consistant soit à « contribuer à » une politique mise en œuvre conjointement avec d'autres intervenants, soit à « susciter », par des mesures d'incitation, certains types de comportements de la part des agents économiques.

Ces avant-projets posent la question de savoir quelle est la capacité de la collectivité à mesurer les performances associées à ce type d'actions et si ces actions doivent ou non, *in fine*, relever de l'initiative de l'Etat. Il est délicat de faire d'une politique partagée un élément sur lequel le responsable d'un programme de l'Etat s'engage et de distinguer les responsabilités propres de l'Etat dans ce schéma.

D'une façon plus générale, la mesure des leviers d'action et des effets d'aubaine associés à ces actions « incitatrices » de l'Etat et la mesure des performances de cette fonction d'« incitation » que se donne souvent l'Etat, restent encore à construire. Elles n'en sont pas moins essentielles.

b) - La LOLF pose la question de la répartition des responsabilités au sein de l'Etat

L'exemple le plus évident est la création de l'échelon inédit qu'est le « responsable de programme », dont la place, la nature et le degré de responsabilité restent encore à préciser (cf. *infra*).

Elle pose également de nouvelles interrogations, par exemple sur la rationalisation de la gestion ou la mise en place d'une gestion des ressources humaines modernisée, dont les avantages, inconvénients, chances et risques n'ont pas encore été totalement explorés.

¹⁴³ Les constatations de la Cour sont arrêtées à fin avril. L'administration devait procéder à de nombreux arbitrages en mai et juin.

c) - La mise en œuvre de la LOLF nécessite de prendre d'importantes précautions méthodologiques

Pour qu'elle se traduise par des résultats tangibles, attendus par les pouvoirs publics, la LOLF ne doit pas être réduite à une affaire de spécialistes, ni enfermée dans un vocabulaire d'inspiration technocratique. S'il est inévitable qu'avec de nouveaux concepts surgissent de nouvelles expressions, l'usage d'un vocabulaire simple, compréhensible par tous et puisé dans le riche répertoire de la langue française devrait, chaque fois que cela est possible, s'imposer. Pour que chaque agent puisse s'approprier la réforme, la mise en œuvre de la LOLF doit s'attacher à faire apparaître plus clairement et plus simplement les problèmes, les limites et les enjeux de l'action de l'Etat. Il ne faut pas perdre de vue que les objectifs de la LOLF sont très concrets : c'est l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique d'Etat et la maîtrise des finances publiques à travers la définition de priorités. C'est par sa capacité à atteindre ensemble ces deux objectifs que la mise en œuvre de la nouvelle loi organique sera elle-même jugée.

De surcroît, l'évaluation des performances ne se résumera jamais à une série d'indicateurs, fussent-ils définis et renseignés avec précaution : la LOLF ne mettra pas l'Etat en équations¹⁴⁴. Les responsables de programme devront faire preuve de pédagogie et il ne suffira pas de décliner une série d'indicateurs dans les PAP pour rendre compte de l'administration, au sens de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La Cour a pu constater que les ministères se sont, dans l'ensemble, fortement impliqués ces deux dernières années dans la mise en œuvre de la LOLF. Toutefois, il ne faudrait pas sous-estimer certaines réticences ou passivités, qui ont pu, dans certains cas, conduire à la tentation d'adapter la LOLF au mode de fonctionnement actuel des administrations et non l'inverse, conduisant par exemple à la juxtaposition des objectifs et indicateurs définis par chacun des services associés à un programme plutôt qu'à leur synthèse¹⁴⁵.

La prévisibilité de l'action administrative et la mise en cohérence des programmations deviennent, avec l'entrée en vigueur de la LOLF, un enjeu majeur de l'action publique. Pour cette raison, la recherche d'une plus grande convergence entre la démarche de performance de la LOLF d'une part et les lois de programmation, les stratégies ministérielles de réforme (SMR), ou encore les contrats d'objectifs et de moyens conclus au sein de l'Etat ou entre celui-ci et ses opérateurs d'autre part, devrait être affirmée de façon bien plus explicite qu'elle ne l'est aujourd'hui. Pour l'heure, comme la Cour avait eu l'occasion de le souligner dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'exercice 2003, ces différents exercices sont encore, dans une large mesure, conduits de manière disjointe, et ce en dépit de nombreux rappels - comme celui intervenu en dernier lieu avec la circulaire du Premier ministre du 2 février 2005 sur les SMR.

La plupart des ministères ont conduit leur réflexion sur les objectifs et les indicateurs au niveau des administrations centrales, en occultant la place des services déconcentrés et la mesure comparative de leurs performances. Certains ministères ont cependant mis en place des groupes de travail comprenant des responsables de services déconcentrés pour définir les objectifs et les indicateurs. Cette démarche mérite d'être soulignée.

Enfin, la démarche de performance ne saurait porter ses fruits qu'en étroite synchronisation avec les trois autres chantiers que constituent la mise en place du nouveau circuit budgétaire, à travers notamment la déclinaison en budgets opérationnels de programme (BOP), la mise au point de systèmes de collecte de données permettant de renseigner rapidement et de façon fiable les indicateurs présentés dans les avant-PAP et la promotion

¹⁴⁴ Ainsi, le nombre de brevets déposés ne constituera pas un indicateur suffisant de l'efficacité de la politique de valorisation de la recherche.

¹⁴⁵ Comme dans la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*.

d'une nouvelle gestion des ressources humaines adaptée à la LOLF. Début mai 2005, en dépit des annonces faites à la fin de 2004, la cartographie complète des BOP pour l'ensemble des administrations n'était toujours pas définitivement arrêtée. De plus, les incertitudes portant sur la répartition des crédits de personnel dans les programmes soutien (cf. *infra*) et les retards pris dans la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences démontrent l'importance de traiter au plus vite ce dernier volet de la réforme.

A - UNE ARCHITECTURE PERFECTIBLE

La première « maquette » du budget général présentée selon les règles de la LOLF, annexée au PLF 2005, est découpée en 34 missions et 132 programmes. Cependant, compte tenu de ses imperfections, cette première version n'est probablement pas définitive. Il semble pourtant prévu que l'architecture budgétaire n'évolue qu'à la marge en 2005 : priorité serait donnée à la stabilisation de l'acquis. Une circulaire du 8 février 2005 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie indique ainsi que les éventuels ajustements de la nouvelle architecture du budget de l'Etat « *seront limités et ne pourront remettre en cause la liste des programmes et missions décidée le 16 juin 2004 et présentée au Parlement* ».

Cette nécessité, compréhensible au demeurant, de stabiliser l'architecture budgétaire pour engager dans de bonnes conditions les premiers exercices d'application de la LOLF ne doit pas occulter les imperfections de la maquette actuelle, qui constitue une transition.

En particulier, l'architecture budgétaire ne permet pas, dans plusieurs cas, une appréhension complète et lisible des politiques publiques correspondantes. Trop souvent encore, la logique institutionnelle et organisationnelle relevant de situations acquises l'a emporté sur la logique, promue par la LOLF, d'un budget organisé autour de la finalité des dépenses et des performances des politiques publiques.

a) - Le regroupement partiel des crédits affectés à certaines politiques publiques

Les crédits de certaines politiques publiques demeurent éclatés entre plusieurs missions, empêchant le législateur de disposer d'une vision d'ensemble sur les budgets alloués et les actions programmées.

Ainsi, en contradiction avec la définition législative du service public de l'enseignement supérieur, la mission *Recherche et enseignement supérieur* ne retrace qu'environ 70 % des crédits consacrés à l'enseignement supérieur ; seul, l'enseignement agricole a été rattaché par rapport au projet initialement présenté par le Gouvernement. La structuration interne de la mission ne répond donc pas au souci d'une vision unifiée de la recherche organisée de façon thématique : la recherche universitaire est intégrée dans le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, au poids particulièrement important, indépendamment des dix autres programmes consacrés à la recherche. Il en résulte que des politiques de recherche qui peuvent être mises en œuvre par des enseignants-chercheurs et des chercheurs travaillant en commun au sein d'unités mixtes de recherche relèvent de programmes séparés et de responsables de programmes distincts. Les considérations d'ordre institutionnel ou statutaire ont donc prévalu sur une logique de cohérence fonctionnelle.

De même, la mission *Action extérieure de l'Etat*, à défaut d'inclure les moyens de l'action internationale inscrits dans les programmes de la mission interministérielle *Aide publique au développement* et dans le programme *Développement des entreprises* du MINEFI, répond imparfaitement au contenu de la politique publique qu'appelle son énoncé. Les crédits du programme *Tourisme* ne représentent pas le cinquième de la dépense à ce titre de l'ensemble des ministères. Enfin, en ce qui concerne la politique publique en direction des médias, les crédits sont ventilés dans pas moins de six missions différentes.

b) - Le rôle incertain dévolu aux missions

Selon la définition rappelée ci-dessus, la mission est donc plus qu'une unité de vote des crédits : elle est également le support d'une politique publique. Un bref regard sur l'architecture budgétaire achève de s'en convaincre : il y a en France 34 politiques publiques, correspondant au nombre des missions du budget général, plutôt que 132 (nombre des programmes de ce budget) ; et, s'il existe une politique publique de la recherche, de la défense ou de l'enseignement supérieur, il n'y a pas de politique publique correspondant à un programme soutien.

Pourtant, la reconnaissance de ce statut particulier de la mission dans l'architecture budgétaire demeure limitée et les avant-projets annuels de performance font l'économie d'un exposé de la « stratégie » associée à la mission. A tout le moins doit-on rechercher une cohérence entre les objectifs des différents programmes d'une même mission.

Pour ne donner qu'un exemple, la mission *Transports*, avec ses huit programmes, devrait favoriser l'expression d'une stratégie globale dans le domaine des transports, faisant notamment ressortir des éléments de comparaison entre les différents modes de transports, alors que le découpage actuel des programmes privilégie une vision concurrente de ces derniers.

Il apparaît souhaitable (et simple à réaliser), dans un double souci de lisibilité et de cohérence de l'action de l'Etat, que soient désormais présentés, sous une forme synthétique et en introduction des PAP, les grands objectifs dévolus à chacune des politiques publiques de l'Etat. Une telle mention serait d'ailleurs de même nature que les « *documents de politique transversale* », présentés par un ministre-chef de file pour retracer les performances associées à plusieurs programmes disséminés dans différentes missions, qui ne sont pas non plus prévus explicitement par la loi organique du 1^{er} août 2001. Il serait paradoxal de mettre en place ce type d'informations pour des programmes inscrits de manière éparse au sein de la maquette et de ne pas le faire pour des programmes regroupés selon une certaine cohérence au sein d'une mission interministérielle, a fortiori ministérielle. Au demeurant, les documents de politiques transversales prévus ne couvrent pas certaines politiques interministérielles, comme l'environnement et le développement durable.

c) - Quelle mesure du rôle de l'Etat dans l'Union européenne ?

La mesure de la participation de la France à la construction communautaire et européenne ne semble pas suffisamment prise en compte. Seul le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'Etat* rend compte, de manière partielle, du rôle joué par la France dans l'espace européen.

Or, de la même façon que les administrations de l'Etat mettent en œuvre désormais, chacune pour ce qui la concerne, les politiques publiques selon une logique de performance, l'Etat se place également lui-même dans une triple logique de performances, quant à la défense des intérêts nationaux, à l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques décidées en commun et à l'utilisation des cofinancements.

S'il n'est pas aisé de rendre compte des performances de l'Etat dans la défense de ses intérêts nationaux, il semble en revanche plus accessible de rendre compte des performances de la France en tant qu'Etat-membre de l'Union européenne.

En ce qui concerne la mise en œuvre des politiques communes, de nombreux exemples peuvent être fournis : délais de transposition des directives, mise en œuvre des programmes communs dans les champs en tout ou en partie communautarisés (agriculture, équipement, transports, énergie, recherche, etc.), coopération avec les autres Etats-membres en dehors du pilier communautaire, notamment dans ses dimensions relatives à la défense – la loi de

programmation militaire 2003-2008 dispose explicitement que la France « *encourage activement le développement de l'Europe de la défense* » - et à la justice. Enfin, la Cour relève que la mesure de l'efficacité de la dépense publique exclut, à ce stade, les leviers des politiques publiques que constituent notamment les financements communautaires remboursés directement aux offices agricoles.

Le ministère des affaires étrangères attend d'un document de politique transversale, en cours de constitution, qu'il permette de mieux traduire la dimension interministérielle de l'action extérieure de l'Etat. Ce document de politique transversale, ou tout autre moyen jugé plus approprié, permettrait de présenter des informations aussi exhaustives que possible sur les performances de la France dans l'espace européen.

d) - Un découpage perfectible de certaines missions en programmes

Pour ce qui concerne la mission *Défense*, alors même que les grandes orientations sont fixées dans la loi de programmation militaire et la SMR, le défaut de formulation stratégique au niveau de la mission toute entière s'est traduit par la constitution d'un programme monumental, qui à lui seul contient la finalité ultime du ministère de la défense sans qu'apparaisse la hiérarchie des objectifs. Les crédits et les objectifs relatifs à la dissuasion nucléaire, aux capacités d'intervention extérieure, au besoin des forces en personnel, à la disponibilité technique, à l'équipement des forces sont ainsi mis sur le même niveau que ceux des autres programmes de la mission.

e) - Conclusion

Au total, nombre des défauts relevés dans la définition des objectifs et indicateurs (imputabilité, clarté, articulation avec les actions, etc...) trouvent leur source dans l'inadaptation de la nouvelle architecture budgétaire, sur laquelle la Cour s'était exprimée en 2004 mais dont toutes les imperfections n'ont pas été corrigées. Comme l'a noté la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, « *la performance est un révélateur extrêmement puissant des imperfections de la maquette* »¹⁴⁶.

Cette difficulté, patente à travers les exemples précédents, est susceptible de priver la réforme budgétaire d'une partie de son impact ; ces considérations devraient donc inciter à accélérer, à côté du chantier que représente la mise en œuvre de la LOLF, celui de la réforme de l'Etat (cf. *infra*).

B - LA MESURE DES PERFORMANCES

La Cour a procédé, sous la forme de « notes d'étape », à une première analyse de l'ensemble des stratégies, objectifs et indicateurs présentés dans les avant-projets annuels de performances.

Ces avant-projets, préparés par le Gouvernement pour 32 missions du budget général, ont été officiellement transmis au Parlement au cours de l'automne 2004. Au total, l'architecture du budget général comprend 34 missions regroupant 132 programmes, 672 objectifs et 1 327 indicateurs.

Les notes d'étape réalisées par la Cour ont été transmises début mars 2005 au Parlement et au Gouvernement, accompagnées d'une note de synthèse. Certains des constats et observations de la Cour ont été repris dans le rapport précité de la commission des finances de

¹⁴⁶ Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles, Rapport d'information n°2 161, présenté par MM. Bouvard, Migaud, de Courson et Brard, députés, mars 2005 (p. 20).

l'Assemblée nationale. L'ensemble des ministères travaille actuellement à l'amélioration du dispositif de performance.

1) - Le travail réalisé : les avant-« projets annuels de performances »

Tous les ministères sont parvenus à élaborer, pour septembre 2004, pour chaque programme relevant de leur champ de compétence, une liste complète des stratégies, objectifs et indicateurs. Même si ces champs ne sont pas tous renseignés avec le même degré de précision, ce travail, mené à bien dans un délai restreint, illustre la mobilisation réelle des administrations et leur appropriation progressive de la LOLF.

Les ministères ont disposé d'une grande liberté pour préparer leurs avant-projets ; le processus d'arbitrage ou d'itération entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et les autres ministères, intervenu en fin de parcours, a principalement visé à vérifier le respect de l'épure tracée par le guide partagé sur la démarche de performance¹⁴⁷, non à se substituer à la réflexion des ministères. En contrepartie, on peut regretter qu'il n'y ait pas eu davantage de cadrage interministériel ou de mutualisation des bonnes pratiques, notamment pour ce qui concerne le choix des indicateurs, lorsque - par exemple - les performances des programmes soutien, présentes dans la plupart des missions, pouvaient être utilement comparées entre elles.

Les avant-projets présentés à l'appui du projet de loi de finances pour 2005 sont une première version, destinée à évoluer - probablement assez profondément. La Cour est donc consciente qu'il s'agit de documents provisoires, élaborés sur un terrain nouveau et difficile ; le souci des « notes d'étape » a été principalement de contribuer à leur amélioration.

2) - Les questions générales posées par la mesure des performances

a) - Performances des politiques publiques ou performances de leur mise en œuvre ?

Cette question est au fondement même des réflexions sur la mesure des performances. Il ressort de l'examen des avant-projets annuels de performances, tels qu'ils ont été établis par les administrations, qu'une réponse définitive ne semble pas lui avoir été apportée à ce jour.

Les termes mêmes de la LOLF ne précisent pas explicitement si le Parlement a souhaité que soient mesurées les performances des politiques publiques, donc des missions - ce qui implique une responsabilité de nature politique, assumée au niveau ministériel - ou les performances de leur mise en œuvre - ce qui revient à évaluer principalement l'efficacité de l'administration.

En réalité, les deux options sont intimement mêlées. Sur les trois types d'indicateurs définis par le guide partagé sur la démarche de performance, à savoir l'efficacité socio-économique (impact, point de vue du citoyen), la qualité de service (point de vue de l'utilisateur) et l'efficacité (point de vue du contribuable), les deux derniers renvoient directement à la performance de l'administration en tant qu'exécutant d'une politique publique. Le premier type d'indicateurs est mixte, l'impact d'une politique publique dépendant autant de la qualité des objectifs fixés que de la qualité de leur mise en œuvre. C'est seulement dans certains cas particuliers, où l'administration ne dispose que de très peu de marges de manœuvre et s'insère

¹⁴⁷ La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, guide méthodologique pour l'application de la LOLF, MINEFI, commission des finances de l'Assemblée nationale, commission des finances du Sénat, CIAP, Cour des comptes, juin 2004.

dans un dispositif partenarial complexe, que les indicateurs d'impact mesurent essentiellement l'efficacité de la politique publique en tant que telle.

La mesure, souhaitable, de l'efficacité finale des politiques - au-delà de leur mise en œuvre par l'administration - impliquera d'une part que les partenaires de l'Etat se dotent rapidement d'indicateurs de performances cohérents avec les siens, afin de rendre compte, dans leur ensemble, des dispositifs publics et de leur efficacité, et d'autre part que les indicateurs proposés fassent bien le partage entre les deux approches.

b) - La mesure des seules performances de l'Etat ?

La LOLF ne s'attache, par construction, qu'à mesurer les performances de l'Etat. Pourtant, dans de nombreux cas, les politiques publiques sont mises en œuvre par celui-ci conjointement avec d'autres acteurs : sécurité sociale, collectivités territoriales, opérateurs, autres acteurs publics ou privés.

La fourniture au Parlement d'une information portant sur les performances du seul Etat, qui pourtant respecterait le texte de la LOLF, serait sans doute insuffisante pour mesurer les performances des politiques publiques dans leur ensemble. Force est de constater que les informations disponibles auprès des partenaires de l'Etat font apparaître, au premier trimestre 2005, un paysage contrasté.

- ***Le lien nécessaire entre les objectifs et indicateurs de l'Etat et ceux des opérateurs***

Dans de nombreux cas, il serait souhaitable qu'un lien plus apparent soit établi entre les objectifs et indicateurs de l'Etat d'une part et ceux figurant dans les contrats passés avec ses opérateurs d'autre part, dès lors que les performances du premier peuvent fortement dépendre des actions des seconds¹⁴⁸.

L'ampleur de la question est illustrée par la liste des opérateurs de l'Etat réalisée par la circulaire de la direction de la réforme budgétaire du 8 février 2005, qui en compte près de 800, parmi lesquels ceux qualifiés d'opérateurs « principaux » ont vocation à être mentionnés dans les PAP.

- ***Les performances des dispositifs et des organismes de sécurité sociale***

En ce qui concerne les comptes sociaux, un projet de loi organique, adopté par le conseil des ministres du 24 février 2005, vise à fournir en annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale des informations sur les performances, dans un format et une présentation proches de ceux des projets annuels de performances retenus pour l'Etat. On peut donc espérer qu'un dispositif élargi de performance rende compte de façon plus homogène des actions communes à l'Etat et à la sécurité sociale.

- ***La question des collectivités territoriales***

Il en va autrement des collectivités territoriales qui ne s'insèrent à aucun niveau - régional, départemental, intercommunal ou communal - dans le dispositif de mesure des performances. Or, la mise en œuvre de politiques publiques dont le cadre a été défini par l'Etat repose de façon croissante, dans un contexte d'intensification de la décentralisation, sur les

¹⁴⁸ Notamment dans la mission Travail.

collectivités territoriales¹⁴⁹. De même, la mesure des performances des services de l'Etat au titre des initiatives prises conjointement avec les régions et formalisées dans les contrats de plan Etat-régions, qui dépendent pourtant de l'action des deux partenaires, ne permet de disposer que d'un résultat partiel.

L'article 130 de la loi du 13 août 2004 précitée permet cependant à l'Etat d'obtenir des données statistiques relatives à l'action des collectivités territoriales, en instaurant un nouvel alinéa inséré à l'article L.1614-7 du code général des collectivités territoriales, qui dispose :

« - Tout transfert de compétences de l'Etat à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences.

Ces statistiques sont transmises à l'Etat.

En vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général, les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à l'Etat des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs. »

Il existe donc une première base juridique pour compléter partiellement l'appréhension des politiques publiques au travers du seul prisme du budget de l'Etat.

En conclusion, la mesure complète de l'efficience et de l'efficacité des politiques publiques impliquant l'Etat et ses différents partenaires est une question majeure qui n'a pas encore été traitée.

3) - L'analyse des avant-projets annuels de performance

L'examen des avant-projets annuels de performance permet de tirer plusieurs enseignements.

a) - Un nombre insuffisant d'objectifs et d'indicateurs d'efficience

La déclinaison des stratégies en objectifs devrait permettre, au sein de chaque programme, de rendre compte de façon équilibrée des trois dimensions retenues pour la mesure de la performance : efficacité socio-économique, qualité de service, efficience de la gestion. S'il est logique que, dans un souci de mesure de l'impact des politiques publiques, les objectifs d'efficacité socio-économique soient valorisés, on note d'une manière générale la faiblesse numérique des objectifs d'efficience, alors même qu'ils sont essentiels à la problématique de maîtrise de la dépense publique.

En ce qui concerne l'équilibre entre les types d'indicateurs, la Cour s'inquiète également de la trop grande faiblesse numérique des indicateurs d'efficience. Il est souhaitable que les PAP annexés au PLF 2006 fassent une part plus grande à ce type d'indicateurs.

b) - La difficile mesure des performances des activités de prévention et de contrôle

La mesure et, surtout, l'interprétation des performances des activités de prévention et de contrôle posent un problème de méthodologie ; plus facilement que toute autre action de l'Etat, compte tenu des nombreux biais dont sont traditionnellement affectés les indicateurs s'y

¹⁴⁹ A titre d'illustration, les stratégies exposées pour la mise en œuvre de la mission *Culture* prennent insuffisamment en compte l'autonomie d'action des collectivités décentralisées.

rapportant, de telles activités peuvent se prêter à des interprétations susceptibles d'être contestées.

Les difficultés rencontrées sont de trois ordres :

- les performances des activités de prévention et de contrôle sont souvent étroitement liées à des éléments de contexte ou à des facteurs exogènes rendant difficile l'attribution d'un succès ou d'un échec à la seule action de l'Etat ;
- l'interprétation des évolutions des indicateurs de performances est sujette à caution ;
- lorsque des comparaisons internationales sont disponibles ou que les activités de prévention/répression s'insèrent dans un cadre multilatéral, ces éléments de comparaison devraient être indiqués dans les PAP.

Au total, la Cour souligne l'importance qui s'attache à la mesure des performances des dispositifs de prévention et de contrôle. Cette recommandation s'étend aux activités de contrôle interne, dont la mesure des performances présente aussi un intérêt stratégique.

La Cour recommande donc, dans ces domaines plus que dans d'autres, de ne pas renoncer à mesurer les performances des dispositifs de prévention et de contrôle, tout en explicitant plus systématiquement le contexte et les hypothèses d'évolution retenues par l'administration et en mettant l'accent sur les biais susceptibles d'affecter les indicateurs retenus.

c) - L'inadaptation des systèmes de collecte des données

Les systèmes d'information susceptibles de nourrir les indicateurs proposés sont souvent défaillants. Ceci est d'autant plus préoccupant que dans la plupart des missions, nombre d'indicateurs sont présentés dans les avant-projets comme étant « en cours de construction ».

Le souhait que partagent les ministères de proposer des indicateurs réellement représentatifs de leurs performances, louable dès lors que ceux-ci s'engagent dans une perspective de réforme, peut s'avérer problématique si les systèmes d'information ne sont pas installés ou mis à niveau dans des délais raisonnables. Certains indicateurs ne sont pas annoncés avant 2007 voire 2008¹⁵⁰.

A ce stade également, aucune méthode de suivi ne paraît avoir été envisagée pour mesurer le coût de l'élaboration des indicateurs de performance, notamment du fait des systèmes d'information associés à mettre en place, ni celui de leur production régulière ultérieure. Or, dans certains cas, ce coût de la LOLF peut être élevé. Il peut être par exemple nécessaire, pour mesurer les performances associées aux programmes de l'Etat, de recourir à des enquêtes statistiques lourdes¹⁵¹. Il serait toutefois très préjudiciable que des contraintes - réelles - de coût conduisent à ne pas décider ou à différer l'élaboration d'indicateurs pertinents.

Enfin, dans plusieurs cas et en particulier dans le champ social¹⁵², l'appréciation des performances de l'Etat dépendra fortement des données fournies par des partenaires extérieurs, ce qui pose des problèmes de disponibilité, de pertinence et de fiabilité des informations.

En tout état de cause, l'hétérogénéité des outils de gestion utilisés et le caractère embryonnaire du contrôle de gestion et des systèmes de comptabilité analytique (cf. *infra*)

¹⁵⁰ Notamment pour le programme *Enseignement technique agricole* de la mission *Enseignement scolaire* ou pour le programme *Justice judiciaire* de la mission *Justice*.

¹⁵¹ Dans le cas de la mission *Travail*, par exemple.

¹⁵² Mission *Ville et logement*, mission *Travail*.

constituent un obstacle sérieux à la mise en œuvre de la démarche et notamment au recueil de données homogènes et fiables.

d) - Les programmes soutien

Le caractère tardif du cadrage méthodologique apporté à la conception des programmes soutien peut être relevé. Ce n'est en effet que dans le cadre de la préparation du PLF pour 2006 que la DRB a diffusé aux ministères un corpus d'exemples portant sur des thèmes transversaux (gestion du personnel, gestion immobilière, informatique, logistique, gestion budgétaire et comptable, information et communication). Or, un tel cadrage est particulièrement utile, dans son principe, notamment pour les trois points suivants.

- ***Assurer la comparabilité***

Dans deux domaines essentiels que sont la gestion immobilière ou la communication, les indicateurs retenus ne se prêtent ni à une comparaison interministérielle des coûts engagés et des performances accomplies, ni parfois même à une comparaison inter directionnelle au sein d'un même ministère.

Ceci peut partiellement être imputé au fait qu'à la différence des méthodes d'évaluation internationales, qui retiennent trois catégories d'indicateurs, les « 3 E » (économie, efficacité et efficacie), la France a choisi de ne retenir que deux d'entre eux - l'efficacité et l'efficacie/impact - et en ajouté un troisième de portée assez restreinte, la qualité de service.

L'examen des indicateurs d'évaluation associés aux programmes support montre qu'il est regrettable que le critère d'économie, qui consiste, selon les normes internationales de l'INTOSAI¹⁵³, à examiner « *les économies réalisées dans la gestion des administrations, conformément à des pratiques et à des principes administratifs sains et une bonne politique de gestion* », n'ait pas été retenu.

La Cour insiste sur le fait que le développement de la comparabilité entre les performances des fonctions soutien des différents ministères - démarche qui doit être menée avec prudence, compte tenu en particulier des structures de coûts différentes entre administrations - est absolument nécessaire pour permettre au Parlement de disposer d'éléments transversaux sur la qualité de la gestion des activités support et, le cas échéant, sur les rationalisations susceptibles d'être engagées, notamment en matière de gestion immobilière - par ailleurs qualifiée de politique prioritaire de l'Etat. Ceci reviendrait d'ailleurs à réintroduire le critère d'économie dans le dispositif d'évaluation, dans un sens plus conforme aux normes internationales de l'évaluation.

- ***Eviter les programmes « fourre-tout »***

Dans certains cas, les programmes soutien regroupent des actions ou des structures que l'on n'a pu, faute de mieux, placer ailleurs. Les programmes intitulés « stratégie » posent assez typiquement ce problème¹⁵⁴. Les programmes soutien peuvent également héberger des crédits affectés à des organismes rattachés sans lien apparent avec les autres actions¹⁵⁵.

¹⁵³ Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), Normes de contrôle, chapitre I, paragraphe 1.0.40.

¹⁵⁴ Notamment le programme *Stratégie économique et financière* de la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques*.

¹⁵⁵ Cf. le programme *Soutien de la politique de la justice* de la mission *Justice*.

- **Mesurer la diligence des administrations à mettre en œuvre les textes législatifs**

Dans certains cas, les programmes soutien prévoient, parmi la réalisation des objectifs, celui de prendre rapidement les textes réglementaires d'application nécessaires à la mise en œuvre des lois. Cet objectif de mesure de la performance administrative n'a toutefois pas été retenu par tous les ministères dans leur programme soutien. La Cour estime que cette initiative devrait être généralisée. Cet objectif pourrait même être retenu parmi ceux qui s'imposent à la mission *Direction de l'action du gouvernement*. Dans ce cadre, le secrétariat général du gouvernement (SGG), responsable du programme *Coordination du travail gouvernemental* veillerait à la finalisation des décrets d'application en mesurant la réduction des retards par un indicateur approprié. Au besoin, un tel objectif pourrait être demandé à chaque ministère, à charge pour les services du Premier ministre d'en assurer la coordination et d'en publier la synthèse.

e) - Les programmes opérationnels

- **Les stratégies**

La Cour estime nécessaire de présenter pour chacun des programmes une stratégie d'ensemble cohérente¹⁵⁶. La formulation adoptée dans de nombreux cas reste très vague. L'ambition affichée est parfois également beaucoup plus large que ce que recouvre en réalité le champ du programme¹⁵⁷.

Enfin, la formulation des stratégies implique que la mesure des performances s'inscrive dans un cadre pluriannuel, ce que ne traduisent pas toujours les objectifs et indicateurs. C'est également au niveau de la stratégie que doit s'opérer la convergence entre le dispositif de performances et les autres documents de programmation, tels que les SMR (cf. *infra*), les lois de programmation ou les contrats de performances. Si certains ministères mentionnent ce type de documents, dans la plupart des cas, ces références croisées sont absentes des programmes. Cette convergence semble parfois exister, mais sans être mentionnée de façon explicite. Au total, l'examen des stratégies formulées dans les programmes montre que l'exercice de mise en œuvre de la LOLF est encore trop déconnecté des autres démarches dont les finalités sont voisines.

- **Les objectifs**

Nombre et typologie des objectifs

D'un point de vue quantitatif, il serait difficile de conclure globalement à un nombre « trop élevé » ou « trop réduit » d'objectifs. La Cour constate cependant, d'une mission à l'autre, une grande variabilité du nombre d'objectifs par programme, ce nombre se trouvant être fréquemment inversement proportionnel au volume budgétaire du programme.

De façon incidente, la Cour relève que le découpage des objectifs selon trois types, impact, efficience et qualité de service, tel que préconisé par le guide partagé sur la démarche de performances, s'avère *in fine* moins pertinent que le découpage des indicateurs selon ces mêmes critères, même si cette grille de référence peut être conservée comme un élément de cadrage.

¹⁵⁶ Ce n'est pas le cas du programme *Epargne*, au sein de la mission *Engagements financiers de l'Etat*, alors que le programme *Charges de la dette et trésorerie de l'Etat*, dans la même mission, fait l'objet d'une présentation approfondie et claire de sa stratégie.

¹⁵⁷ Comme par exemple la promotion d'un égal accès à l'enseignement supérieur à travers le programme *Vie étudiante* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Couverture du programme par les objectifs et les actions

Le découpage des programmes en actions peut être, dans certains cas, source de confusion. La Cour a observé qu'en sus des deux types de formules généralement développés, à savoir objectifs et actions sans lien apparent, ou objectifs subordonnés à chacune des actions du programme, pouvait exister une troisième formule mixte, associant aux objectifs du programme des objectifs propres aux actions¹⁵⁸. La Cour recommande que la coexistence de plusieurs formules (lien explicite ou non entre les objectifs et les actions), qui se veut un choix pragmatique, ne nuise pas *in fine* à la qualité de la mesure des performances et ne finisse pas par rendre une image confuse de l'action de l'Etat.

Enfin, dans plusieurs cas, les objectifs retenus ne couvrent pas certains champs pourtant sensibles de l'action publique¹⁵⁹.

Formulation des objectifs

La formulation des objectifs pourrait parfois être simplifiée, certaines formulations empruntant à un vocabulaire trop savant, d'autres introduisant dans l'expression des détours inutiles ou difficilement compréhensibles¹⁶⁰. Par ailleurs, nombre d'objectifs sont formulés en des termes beaucoup trop généraux, qui se confondent avec les finalités du programme.

Enfin, les objectifs gagneraient à être davantage hiérarchisés ; ceci est particulièrement vrai pour les programmes dont le périmètre est très vaste et les actions très diversifiées¹⁶¹.

• *Les indicateurs*

Nombre et typologie des indicateurs

D'un point de vue quantitatif, il serait peu opérationnel, tout comme pour les objectifs, de conclure de manière uniforme à un nombre trop élevé ou trop restreint d'indicateurs. En revanche, à l'instar de ce que l'on observe pour les objectifs, le lien entre le volume de crédits du programme et le nombre d'indicateurs n'est pas linéaire.

On rencontre également beaucoup d'indicateurs de contexte, qui peuvent s'avérer utiles pour interpréter des indicateurs de mesure des performances mais qui ne sauraient s'y substituer, dès lors que l'évolution de ces indicateurs de contexte dépend en tout ou en partie de facteurs extérieurs à l'action de l'administration¹⁶². Enfin, malgré de louables efforts de réflexion, nombre d'indicateurs sont flous ou vagues.

Ciblage des indicateurs

On trouve dans les avant-projets de nombreux indicateurs non associés directement à une cible stratégique, c'est-à-dire la valeur prévisionnelle attendue pour un ou plusieurs indicateurs. Bien que ceci résulte d'un choix, les travaux s'étant concentrés sur la définition des objectifs et des indicateurs, l'absence de valeurs cibles affaiblit précisément la capacité d'apprécier la pertinence ou la portée de ces indicateurs, qui se voient présentés de manière

¹⁵⁸ Cf. programme *Création de la mission Culture*.

¹⁵⁹ Par exemple le programme *Administration pénitentiaire* de la mission *Justice* ne retient rien en ce qui concerne la capacité et les modalités d'accueil des établissements pénitentiaires.

¹⁶⁰ Cf. mission *Ecologie et développement durable*.

¹⁶¹ Mission *Défense*.

¹⁶² Par exemple dans la mission *Travail*, plusieurs indicateurs sont liés à la croissance économique.

incomplète, sinon abstraite. Le caractère pluriannuel des stratégies et la fixation de cibles devront être conciliables avec les limites liées à la collecte des données.

Dans tous les cas, la valeur atteinte par un indicateur une année donnée n'acquerra son véritable sens qui si elle est replacée dans une perspective pluriannuelle.

Périmètre des indicateurs

Lorsque la mise en œuvre d'une politique publique associe de façon étroite l'Etat à un ou plusieurs opérateurs, les indicateurs ne distinguent qu'assez difficilement les responsabilités de l'un et des autres. Toute la gamme des nuances peut être observée dans ce domaine ; aux extrêmes, certains indicateurs, soit ne rendent pas du tout compte des performances de l'Etat, soit ignorent entièrement le rôle des opérateurs.

Comparabilité entre indicateurs

La comparaison des indicateurs entre eux ne peut pas être établie de façon systématique, chaque indicateur étant, par construction, étroitement relié à un objectif spécifique d'un programme. Cependant, lorsqu'elles s'avèrent possibles, la mise en comparaison des indicateurs, notamment des indicateurs d'efficacité, et la mutualisation des bonnes pratiques devraient être développées.

Dans ce cadre, la Cour regrette que les indicateurs des programmes d'une même mission interministérielle ne soient pas plus homogènes, quand des rapprochements utiles pourraient être opérés¹⁶³ ; il en va de même pour les indicateurs de programmes similaires mais relevant de différentes missions.

Biais des indicateurs

Des risques de biais se présentent dans le renseignement des indicateurs dits « de satisfaction ». Leur documentation actuelle ne permet pas, bien souvent, de s'assurer qu'ils répondent aux exigences méthodologiques du genre. Enfin, compte tenu des biais qui affectent généralement l'interprétation des calculs de moyennes, les indicateurs devraient préférer les mesures de dispersion aux calculs de moyenne¹⁶⁴.

C - LES ACTEURS ET LA GESTION

1) - La définition des responsabilités

a) - L'apparition d'un nouvel acteur : le responsable de programme

Les responsables de programmes, désignés en juin 2004¹⁶⁵, sont des hauts fonctionnaires, dans la plupart des cas directeurs d'administration centrale. Le guide partagé sur la démarche de performance évoquait déjà le positionnement particulier du responsable de programme, en relevant que « *compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité de*

¹⁶³ Par exemple pour la mission *Enseignement scolaire*, un indicateur transversal du type de l'évaluation effectuée lors de la journée annuelle de préparation à la défense pourrait permettre de mesurer la performance finale résultant de l'effort scolaire de la Nation.

¹⁶⁴ Ainsi, l'indicateur « taux moyen de subvention » de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ne permet de rendre compte ni des éventuels effets de saupoudrage ni des effets de sur-subventionnement des collectivités territoriales.

¹⁶⁵ Non par un texte, mais sous la forme d'une liste rendue publique sur le site Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

l'Etat, le passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale. Le responsable de programme est à la charnière de ces deux niveaux de responsabilité. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du ministre compétent et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle ». Il n'existe cependant pas de texte normatif de portée générale précisant les missions et responsabilités du responsable de programme¹⁶⁶.

Le responsable de programme est donc appelé à assumer une responsabilité, notamment au regard de l'article 57 alinéa 3 de la LOLF¹⁶⁷, dont la nature reste à préciser : elle ne se confond en effet pas avec la responsabilité « politique » du Gouvernement, reconnue par la Constitution, ni avec la responsabilité « hiérarchique » résultant des principes de l'organisation administrative - le responsable de programme n'ayant pas nécessairement autorité sur l'ensemble des personnels ou des structures relevant de son programme.

Une difficulté se pose en particulier lorsque les crédits de personnel sont regroupés au sein des programmes soutien, sous la forme d'actions « miroirs »¹⁶⁸. Dans ce cas, le responsable du programme soutien devra dialoguer avec les responsables des autres programmes dont il gèrera les moyens humains¹⁶⁹.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la responsabilité, même réduite aux sujets techniques, qu'accepterait d'endosser le responsable de programme vis-à-vis d'opérateurs sur lesquels son influence sinon son autorité demeure limitée. A cet égard, la Cour a constaté que l'action de l'Etat dans son rôle de tuteur donne malheureusement très rarement lieu à une mesure des performances.

De même, les modalités d'insertion des cabinets ministériels dans l'architecture LOLF sont à préciser. L'inscription budgétaire de leurs crédits dans les programmes soutien, formule retenue par la plupart des missions, n'est pas sans soulever des interrogations sur la responsabilité, vis-à-vis d'eux, du responsable d'un programme soutien.

Enfin, le positionnement du responsable de programme vis-à-vis des autorités administratives indépendantes incluses, le cas échéant, dans le périmètre de son programme, soulève une difficulté évidente. L'indépendance de ces autorités ne devrait, au demeurant, pas les affranchir d'une réflexion sur la mesure de leurs performances, notamment dans l'efficience de la gestion de leurs crédits.

b) - L'échelon opérationnel : le budget opérationnel de programme (BOP)

La notion de BOP n'apparaît pas dans le texte de la LOLF. Le guide partagé sur la démarche de performance le définit comme regroupant « *la part des crédits d'un programme* »

¹⁶⁶ Le seul texte qui mentionne le responsable de programme est le décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat.

¹⁶⁷ « Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel [sous les réserves prévues à l'alinéa précédent] »

¹⁶⁸ La notion d' « action miroir » est précisée par une note de la direction de la réforme budgétaire en date du 14 janvier 2005. Réservées théoriquement à la répartition des crédits de personnel des services dits « polyvalents », c'est-à-dire des services concourant à la mise en œuvre de politiques publiques faisant l'objet de programmes distincts, les « actions miroirs » sont des actions d'intitulé identique que l'on retrouve à la fois dans les programmes opérationnels concernés et dans un « programme spécifique de services polyvalents » – il s'agit, à ce stade, d'une notion nouvelle. En budgétisation, les crédits de personnel sont imputés sur les « actions miroirs » de ce programme spécifique. L'exécution des crédits intervient également au sein du programme spécifique. C'est seulement au titre de l'analyse des coûts -et non en exécution- que les crédits de chaque « action miroir » du programme spécifique de services polyvalents sont réfléchis – d'où leur nom - sur les programmes opérationnels concernés.

¹⁶⁹ Ce sujet apparaît nettement dans les trois ministères chargés de l'équipement, de la santé et du travail.

mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...), de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain. Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du BOP sont définis par déclinaison des objectifs du programme ». Le BOP est lui-même décomposé en « unités opérationnelles » (UO) dont les responsables sont, en services déconcentrés, des ordonnateurs secondaires délégués.

La responsabilité de la réalisation des BOP a logiquement été confiée aux ministères, sous réserve du respect de quelques principes :

- si deux BOP d'un même programme sont normalement fongibles entre eux (ce qui n'est bien sûr pas le cas de BOP relevant de programmes distincts), cette fongibilité ne peut s'effectuer qu'au niveau du responsable de programme ;
- un même service peut être responsable de plusieurs BOP si ces derniers relèvent de programmes distincts ; en revanche, les systèmes d'information disponibles rendraient malaisée la gestion par un même service de deux BOP d'un même programme, les identifiants (ministère, programme, ordonnateur secondaire, comptable assignataire...) étant dans ce cas identiques, ce qui serait une source d'erreurs ;
- la masse financière et les effectifs des BOP doivent être suffisamment importants pour permettre une souplesse de gestion et permettre l'exercice de la fongibilité.
- une déconcentration de la gestion au niveau pertinent, celui-ci étant déterminé par chaque ministère.

Chaque BOP est composé de trois éléments :

- un budget prévisionnel en AE et CP, comportant, pour la masse salariale, un schéma d'emplois, indicatif mais inscrit dans le plafond d'emplois limitatif du ministère ;
- une programmation des activités ou opérations à réaliser, avec son volet performances (déclinaison des objectifs et indicateurs) ;
- un schéma d'organisation financière précisant le rôle de chacun des acteurs pour les relations financières entre programme, BOP et UO.

Ce dernier aspect est particulièrement crucial pour la gestion concrète des crédits et devrait prendre la forme de « chartes de gestion » établies au niveau du responsable de programme. Il n'existe pas de charte-type, chaque ministère devant tenir compte de ses propres modalités d'organisation.

Le responsable local d'un BOP disposera de fait d'un pouvoir de coordination budgétaire qui pourrait nécessiter dans certains cas l'adaptation du cadre juridique actuel, compte tenu des pouvoirs du préfet, confirmé dans son rôle d'ordonnateur secondaire unique¹⁷⁰.

c) - L'hétérogénéité de la structuration en BOP recouvre celle des services déconcentrés

A ce jour, la cartographie définitive des BOP, qui ne constitue que le premier, et théoriquement le plus simple, des trois volets rappelés ci-dessus, n'est pas encore totalement arrêtée. L'ensemble des ministères travaille encore à la mise au point de cet échelon de gestion, qui devra être opérationnel au 1^{er} janvier 2006. A ce stade :

¹⁷⁰ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

- plus de 2 100 BOP ont été définis, regroupant près de 13 000 UO ;
- la majorité des BOP (51%) recouvre l’actuel niveau régional ;
- une grande diversité apparaît dans la structuration en BOP des différents programmes, en particulier s’agissant des programmes dont l’exécution reposera sur les services déconcentrés de l’Etat.

Les choix effectués en matière de structuration des BOP résultent dans l’ensemble d’une démarche pragmatique, visant à ne pas multiplier à l’excès le nombre de subdivisions du programme (ce qui réintroduirait une grande rigidité dans la gestion, notamment au niveau des services déconcentrés) mais en conservant une structuration généralement très proche du découpage actuel des services déconcentrés. La question qui se pose est celle de la capacité d’un responsable de programme à pratiquer un réel dialogue de gestion avec plus de 100 responsables de BOP, ce qui est le cas pour tous les programmes ayant opté pour un découpage départemental.

Le tableau ci-après montre le poids confirmé du niveau régional pour la responsabilité des BOP, mais également la persistance du niveau départemental ou infra-départemental ; ceci n’améliore pas la lisibilité de la cartographie des services déconcentrés de l’Etat, en termes de définition des responsabilités.

Tableau 39 - Services déconcentrés gestionnaires de BOP (nombre de programmes gérés)

BOP interrégionaux et zonaux	BOP régionaux	BOP départementaux ou infra-départementaux
Préfecture de région (1 ¹⁷¹) Cour d’appel judiciaire (2) Préfecture de zone de défense (1) Services spécialisés de la direction générale des impôts (DIRCOFI, CSI ¹⁷²) (1) Direction interrégionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (1) Direction interrégionale des douanes (2) Direction régionale des affaires maritimes (1) Direction régionale de l’environnement (2) Direction régionale des services pénitentiaires (1)	Préfecture de région (6) Région de gendarmerie (1) Rectorat (5) Direction régionale de l’agriculture et de la forêt (5) Direction régionale des affaires culturelles (4) Direction régionale de l’industrie, de la recherche et de l’environnement (DRIRE) (3) Direction régionale de l’environnement (3) Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (7) Délégation régionale au tourisme (1) Direction régionale de l’équipement (nd) Direction régionale de l’INSEE (1) Direction régionale du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle (5) Direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse (1) Direction régionale de la jeunesse et des sports (3)	Préfecture de département (1) ¹⁷³ Trésorerie générale (1) Direction départementale de l’agriculture et de la forêt (1) Direction départementale des services vétérinaires (1) Direction des services fiscaux (1)

Source : DRB. Situation fin avril 2005.

Sur la base des crédits de la LFI pour 2005 et du projet de structuration en BOP et UO connu début mai 2005, le niveau moyen d’un BOP ressort à 160 M€ celui d’une UO à 26 M€ Mais ces éléments moyens recouvrent en fait une très grande diversité comme l’illustrent les deux tableaux ci-dessous (hors mission *Pouvoir publics*) :

¹⁷¹ Pour le programme *Aménagement du territoire*.

¹⁷² Directions du contrôle fiscal, centres de services informatiques.

¹⁷³ Pour le programme *Administration territoriale*.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

Tableau 40 - Les 5 BOP dont le poids budgétaire est le plus important

Mission	Programme	Montant du programme en LFI 2005 (en M€)	Nombre de BOP (d'UO) du programme	Poids moyen du BOP (de l'UO) (en M€)
Remboursements et dégrèvements d'impôts	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	57 216	1 (250)	57 216 (229)
Engagements financiers de l'Etat	Charge de la dette et trésorerie de l'Etat	42 356	1 (2)	42 356 (21 178)
Remboursements et dégrèvements d'impôts	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	11 110	1 (229)	11 110 (49)
Enseignement scolaire	Enseignement privé du premier et du second degré	6 886	1 (137)	6 886 (50)
Recherche et enseignement supérieur	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 685	1 (37)	3 685 (100)

Source : DRB. Situation fin avril 2005.

Tableau 41 - les 5 BOP dont le poids budgétaire est le plus faible

Mission	Programme	Montant du programme en LFI 2005 (en M€)	Nombre de BOP (d'UO) du programme	Poids moyen du BOP (de l'UO) (en M€)
Ecologie et développement durable	Gestion des milieux et biodiversité	160	34 (554)	4,7 (0,3)
Recherche et enseignement supérieur	Recherche culturelle et culture scientifique	132	31 (31)	4,3 (4,3)
Sécurité sanitaire	Veille et sécurité sanitaire	120	29 (138)	4,1 (0,9)
Ecologie et développement durable	Prévention des risques et lutte contre les pollutions	206	60 (800)	3,4 (0,3)
Sécurité sanitaire	Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation	491	147 (224)	3,3 (2,2)

Source : DRB. Situation fin avril 2005

On constate que le niveau de responsabilité et les modalités du dialogue de gestion seront nécessairement très différents d'un gestionnaire de BOP à un autre et qu'aucune corrélation n'existe entre le volume des programmes et le niveau de leur structuration en BOP.

Les données portant sur le découpage en unités opérationnelles ne sont mentionnées qu'à titre d'illustration, ce découpage n'étant pas encore finalisé par l'ensemble des ministères à la date de rédaction du présent rapport. Par ailleurs, la remarque faite plus haut sur la qualité d'un dialogue de gestion faisant intervenir de trop nombreux acteurs s'applique aux relations à venir entre responsables de BOP et responsables d'UO.

2) - Les questions soulevées par la gestion des ressources humaines

a) - Un contexte nouveau

Le contexte dans lequel s'inscrit aujourd'hui la réforme de la gestion des ressources humaines de l'Etat est, à un triple titre, inédit.

- ***La LOLF suscite de fortes attentes, tant de la part du Parlement que des gestionnaires publics eux-mêmes***

Comme précisé *supra*, les gestionnaires publics sont désormais soumis, dans le cadre de la LOLF, à un nouveau dispositif de mesure des performances, présenté au niveau de chaque programme dans un projet annuel de performances et décliné ensuite, dans le cadre d'un dialogue de gestion qui reste à définir, entre les responsables de programmes et les responsables opérationnels. De plus, l'article 57 de la LOLF confère aux commissions des finances un large droit d'audition. La LOLF contribue ainsi à responsabiliser les gestionnaires en mettant en regard de façon transparente les moyens budgétaires et humains mis à leur disposition et les objectifs atteints.

Par ailleurs, comme l'illustrent les premiers bilans des expérimentations 2004 - qui demeurent cependant partiels -, les gestionnaires, notamment dans les administrations déconcentrées, attendent également beaucoup de la mise en œuvre de la LOLF et de la capacité à gérer des crédits globalisés de personnel et à faire jouer le dispositif de « fongibilité asymétrique ».

- ***Le droit budgétaire issu de la LOLF confère aux gestionnaires publics d'importantes marges de manœuvre en matière de pilotage de la masse salariale***

Ces marges de manœuvre, qui s'appliquent tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, n'existaient pas sous l'empire de l'ordonnance de 1959.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) souligne ainsi qu'au plan juridique, dans le cadre de l'ordonnance de 1959, le processus de création et de transformation des emplois n'intervenait qu'à l'occasion des lois de finances, à l'exception des surnombres autorisés en gestion et régularisés ensuite. Les directions financières jouaient généralement un rôle important en la matière, en centralisant les demandes des différents services et, le cas échéant, en jouant un rôle d'arbitrage entre ces demandes.

Ce dispositif s'éteint avec l'application de la LOLF, dont les dispositions relatives à la gestion des crédits de personnel sont, au total, peu contraignantes. Comme le dispose son article 7, les gestionnaires doivent respecter deux plafonds, le plafond de masse salariale de chaque programme d'une part, le plafond d'autorisation des emplois (PAE) ministériel, exprimé en équivalent temps plein (ETP), d'autre part.

Les gestionnaires disposent donc, sous réserve de respecter cette double contrainte, de réelles capacités d'arbitrage liées à la globalisation des crédits et à la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique. Ainsi, les gestionnaires, responsables de programmes, de BOP, voire même, selon le niveau de déconcentration retenu, d'unités opérationnelles, pourront-ils opter, d'après le recensement effectué par la DGAFP, pour quatre types d'arbitrages :

- au sein d'un même corps, modification de la structure des grades ;
- modification de la structure des emplois entre corps, les seules limites posées par la LOLF étant, en la matière, le respect des PAE ministériels ;

- modification de la structure des emplois entre les contractuels (actuellement rémunérés sur crédits dans de nombreux cas) et les fonctionnaires (dans un sens comme dans l'autre)¹⁷⁴ ;
- transformation de crédits de rémunérations principales en enveloppe de primes, la LOLF ouvrant en effet la possibilité de pourvoir moins d'emplois que n'en autorise le plafond d'ETP afin de dégager une possibilité d'augmenter, dans les limites posées par les textes réglementaires, les régimes indemnitaires.

Ces capacités nouvelles d'arbitrage en gestion ouvrent la voie à de multiples expérimentations. Cependant, comme la Cour a eu l'occasion de le rappeler dans le rapport précédent, ces expérimentations devront rester compatibles avec le droit applicable aux corps de la fonction publique d'Etat. On peut s'interroger, par exemple, sur les évolutions de carrière que la fonction publique offrira aux agents de catégorie C si plusieurs responsables de programmes ou de BOP décident simultanément, à la faveur de mutations ou restructurations de services et dans le respect du plafond de masse salariale, de remplacer ces agents par des cadres contractuels. Le rôle de pilotage et de contrôle des DRH sera à cet égard essentiel.

• *Ces marges de manœuvre juridiques se voient renforcées par l'accélération des départs en retraite dans le secteur public*

Ceux-ci modifieront substantiellement, dans les années à venir, la cartographie des emplois et, selon les options retenues, la part relative de la masse salariale dans le budget de l'Etat.

Au total, la combinaison de ces trois effets fait de la réforme de la gestion des ressources humaines et de la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences l'une des composantes essentielles et, peut-être, l'un des enjeux majeurs de la réforme de l'Etat.

b) - Des limites certaines

Malgré son importance stratégique, le chantier de la réforme de la gestion des ressources humaines a fait l'objet d'une mobilisation assez tardive. Les moyens d'action de l'une des administrations pilotes de ce chantier, la DGAFP, sont restés très réduits. La DGAFP a cependant engagé, au cours de l'année 2004, une réflexion approfondie avec les DRH des différents ministères sur la gestion des ressources humaines en mode LOLF, notamment les avancements de grade et la déconcentration des décisions de gestion. Il reste néanmoins que la faible association des DRH au dossier LOLF dans les ministères et l'accent mis sur d'autres aspects en 2004 et 2005 ont contribué à occulter cet aspect de la réforme.

Ceci peut contribuer à expliquer qu'à quelques mois du dépôt de la première loi de finances initiale en mode LOLF, le dossier de la nouvelle GRH soit assez peu avancé. Cette situation n'est pas sans risques.

• *Les administrations ne disposent à l'heure actuelle que de peu ou pas d'outils de gestion*

Ils ne sont donc pas en mesure de piloter convenablement la gestion des personnels par la masse salariale ou d'effectuer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

¹⁷⁴ Sous réserve de la disposition du statut général de la fonction publique réservant aux seuls fonctionnaires les emplois civils permanents de l'Etat.

Or, les expérimentations menées dans certains ministères ont montré que la constitution d'outils de gestion devait être un préalable à la déconcentration de la gestion des ressources humaines. D'une façon générale, l'exercice budgétaire 2004 a permis aux ministères de prendre conscience de l'extrême fragilité des prévisions de dépenses de personnel, y compris au niveau agrégé.

Le simple recensement des différentes composantes de la masse salariale peut même s'avérer difficile, notamment s'agissant des primes et indemnités, dont la mise en œuvre est souvent spécifique à chaque ministère, tant en ce qui concerne l'évolution des montants des primes, la périodicité de leur versement ou encore les modalités de leur attribution.

Certains outils, en cours de développement ou d'adaptation, devraient contribuer à mieux permettre d'anticiper et de gérer l'évolution de la masse salariale. L'outil dit 2A, élaboré par la direction du budget et transmis chaque année aux administrations (dans une version adaptée au PLF pour 2006, en novembre 2004) permet une budgétisation en amont des dépenses de personnel en identifiant les différents facteurs d'évolution de la masse salariale. Compte tenu de la date à laquelle il est utilisé, il s'appuie nécessairement sur des données globalisées qui supposent, pour être fiables, un niveau élevé d'agrégation. Il n'est donc utilisable que pour des volumes d'effectifs relativement importants (de l'ordre de 10 000). En outre, cet outil n'est pas conçu pour permettre le suivi ou le pilotage infra-annuel de la masse salariale.

La création d'un infocentre ministériel des rémunérations est en cours ; son déploiement est prévu à compter de la fin 2005. On peut espérer que cet outil soit opérationnel au 1^{er} janvier 2006.

Cependant, à ce jour et faute d'outils de contrôle de gestion adaptés, force est de conclure qu'il n'est pas possible d'anticiper convenablement l'impact de la LOLF sur la gestion des ressources humaines.

- ***Les expérimentations 2004 et 2005 ne préfigurent pas parfaitement la mise en œuvre de la LOLF en 2006***

Ainsi, le dialogue de gestion entre les différents niveaux n'a pas encore été mis en place et il est difficile de savoir, notamment, comment seront réalisés les arbitrages entre les responsables de programmes opérationnels et les responsables de programmes supports, placés au regard de la LOLF au même niveau de responsabilité.

Il est à craindre que la déconcentration de la gestion des personnels ne se traduise par un accroissement des coûts de fonctionnement, lié au recrutement, auprès de chaque gestionnaire, d'unités expérimentées chargées de la GRH et, dans le cadre du dialogue de gestion, de la négociation sur la masse salariale. Une première étude bilan menée en janvier 2005 à la demande de la DGAFP sur les expérimentations 2004 concluait d'ailleurs à un accroissement probable des effectifs affectés à la gestion des ressources humaines (de l'ordre d'un à deux emplois supplémentaires par BOP).

- ***La déconcentration de la gestion des ressources humaines n'est susceptible de produire des résultats que si les unités déconcentrées dépassent, en gestion, un seuil critique***

Il semble actuellement difficile d'envisager de gérer convenablement la masse salariale pour des BOP concernant moins de 150 à 200 personnes. Ainsi, il est vraisemblable que certains BOP, dont les effectifs ne dépassent pas ce seuil critique, devront être considérés comme non viables et redéfinis.

En outre, en l'état actuel de la doctrine du Conseil d'Etat, la déconcentration de certains actes de gestion au sein d'un corps est subordonnée à la présence locale d'un effectif minimum de 50 personnes du corps concerné. L'enquête lancée en mars 2004 par le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, à la demande du ministre chargé de la fonction publique, devrait permettre de mesurer plus précisément cette difficulté et de dégager quelques lignes directrices en matière d'évolution de la fonction ressource humaine.

- ***Les responsables budgétaires devront gérer leurs ressources humaines par la masse salariale***

Les responsables budgétaires, qu'il s'agisse des responsables de programme, des responsables de BOP ou d'unités opérationnelles seront, en mode LOLF, placés en situation de « gérer » une enveloppe de masse salariale, exercice pour lequel peu d'entre eux ont été réellement formés.

c) - Une mise en œuvre prudente à court terme ?

Compte tenu des risques sous-jacents précités, il est probable qu'un scénario modeste d'évolution, imposé par les délais tendus de la LOLF et par une certaine forme de pragmatisme, soit implicitement adopté par les administrations.

- ***L'année 2005 devrait être consacrée aux travaux les plus urgents***

L'année 2005 devrait être consacrée au calcul des PAE par ministère, au calcul exact des masses salariales par programme, à la mise en place d'outils de gestion et à l'affinement des méthodes de GRH devant être introduits dans un horizon temporel plus long.

La faiblesse des outils de gestion de la masse salariale a conduit les ministères à retenir, par souci de pragmatisme, des modalités de ventilation des crédits de personnel dans les programmes parfois très opposées. L'examen des choix de ventilation des personnels retenus dans la nouvelle architecture budgétaire montre ainsi la coexistence de solutions consistant à ventiler les crédits de personnel dans les programmes opérationnels avec des solutions plus centralisatrices et donc moins conformes *a priori* à l'esprit de la LOLF, où les crédits de personnels de services polyvalents sont rassemblés dans des programmes supports.

- ***Les années 2006 et 2007 devraient encore être des années d'expérimentation***

Les années 2006 et 2007 seront des années de « rodage », poursuivant, sur une échelle plus ou moins grande, les expérimentations de fongibilité asymétrique de 2004 et 2005 - mais dans un cadre qui demeurera assez contrôlé.

Ce scénario très progressif suppose que les gestionnaires ne s'emparent pas dans des conditions incontrôlées des marges de manœuvre ouvertes par la LOLF ; en particulier, la liberté de gestion de la masse salariale n'implique pas la suppression des règles de recrutement et de déroulement de carrière dans la fonction publique, qui doivent donc être intégrées très en amont dans les exercices de prévision et de pilotage de la masse salariale.

Il serait cependant contraire à l'esprit de la LOLF de se contenter à moyen terme d'une solution modeste, et pour ainsi dire par défaut, telle que celle qui vient d'être esquissée. Tant la nécessité d'une maîtrise des finances publiques que les perspectives démographiques ouvertes par l'effet de noria devraient faciliter la réforme de la GRH, s'appuyant sur des outils de gestion efficaces, notamment des outils de contrôle de gestion, et l'adoption d'une vraie gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

d) - Un impératif : accompagner la réforme de la GRH

Compte tenu des constats précédents, la Cour formule cinq recommandations :

- chaque ministère doit très rapidement développer les outils de gestion des ressources humaines et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- dans ce cadre, le rôle et la place de la fonction « ressources humaines » dans les ministères doit être redéfini ;
- les « dialogues de gestion » entre les différents niveaux de responsabilité (responsables de programmes opérationnels/responsables de programmes supports ; responsables de programmes/responsables de BOP et d'UO) supposent l'existence de procédures d'arbitrage, à un niveau hiérarchique qui reste à définir. Les secrétaires généraux des ministères pourraient être appelés à jouer ce rôle ;
- il est nécessaire d'élaborer, au niveau qui sera jugé le plus opportun (ministère et/ou programmes), une stratégie de gestion des personnels, donnant un cadre pluriannuel de gestion de la masse salariale.
- enfin, la Cour recommande d'accompagner le changement en cours en adoptant, au niveau interministériel, un plan de formation des cadres de la fonction publique à la gestion de la masse salariale.

D - ROLE ET PLACE DU CONTROLE DE GESTION

La décision de généraliser le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat, prise en 2000, a par la suite été considérée comme l'un des chantiers à poursuivre dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Mais, faute d'un pilotage interministériel suffisamment ferme et d'une conception suffisamment claire des objectifs à atteindre, le chantier interministériel s'est scindé en autant de chantiers ministériels, d'importance inégale. Ceux-ci ont été influencés, retardés dans certains cas, accélérés dans d'autres, par les travaux – prioritaires - de mise en place de la LOLF.

1) - Le développement des pratiques de contrôle de gestion et l'évolution des moyens dédiés

Le contrôle de gestion a été défini par le guide partagé sur la démarche de performance comme « *un dispositif permettant d'alimenter et d'objectiver le dialogue de gestion entre les différents niveaux d'une administration et d'en assurer le pilotage, en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats* ». Il repose donc sur un ensemble de pratiques adoptées par les responsables d'une action, d'un produit ou d'un service, ainsi que sur des outils et moyens matériels d'information qui sont nécessaires à ces pratiques.

a) - Des pratiques encore insuffisamment centrées sur l'analyse des activités

Les fonctions de « contrôleur de gestion » mises en place dans les administrations recouvrent encore une assez grande diversité d'activités. D'une enquête réalisée en 2004 par la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE) auprès de 1 671 services de l'Etat et établissements publics, dont 1 213 services déconcentrés, il ressort que la segmentation des activités et l'analyse des résultats en termes de produits fournis ou de prestations de service délivrées sont très peu pratiquées, alors qu'il s'agit du cœur de tout système de contrôle de gestion. Les observations de la Cour corroborent ce constat : les

pratiques des administrations centrales et des services déconcentrés attribuées au « contrôle de gestion » consistent encore trop souvent en un simple suivi de l'exécution budgétaire.

Au total, il apparaît que si des pratiques de contrôle de gestion sont assez répandues dans l'administration, rares sont celles qui relèvent d'un véritable système cohérent permettant le pilotage des activités. La première des démarches qui consiste à identifier les activités et leurs produits, et le cas échéant à en établir la nomenclature, est encore peu mise en œuvre. En conséquence, le lien entre les indicateurs de résultats qui seront analysés par le Parlement au titre de l'exécution des lois de finances et le résultat « réel » des activités des administrations ne pourra pas être sérieusement établi avant quelque temps, dans la plupart des domaines.

b) - Une liaison progressive avec la mise en œuvre de la mesure des performances

La prise de conscience du caractère complémentaire des deux dispositifs de mesure des performances et de contrôle de gestion est encore très progressive, et inégale suivant les ministères ; cela se traduit dans les organisations mises en place et dans les systèmes d'information.

Dans de nombreux cas, les cellules de contrôle de gestion sont également en charge de la mise en œuvre de la LOLF.

La mise en œuvre de la démarche de performance devrait engendrer des besoins importants en matière de systèmes d'information, pour obtenir de nouvelles données relatives aux indicateurs de résultat, mais aussi au coût d'obtention de ces résultats et des données de contexte utiles à l'analyse des processus de production en vue de leur amélioration. Ces informations n'existent pas encore, dans bien des cas. Lorsqu'elles existent, elles sont souvent dispersées dans des applications « métiers » établies au plan local, qu'il est difficile, voire impossible de faire converger.

La démarche de performance, prise dans son ensemble, induit dans les administrations une extension des systèmes d'information à un nouvel « univers », celui du résultat de l'activité, de l'action et du programme. Le contrôle de gestion ne constitue pas la première priorité ; mais son développement et la mise en œuvre du volet performance de la LOLF semblent souvent étroitement associés, laissant espérer qu'à terme, les indicateurs des programmes et des actions pourraient être confortés par la mesure d'une activité opérationnelle suffisamment précise et fiable en relation directe avec eux.

2) - Une impulsion interministérielle discrète

S'agissant du contrôle de gestion, l'impulsion interministérielle fait assez largement défaut. La coordination interministérielle, assurée jusqu'en 2003 par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE), avec des moyens limités, a été abandonnée peu après la création de la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat. Cette délégation ne joue aujourd'hui qu'un faible rôle dans ce domaine, alors même que la promotion du contrôle de gestion est l'une de ses premières missions.

La direction de la réforme budgétaire n'a pas explicitement repris cette fonction et se consacre logiquement aux besoins immédiats, c'est-à-dire à la mise en œuvre du volet performances. Aucune instruction à caractère interministériel ayant pour thème central le développement du contrôle de gestion n'a donc été édictée depuis 2001.

Des stages de formation continue sont organisés par l'Institut pour la gestion publique et le développement économique (IGPDE), mais le nombre de stagiaires reste réduit. Des formations ont lieu à l'initiative des ministères, mais sans qu'il soit organisé de mise en

cohérence des concepts et du vocabulaire, questions qui sont pourtant déterminantes pour l'implantation d'une nouvelle compétence à caractère transversal.

S'agissant des outils méthodologiques, le guide édité par la DIRE en juin 2002¹⁷⁵ n'a pas été renouvelé. Le guide partagé sur la démarche de performance a consacré sa deuxième partie, intitulée « Les administrations : le pilotage de la gestion en fonction des objectifs » à la mesure du résultat dans le cadre d'un contrôle de gestion. Il est toutefois peu probable que ce document, qui apparaît, par son statut et par son contenu, comme un document de sensibilisation, suffise à faire mettre en pratique les concepts exposés à tous les niveaux opérationnels dans les administrations.

Enfin, s'agissant des systèmes d'information, on constate peu d'efforts de mutualisation des expériences ou de mise en cohérence des systèmes ; une coordination interministérielle plus puissante serait nécessaire, comme l'a déjà relevé le Sénat¹⁷⁶. Le programme de travail publié par l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) montre que l'Etat consacre la quasi-totalité de ses moyens interministériels à la délivrance d'informations et de prestations de services aux usagers par le réseau Internet. Aucune coordination interministérielle ne semble être organisée en matière d'informatisation du fonctionnement des services, à l'exception du volet budgétaire et comptable.

E - LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UNE COMPTABILITE D'ANALYSE DES COÛTS DES ACTIONS DE L'ETAT

L'article 27 de la LOLF prévoit que l'Etat « *met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ».

Cette analyse de coûts viendra préciser et compléter l'information qui résultera de la comptabilité générale de l'Etat, quand aura été mise en œuvre la comptabilisation en droits constatés, pour chaque programme, des charges, dettes et créances de l'Etat.

L'analyse des coûts pourra alors s'appuyer sur la comptabilité générale pour valoriser l'ensemble des ressources utilisées, par mission, programme et action, selon la méthode des coûts complets. Cet objectif ambitieux suppose encore d'importants efforts. Il est compréhensible qu'il n'ait pas à ce stade constitué la première priorité des administrations.

1) - Les démarches interministérielles

Le pilotage des travaux interministériels est confié à la direction de la réforme budgétaire (DRB). Elle est en charge d'élaborer les principes de comptabilisation et de communication des coûts des actions, des programmes et des missions. A ce stade, le cadrage interministériel reste incomplet et des questions restent en suspens.

Trois documents, validés par l'ensemble des ministères, sont rassemblés dans le « *dossier d'analyse des coûts* » pour la préparation du PLF. Une synthèse par programme constituera la partie analyse des coûts de chaque PAP (pour les dépenses prévisionnelles) et RAP (pour les dépenses et charges réalisées). Par ailleurs, le « dossier d'analyse des coûts » constituera la base des annexes explicatives prévues par l'article 54-6 de la LOLF pour présenter les résultats de l'analyse des coûts. Le *schéma analytique de déversement* met en évidence les relations entre les actions et donc les éventuelles ressources communes à ces actions. La *matrice de déversement* précise le montant des dépenses ou des charges directes par action ainsi que les règles de déversement des dépenses ou des charges des actions de soutien.

¹⁷⁵ Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat, éléments de méthodologie, DIRE, juin 2002.

¹⁷⁶ Rapport d'information sur l'administration électronique, n° 422, présenté par M. Arthuis, juillet 2004.

Enfin, les *descriptifs analytiques des coûts* présentent une synthèse des éléments de comptabilité des coûts par action de politique publique.

Pour l'exercice comptable 2006, les coûts directs et complets seront calculés au niveau des actions. Les coûts des programmes et missions seront obtenus par agrégation des résultats des actions qui leur sont rattachées. Les coûts directs des actions seront évalués grâce à la ventilation des charges de personnel et l'incorporation des coûts des immobilisations. Les coûts complets des actions seront obtenus après ventilation des coûts directs des actions de soutien, à l'aide de clefs comptables.

Lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006, les dépenses, adossées à la comptabilité budgétaire, seront réparties entre les actions sans que soient calculés de coûts prévisionnels. Ainsi, en fin d'exercice, le rapprochement entre prévision et exécution sera limité à la dépense budgétaire. Les coûts des actions, conformément aux éléments de comptabilité générale, seront évalués *ex post*. La dépense directe et complète par action, par programme et par mission sera annexée aux projets annuels de performances (PAP). Les coûts directs et complets seront présentés dans les rapports annuels de performances (RAP) au premier semestre 2007.

Chaque responsable de programme arrêtera la méthode de valorisation des dépenses et des charges et déterminera les clefs comptables utilisées lors du déversement des charges des actions de soutien. Les comptables ministériels seront garants de la cohérence et de la rigueur des informations fournies et assureront un rôle de conseil auprès des responsables de programme. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'assurera de l'exhaustivité des informations transmises au Parlement. Les méthodes et les processus de l'analyse des coûts seront par ailleurs audités par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Dans un premier temps, le recours par les responsables de programme à des méthodes distinctes limitera la pertinence d'une comparaison de l'efficacité des différentes actions, programmes et missions. Pour une même action, le possible changement méthodologique limitera également le suivi des performances au fil des exercices comptables. Cependant, la publication des principes comptables utilisés dans les PAP et les RAP assurera de fait la transparence des informations destinées au Parlement.

2) - Les travaux ministériels

Engagés prioritairement, à juste titre, dans les autres chantiers de la mise en œuvre de la LOLF et handicapés par l'absence de systèmes d'information adaptés, les ministères ne sont pas à un stade très avancé en matière d'analyse des coûts. L'enquête précitée, publiée par la DMGPSE en 2004, concluait que seulement deux secteurs ministériels sur quinze étaient engagés dans cette démarche.

Les expérimentations de gestion en mode LOLF ont favorisé l'articulation entre le dispositif de calcul des coûts et le suivi d'indicateurs d'efficacité opérationnels destinés au pilotage des administrations centrales et des services territoriaux. Cette démarche, indispensable à l'amélioration de l'efficacité des services, n'a toutefois pas été générale et présente encore des limites.

3) - Les principales limites méthodologiques

L'analyse des méthodes de calcul des coûts présentées par les ministères montre l'inégalité de l'état d'avancement de ce chantier et met en évidence certaines faiblesses qui devront être corrigées pour assurer la fidélité et la fiabilité des informations destinées au Parlement, sachant que les méthodes à utiliser sont encore en cours d'élaboration.

Pour certains programmes ou missions, le poids des ressources affectées aux actions ou aux programmes de soutien est très important, ce qui peut nuire à la pertinence et à la lisibilité des éléments de coûts transmis au Parlement. Les clefs de déversement des dépenses ou des charges des actions de soutien ne sont pas encore définies ; celles retenues à ce stade restent conventionnelles, tels le décompte des effectifs, ou le poids budgétaire des actions de politiques publiques.

Une attention particulière devra être portée au traitement des charges associées au traitement des immobilisations, à la position créditrice ou débitrice de l'Etat face aux tiers, à la couverture des risques identifiés et aux charges d'utilisation du patrimoine. La comptabilisation des charges (amortissements, provisions) portant sur les biens immobilisés reste attachée à l'inventaire, en cours, du patrimoine de l'Etat. L'impact des charges relatives aux biens immobilisés est, par exemple, particulièrement important pour la détermination des coûts complets des actions relevant des ministères de la défense, de l'intérieur, de la justice, de la culture ainsi que du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dans plusieurs secteurs ministériels, les dispositifs d'intégration des charges correspondant aux personnels détachés ou mis à disposition dans le calcul des coûts complets ne sont pas encore arrêtés.

Enfin, le recours aux coûts standard, essentiellement utilisés pour évaluer les charges de personnel, est adapté par exemple pour une comparaison entre elles des performances des services déconcentrés ; mais l'évaluation des coûts directs ou complets des actions à partir de cette méthode, qui ne fournit pas une image fidèle des moyens consommés, ne serait pas satisfaisante.

F - LA LOLF ET LA REFORME DE L'ETAT

La Cour s'est attachée à examiner si l'exercice de mise à jour des stratégies ministérielles de réforme (SMR) était conduit de manière cohérente et coordonnée avec les différents chantiers de mise en œuvre de la LOLF et en particulier avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultat dans le cadre des avant-projets de performances.

Le premier exercice de SMR conduit en 2003 a donné lieu à un résultat inégal selon les termes mêmes d'une circulaire du Premier ministre du 2 juin 2004 : « *certain*s [membres du Gouvernement] *ont profité de ce travail pour définir une véritable stratégie de réforme, ambitieuse et déterminée ; d'autres doivent encore approfondir leur approche* ». Une actualisation de ce travail, demandée pour le 30 juin 2004, a conduit à la définition de « 225 mesures pour moderniser l'Etat ».

Une équipe d'une quinzaine de membres des corps d'inspection générale a été constituée pour six mois auprès du ministre chargé de la réforme de l'Etat afin d'assurer le suivi des SMR. Par ailleurs, un « comité d'évaluation » des SMR a été constitué ; ce comité est chargé d'émettre un avis sur la méthode retenue par le Gouvernement, d'identifier les « conditions de succès » de la réforme de l'Etat ainsi que « les projets les plus exemplaires » ou les « oublis les plus manifestes ».

Le 2 février 2005, une nouvelle circulaire du Premier ministre a demandé la constitution d'équipes spécifiques dans les ministères, placées auprès du secrétaire général ou du haut fonctionnaire à la modernisation, pour garantir l'exécution des SMR, dont une actualisation a été prescrite pour le 15 avril 2005 avec en particulier pour objectif l'obtention de gains de productivité d'au moins 2 % par an à compter de 2006, « *cette préoccupation devant être conciliée avec le souci d'améliorer la qualité du service apporté aux usagers* ».

La « productivité » au sens de la SMR peut recouvrir trois dimensions :

- l'évitement de coûts (limitation de l'augmentation planifiée des moyens associés à une action donnée) : cette dimension n'est pas prise en compte dans l'objectif global de 2 % annuel de gain de productivité ;
- l'ajustement des moyens à une production constante ; ceci entre en compte pour mesurer les gains, mais suppose que l'Etat soit en mesure d'évaluer quantitativement la qualité du service rendu ;
- l'accroissement de production à mission et moyens constants : ceci entre également en compte dans l'objectif de 2%, mais suppose que l'accroissement du volume de production soit mesurable et traçable dans le temps.

Les difficultés méthodologiques liées à la transposition du concept de productivité à la sphère publique sont en réalité telles qu'il est permis de se demander si l'administration sera en mesure de mettre au point en temps voulu, un référentiel de mesure de la productivité.

Les ministères à été conduits à réaliser un travail nettement plus précis et plus approfondi, dans l'ensemble, que l'an passé. Pour autant, le lien avec la LOLF n'apparaît pas, le plus souvent, avec évidence.

Le ministère des finances est le premier exemple d'une déconnexion manifeste entre les deux chantiers. De nombreuses actions de la SMR, qu'elles aient ou non été reprises dans les actions prioritaires au plan interministériel, ne trouvent pas leur pendant dans l'avant-projet annuel de performances. Pour le ministère en effet, la SMR et la LOLF répondent à deux logiques distinctes : la première garantit l'évolution des pratiques et des organisations, la seconde structure le cadre budgétaire. Cette distinction est en partie fondée et, dans le cas de ce ministère, le lancement de la SMR est antérieur à la réflexion sur la LOLF. Mais en faire deux exercices totalement distincts revient à se priver d'un des leviers efficaces pour réformer effectivement l'Etat. A ce titre, il est légitime que certaines actions retenues dans la SMR (réorganisations administratives, en particulier) ne figurent pas dans l'avant-projet de performances. Mais, à l'inverse, il est contestable qu'un objectif stratégique mentionné dans ce dernier ne trouve aucun relais dans la SMR, comme c'est le cas de plusieurs des objectifs des programmes *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* et *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, par exemple.

Certains ministères ont en revanche davantage utilisé le levier que constitue la mise en œuvre de la LOLF. C'est le cas en particulier du ministère de la défense ; une action de la SMR, intitulée « pilotage des systèmes d'information d'administration et de gestion » a pour objectif d'entamer une restructuration de l'ensemble des activités identifiées dans la grille des programmes du ministère, en vue de parvenir à une optimisation des dépenses dans ce domaine ; la préparation de la mise en œuvre de la LOLF est vue comme un aiguillon pour mener à bien les réformes prévues dans le cadre de la SMR.

G - CONCLUSION

L'accélération des travaux liée à l'entrée en vigueur complète de la nouvelle loi organique et l'implication - aussi réelle que soutenue - de l'ensemble des acteurs montre que la LOLF échappe de plus en plus à sa dimension budgétaire première pour devenir l'un des leviers de la réforme de l'Etat.

Ce résultat était attendu ; il était difficile d'opérer sans conséquences majeures une profonde réforme du texte de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Se voulant une nouvelle « constitution financière », la LOLF a nécessairement une portée toute autre que celle, jadis, de la rationalisation des choix budgétaires (RCB).

A titre de conclusion provisoire et dans la perspective des prochaines étapes de mise en œuvre de la LOLF, la Cour insiste sur les points suivants.

1) Les travaux engagés par la Cour montrent que les « maquettes » imparfaites ou non stabilisées ne sont pas sans conséquences sur le dispositif de mesure des performances.

2) Les travaux engagés sur la mesure des performances ne doivent pas masquer un autre travail essentiel, actuellement en cours de réalisation, de découpage des budgets de programme en budgets opérationnels de programme. L'impact de cet exercice sur les performances de l'Etat est au moins aussi important que la mise au point d'objectifs et d'indicateurs : en redistribuant les circuits de dépense et les responsabilités, en opérant des choix fondamentaux en matière de déconcentration, la LOLF suscite de nouvelles opportunités, mais aussi de nouveaux risques. De ce point de vue, si les constructions sont en cours, l'aide interministérielle arrive bien tard.

3) Si la réforme budgétaire est engagée, elle ne constitue qu'un volet de la réforme de l'Etat et ne saurait lui suffire. Les structures des administrations de l'Etat doivent continuer à s'adapter à la nouvelle architecture, en s'appuyant le cas échéant sur les SMR. De plus, toutes les conséquences de l'approfondissement, certes récent, de la décentralisation n'ont pas encore été tirées.

4) La question de la gestion des dépenses de personnel se pose avec une acuité croissante. Comme le soulignait la Cour dans le rapport précédent, la gestion, au sein des programmes, de la masse salariale risque d'être difficilement compatible avec la gestion par corps et par grade de la fonction publique d'Etat. Les travaux engagés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) s'attachent à traiter cette question. De ce point de vue, on peut regretter qu'au sein de la mission *Direction de l'action du gouvernement*, les performances de la DGAFP en tant qu'acteur interministériel de la réforme n'apparaissent pas plus clairement, alors que la LOLF devrait conduire cette administration à affirmer sa place dans la gestion de la fonction publique. Il est nécessaire qu'émerge désormais, à côté du nécessaire pôle d'accompagnement budgétaire de la réforme, un pôle de gestion des ressources humaines d'ampleur sinon comparable, du moins plus significative.

5) La réforme engagée par la LOLF s'inscrit dans un contexte où la maîtrise des déficits publics et de la dette est cruciale, rendant chaque jour plus urgent l'impératif de réforme de l'Etat et d'optimisation du rapport coûts/avantages de la dépense publique. La France n'est d'ailleurs pas le seul pays à accélérer la réforme de son administration, en vertu d'un processus général qui commande aujourd'hui aux Etats non seulement de dépenser mieux mais aussi, bien souvent, de dépenser moins.

De ce point de vue, et quelle que soit la difficulté objective d'établir une relation entre les moyens engagés et les résultats attendus et obtenus, la mesure des performances doit, en fixant les priorités et les stratégies et en faisant apparaître, le cas échéant, les marges de manœuvre sur les objectifs moins prioritaires, être l'un des leviers de la maîtrise des finances publiques.

ANNEXE I

LES SUITES DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT PRECEDENT

L'examen des résultats et de la gestion budgétaire pour l'exercice 2003 a amené la Cour à formuler, lors du rapport précédent, les recommandations suivantes.

1) - Recettes fiscales (p. 22 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *La Cour souhaiterait que l'administration se dote des moyens lui permettant de détailler par catégorie les réévaluations de remboursements et dégrèvements effectuées dans la loi de finances rectificative.*

Cette recommandation n'ayant pas été suivie d'effet, la Cour renouvelle sa recommandation dans le présent rapport.

2) - Recettes non fiscales et fonds de concours (p. 25 et 28 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que le Gouvernement propose dans la plus prochaine loi de finances un article modificatif à l'article 40 de la LFI pour 2003 précisant, tant en termes de calendrier que de calcul éventuel d'intérêts moratoires, les obligations de paiement incombant à l'Unédic. Elle demande que la créance détenue sur l'Unédic soit constatée dans les écritures de l'Etat.*

La Cour renouvelle sa recommandation dans le présent rapport.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que l'effort de réduction du nombre de fonds de concours inutilisés ou non justifiés au regard des textes soit poursuivi.*

La Cour constate un effort de réduction du nombre de fonds de concours inutilisés ou non justifiés.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que tout produit reçu par voie de fonds de concours donne lieu à l'ouverture d'un crédit de même montant.*

Un décret en Conseil d'Etat en cours d'élaboration doit définir prochainement les règles d'utilisation des crédits ouverts par cette procédure dans le cadre de la LOLF. Il devrait préciser, comme la Cour le recommande dans le présent rapport, les modalités de la mise en œuvre du principe de respect de la partie versante.

3) - Autorisations d'emplois et dépenses de personnel (p. 37 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que les informations les plus précises disponibles sur les effectifs employés par les établissements publics, qui se trouvent jusqu'ici seulement dans les « verts » budgétaires, figurent à l'avenir dans les documents budgétaires soumis à l'approbation du Parlement.*

Le présent rapport renouvelle cette recommandation, tout en notant que le Gouvernement s'efforce d'y répondre.

4) - Dépenses d'intervention (p. 47 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que l'évaluation des dispositifs de soutien soit renforcée, afin de mieux en mesurer l'impact et d'apprécier l'adéquation des moyens mis en oeuvre aux objectifs visés.*

La Cour constate que les situations sont toujours aussi contrastées. L'impact des exonérations de charges sociales n'est pas évalué. Aux ministères de la recherche, de la mer, de l'écologie ou encore du travail et de la solidarité, l'évaluation des crédits alloués reste lacunaire.

5) - Comptes spéciaux du Trésor

La recommandation de la Cour portait sur le compte « soutien aux médias », censé regrouper le compte d'emploi de la taxe parafiscale avec le compte d'aide à la presse (p. 58 du rapport précédent) :

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que dans la création de ce nouveau compte d'affectation spéciale, si elle se confirme, il soit porté attention au respect du seuil maximum de 10% de recettes provenant du budget de l'Etat.*

Cette recommandation n'a plus lieu d'être, le compte d'affectation spéciale 902-15 (redevance audiovisuelle) ayant été transformé en un compte d'avance 903-60 par la LFI 2005 pour respecter l'article 20 de la LOLF.

6) - Gestion de la dette (p. 68 et 70 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *La Cour recommande à l'Agence France Trésor d'élaborer et de publier un indicateur de liquidité spécifique pour les obligations indexées sur l'inflation.*

L'AFT indique qu'elle va étudier la possibilité de développer un tel indicateur.

7) - Gestion des autorisations budgétaires (p. 74 et 75 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *La Cour recommande :*

1. *d'une part, quand est constatée une surestimation significative des crédits sur un chapitre, de procéder à leur annulation et de ramener la dotation de LFI à un niveau correspondant à la dépense anticipée ;*
2. *d'autre part, d'établir la dotation proposée au vote du Parlement en prenant mieux en considération les prévisions de reports.*

Les difficultés visées dans cette recommandation ont été observées de nouveau dans l'élaboration de l'exécution du budget 2004.

RECOMMANDATION : *La construction du budget de l'Etat devrait systématiquement prendre en compte la dépense prévisible au moment où le projet de loi de finances est soumis au vote du Parlement, conformément au principe posé par la LOLF dans son article 32¹⁷⁷.*

¹⁷⁷ « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

Sur ce point également, la recommandation de la Cour doit être renouvelée. L'augmentation du point de la fonction publique, par exemple, n'a pas été prise en compte dans la LFI 2004.

8) - Opérations de fin d'exercice (p. 79 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *Pour permettre le respect des dispositions de la LOLF relatives à l'apurement complet des comptes d'imputation provisoire, la Cour estime que l'apurement des recettes, lorsqu'elles sont parfaitement identifiées, pourrait être effectué sous la seule responsabilité des comptables, sans intervention des ordonnateurs.*

La Cour constate qu'il n'a pas été donné suite à cette recommandation. Le présent rapport renouvelle donc cette proposition.

RECOMMANDATION : *La Cour considère que l'importance et la diversité des causes récurrentes de report d'opérations au-delà du 31 décembre appelle une réponse d'ensemble, sous la forme d'un « plan d'action » sous la responsabilité de la DGCP. Ce plan devrait être lancé dès 2004, compte tenu de la proximité des échéances fixées par la LOLF.*

La Cour réitère cette recommandation dans le présent rapport.

9) - Relations avec l'Union européenne (p. 87, 89, 90 et 91 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *La Cour recommande à nouveau que le Parlement soit destinataire d'une information détaillée sur l'ensemble des concours allant au secteur agricole, tant sur le plan national que communautaire, de nature à lui permettre d'apprécier l'efficacité des aides accordées.*

La Cour renouvelle sa recommandation dans le présent rapport.

RECOMMANDATION : *Les crédits correspondant à la participation de la France au financement du FED doivent être inscrits en loi de finances initiale pour le montant nécessaire au règlement des appels de fonds prévus dans le cadre de la mise en œuvre des accords ratifiés et ne doivent pas faire l'objet de régulation budgétaire.*

Il n'y a pas eu en 2004 de régulation budgétaire sur les crédits correspondant à la participation de la France au financement du FED. La LFR 2004 a cependant dû ouvrir des crédits supplémentaires car les crédits initiaux et les reports de 2003 n'étaient pas suffisants pour répondre aux besoins constatés en fin d'année.

RECOMMANDATION : *L'annexe explicative sur les relations avec l'Union européenne accompagnant le projet de loi de finances devrait contenir, comme cela est déjà fait pour les crédits du FED, une mention des opérations financées sur la base des articles 28 et 41 TUE.*

Le présent rapport se fait l'écho des progrès accomplis en ce sens, notamment en ce qui concerne la PESC. Le document d'accompagnement du PLF reste cependant à compléter dans le domaine de la JAI.

RECOMMANDATION : *La Cour demande à nouveau¹⁷⁸ que tous les paiements résultant du non-respect d'obligations communautaires soient imputés sur des chapitres individualisés des budgets concernés.*

Il n'y a pas eu de progrès en 2004 et le présent rapport signale, au contraire le renouvellement de plusieurs anomalies antérieurement constatées.

10) - Synthèses ministérielles

a) - Recherche (p. 112 du rapport précédent)

Un nombre non négligeable d'agents des EPST ou des universités, titulaires, voire contractuels, rémunérés par les établissements, sont mis à la disposition de l'administration centrale du ministère. Cette pratique, irrégulière s'agissant des contractuels, minore artificiellement les dépenses de personnel de l'administration centrale du ministère.

RECOMMANDATION : *Le ministère de la recherche devrait présenter une évaluation précise du nombre d'emplois ainsi utilisés.*

Il n'a pas été donné suite à cette recommandation.

S'agissant de la gestion du FNS (Fonds National de la Science), l'écart entre autorisations de programme et crédits de paiement en LFI ne permettait pas une exécution des crédits de ce fond conforme aux autorisations de programme votées.

RECOMMANDATION : *La Cour insiste à nouveau, en se fondant sur les exigences de sincérité budgétaire réaffirmées par la LOLF, pour qu'il soit mis un terme à l'affichage de dotations fictives.*

L'écart entre autorisations et programme et crédits de paiement en LFI 2004 a été réduit.

b) - Outre-mer (p. 124 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que le dispositif d'évaluation du coût des différentes mesures soit amélioré, de façon à permettre un calibrage correct en LFI des dotations des différents dispositifs d'intervention.*

L'évaluation des dotations en LFI de différents dispositifs d'intervention n'a pas été améliorée.

c) - Services généraux du Premier ministre (p. 128 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *Les services généraux du Premier ministre devraient procéder à un recensement des autorisations de programme utiles et susceptibles d'affectation effective dans une perspective raisonnable, afin d'annuler les autorisations de programme manifestement superflues.*

Cette recommandation n'a pas été suivie.

¹⁷⁸ RELF 2000, page 66 et Rapport public 2001, page 273.

d) - Aménagement du territoire (p. 136 du rapport précédent)

La conjugaison des « mises en réserve » de crédits et de la pratique des reports entraîne des variations erratiques des crédits ouverts en cours d'année.

RECOMMANDATION : *Ces contraintes pourraient être atténuées si l'ordonnateur disposait d'un système d'information qui lui permette de suivre avec précision l'avancement de chacun des dossiers et de prévoir les besoins en crédits de paiement. Pour cela, le suivi précis du stock des affaires en cours serait nécessaire.*

Un système d'information capable d'assurer un suivi fin des réalisations financées par la PAT, d'une part et par le FNADT, d'autre part, est en chantier depuis plusieurs mois et sur le point d'aboutir.

e) - Budget annexe de l'aviation civile (p. 167 du rapport précédent)

RECOMMANDATION : *L'absence de présentation en LFI des coûts analytiques associés à chaque redevance ne permet pas au Parlement d'exercer un véritable contrôle de l'autorisation budgétaire. La Cour estime que cette information devrait figurer à l'avenir dans la LFI.*

La recommandation de la Cour n'a pas été suivie d'effet en 2004.

ANNEXE II

LES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES ACCORDEES AUX COMMUNES (CHAPITRE 41-52 DU BUDGET DU MINISTERE DE L'INTERIEUR)¹⁷⁹

Conformément à l'article L.132-2 du code des juridictions financières, « la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article L.2335-2 du code des communes et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'Etat »¹⁸⁰.

• *Perspective 2000-2004 :*

Le chapitre 41-52 permettait jusqu'en 1999 le versement de subventions exceptionnelles de fonctionnement aux communes minières ainsi qu'à des communes qui connaissent des difficultés financières particulières.

Depuis l'année 2000, ce chapitre permet également le versement de subventions aux communes forestières touchées par les tempêtes de 1999. Ainsi, la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a ouvert 30,3 M€ de crédits sur le chapitre 41-52 article 10 du budget du ministère de l'intérieur « subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités territoriales et de divers organismes », afin de venir en aide aux collectivités qui tiraient avant les tempêtes de décembre 1999 des ressources substantielles de l'exploitation des forêts et qui, après le passage des tempêtes, connaissent une chute brutale de ces ressources.

Les règles d'emploi des crédits ont été précisées aux préfets par une circulaire du 16 mai 2000. Les communes éligibles sont celles :

- dont les recettes forestières représentaient 10 % au moins de leurs recettes de fonctionnement totales en moyenne sur la période 1996-1998 ;
- et qui, du fait de la baisse de leurs recettes forestières, connaissent un déséquilibre budgétaire en 2000.

Le Gouvernement a, depuis 2002, progressivement réorienté le dispositif sur les communes les plus touchées par les tempêtes. Ainsi, la circulaire interministérielle du 20 mars 2003, relative au dispositif d'aides budgétaires aux collectivités territoriales forestières sinistrées, rappelle qu'il appartient aux préfets, après avis d'une commission départementale comprenant notamment les représentants des communes forestières, de moduler les attributions individuelles en fonction du degré de dégâts causés par les tempêtes aux forêts des collectivités territoriales.

¹⁷⁹ Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités territoriales et de divers organismes.

¹⁸⁰ L'article L.2335-2 du code générale des collectivités territoriales dispose : « sous réserve des dispositions de l'article L.1524-4, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ».

Tableau 42 - Evolution des subventions versées aux communes de 2000 à 2004

En M€

41-52 art 10	2000	2001	2002	2003	2004
Crédits LFI	1,1	0,76	0,8	12,2	11,8
Crédits LFR	31,0	7,6	0,5	0	1,1
Reports de crédits	0	20,7	15,0	1,6	1,2
Virements	0	0	-0,0	0	-0,3
Total disponible	32,0	29,0	16,3	13,8	13,8
Consommation	11,4	13,9	14,7	12,1	13,0
Solde (disponible - consommation)	20,6	15,0	1,6	1,7	0,8

Source : MISILL le 15.02.2005

• Situation en 2004

Le montant des crédits ouverts en LFI pour 2004 s'est élevé à 11,8 M€

- Communes minières : le montant de l'aide de fonctionnement pour les communes minières dû au titre de la gestion 2004 s'élève à 122 000 M€ Le dispositif semble toucher à sa fin ;
- Communes forestières : une délégation de crédits à hauteur de 9,0 M€ a été effectuée au profit des départements concernés par les difficultés des communes forestières ;
- Communes en difficulté financière : 8 communes ont bénéficié d'attributions du chapitre 41-52 article 10 au titre des subventions exceptionnelles de l'article L.2335-2 du code général des collectivités territoriales pour un montant total de 4,0 M€ Le détail des subventions exceptionnelles allouées en 2004 est le suivant :

En euros

Commune	Département	Montant
VENSAC	Gironde (33)	90 000
VERVINS	Aisne (02)	100 000
MIRAMAS	Bouches du Rhône (13)	200 000
SAINT-ANDRE LACHAMP	Ardèche (07)	15 000
SUSVILLE	Isère (38)	100 000
HENIN BEAUMONT	Pas-de-Calais (62)	170 000
EVREUX	Eure (27)	500 000
SENS (*)	Yonne (89)	1 800 000
SENS (**)	Yonne (89)	1 000 000
	TOTAL	3 975 000

(*) Il s'agit de l'attribution de 2003 versée en 2004, comprenant 300 000 € de réserve parlementaire

(**) Un complément de 500 000 € dû au titre de 2004 sera engagé et payé en 2005

Source : MISILL

On peut noter que parmi ces communes, certaines bénéficiaient d'aides avant l'année 2004. C'est le cas de Miramas (200 000 € en 2003) et Sens (1,5 M€ en 2002 et 1,5 M€ en 2003). Au demeurant, dans le passé, certaines communes ont déjà bénéficié d'aides sur plusieurs années. Ainsi, la commune de Crégy les Meaux a-t-elle perçu 152 500 € en 2000, puis 80 000 € en 2002 et 80 000 € en 2003.

Sur huit communes, six ont reçu une aide financière exceptionnelle de l'Etat en raison de l'adoption ou de l'exécution d'un budget en déséquilibre, qui a conduit le préfet à saisir la

chambre régionale des comtes compétente pour avis. Deux communes, dont le budget a été voté en équilibre, ont néanmoins perçu une subvention exceptionnelle attribué par arrêté ministériel (pour un montant de 600 000 € soit 15%), sans avis préalable de la CRC compétente. Conformément à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales :

- la commune de Vervins (Aisne) a connu des difficultés passagères de trésorerie liées à une erreur de communication par les services fiscaux (de l'ordre de 300 000 €) sur le montant de taxe professionnelle qu'elle devait recouvrer à la suite du redressement fiscal d'une société basée sur son territoire.
- La commune d'Evreux (Eure) a sollicité une aide financière en raison du résultat déficitaire de la section d'investissement en 2004, de l'absence de marge de manœuvre budgétaire et financière et du fort niveau d'endettement. Cette aide a été accordée à titre préventif afin d'éviter un déséquilibre du budget 2005.

ANNEXE III

RESULTAT EN LOI DE REGLEMENT

En M€

	2000	2001	2002	2003	2004
I) Augmentation des découverts du Trésor					
Excédent net des dépenses sur les recettes du Budget général	-29 315	-31 605	-49 987	-56 715	-45 410
Résultat net du CST « Pertes et bénéfices de change »	-307	-86	-73	*	-11
Remises de dettes aux pays les moins avancés	-80	-85	-585	-1 049	-653
Pertes sur des opérations du FDES					
Pertes et profits sur engagements	-673	-1 633	-1 431	-94	*
Reprises sur antérieurs des primes et décotes					
Pertes de trésorerie		-0,1		-0,1	
Abandon de créances	-16				
Pertes sur le compte d'avances 903-52 "Avances aux Départements" sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur	-1 682	-169			
Régularisation comptable			0		
Sous total I	-32 073	-33 578	-52 076	-57 858	-46 073
II) Atténuation des découverts du Trésor					
Résultats nets des comptes spéciaux clos au 31 décembre	640	8	0	375	36
Résultat net du CST "Pertes et bénéfices de change			0	4	
Pertes et profits sur engagements					276
Régularisations d'opérations antérieures affectant les découverts	7		0		
Sous total II	647	8	0	380	312
III) Total net à transporter aux découverts du Trésor	-31 426	-33 570	-52 076	-57 479	-45 761

*vient en atténuation des découverts du Trésor

Source : MINEFI

ANNEXES

CREDITS ET DEPENSES 2004-20003

	Crédits initiaux		Crédits disponibles		Dépenses nettes		04/03	03/02
	2003	2004	2003	2004	2003	2004		
I. Dépenses ordinaires								
A. Services civils								
Titre 1 : Dette publique	104 164	105 597	104 361	107 007	106 931	105 576	-1,3%	4,2%
Titre 2 : Pouvoirs publics	811	831	813	831	813	831	2,2%	2,1%
Titre 3 : Moyens des services	105 592	109 052	116 451	115 413	114 867	118 668	3,3%	1,4%
Titre 4 : Interventions publiques	75 875	79 380	79 814	82 210	77 168	80 165	3,9%	-2,0%
Sous total A	286 442	294 860	301 439	300 978	299 779	305 240	1,8%	1,5%
B. Services militaires								
Titre 3 : Moyens des services	26 320	26 667	18 580	18 324	18 357	18 949	3,2%	2,6%
Total des dépenses ordinaires	312 762	321 527	320 019	319 302	318 135	324 189	1,9%	1,5%
II. Dépenses en capital								
A. Services civils								
Titre 5 : Investissements exécutés par l'Etat	2 677	3 061	4 969	5 912	4 082	4 132	1,2%	2,1%
Titre 6 : Subventions accordées par l'Etat	10 282	10 832	15 698	16 596	12 918	14 666	13,5%	0,8%
Titre 7 : Réparation des dommages de guerre		0	2	3		0		
Sous total A	12 959	13 893	20 669	22 511	16 999	18 798	10,6%	1,1%
B. Services militaires		0						
Titre 5 : Investissements exécutés par l'Etat	13 290	14 897	13 142	11 830	11 665	12 226	4,8%	5,4%
Titre 6 : Subventions accordées par l'Etat	354	361	190	297	155	153	-1,3%	-41,0%
Sous total B	13 644	14 897	13 332	12 127	11 819	12 379	4,7%	4,3%
Total des dépenses en capital	26 603	28 790	34 001	34 638	28 819	31 177	8,2%	2,4%
Total général	339 364	350 317	354 020	353 940	346 954	355 366	2,4%	1,6%

DEPENSES NETTES DU BUDGET GENERAL PAR TITRE ET MINISTERE - 2004

En M€

	Titre I	Titre II	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	Total	part
A. Services civils								
Affaires étrangères			1 401	1 887	61	915	4 264	1,2%
Agriculture			2 212	2 465	14	401	5 093	1,4%
Anciens combattants			43	3 373			3 417	1,0%
Culture et communication			1 362	628	401	287	2 678	n.s.
Ecologie et développement durable			148	372	43	296	860	n.s.
Charges communes	105 576	831	39 011	2 133		174	147 724	41,6%
Economie, finances et industrie			9 118	2 339	417	2 569	14 443	4,1%
Equipement, transport, logement, tourisme et mer								
I. Services communs			3 499	1	25	53	3 578	1,0%
II. Urbanisme et logement			15	5 318	21	1 408	6 762	1,9%
III. Transports et sécurité routière			213	6 347	2 129	1 209	9 898	2,8%
IV. Mer			47	913	70	15	1 044	n.s.
V. Tourisme			15	37		13	65	n.s.
Intérieur, sécurité intérieure			7 542	1 235	354	3 261	12 391	3,5%
Jeunesse, éducation nationale et recherche								
I. Jeunesse et enseignement scolaire			35 942	7 759	43	23	43 766	12,3%
II. Enseignement supérieur			7 006	1 371	168	849	9 394	2,6%
III. Recherche et nouvelles technologies			2 916	1 260	1	2 546	6 724	1,9%
Justice			4 204	303	296	1	4 804	1,4%
Outre-mer			188	631	8	251	1 078	n.s.
Services du Premier ministre								
I. Services généraux			514	568	34		1 116	n.s.
II. SGDN			29		9		38	n.s.
III. CES			31		1		33	n.s.
IV. Plan			14	8		1	22	n.s.
V. Aménagement du territoire			11	75		176	261	n.s.
Sports			298	56	6	4	363	n.s.
Travail, santé et solidarité								
I. Travail			1 794	30 242	12	66	32 114	9,0%
II. Santé, solidarité			1 086	10 623	17	48	11 774	3,3%
III. Ville et rénovation urbaine			8	222		102	331	n.s.
Total des services civils	105 576	831	118 667	80 166	4 130	14 668	324 035	91,2%
B. Services militaires			18 948		12 226	153	31 327	8,8%
Total du budget général	105 576	831	137 615	80 166	16 356	14 821	355 362	100%

N.s. signifie une part inférieure à 1% du total des dépenses du budget général

Source : MINEFI

TITRE III – CREDITS INITIAUX, CREDITS DISPONIBLES ET DEPENSES NETTES - 2004

En M€

	Crédits initiaux			Crédits disponibles			Dépense nette		
	2003	2004	Var	2003	2004	Var	2003	2004	Var
Affaires étrangères	1 541,1	1 504,9	-2,3%	1 491,6	1 439,0	-3,5%	1 445,1	1 400,7	-3,1%
Agriculture	1 946,2	2 550,3	31,0%	1 668,4	2 267,8	35,9%	1 635,5	2 212,5	35,3%
Anciens combattants	44,3	44,3	0,0%	44,3	43,3	-2,3%	44,3	43,3	-2,3%
Culture et communication	1 309,9	1 392,0	6,3%	1 282,5	1 381,2	7,7%	1 244,3	1 361,6	9,4%
Ecologie et développement durable	255,2	288,6	13,1%	113,8	162,0	42,4%	107,5	148,4	38,0%
Charges communes	11 076,8	11 104,5	0,3%	37 642,8	38 735,1	2,9%	37 367,4	39 010,6	4,4%
Economie, finances et industrie	10 971,5	11 035,6	0,6%	9 438,9	9 573,5	1,4%	9 043,2	9 118,0	0,8%
Equipement, transport, logement, tourisme et mer									
I. Services communs	4 212,3	4 212,4	0,0%	3 556,4	3 541,6	-0,4%	3 460,6	3 499,4	1,1%
II. Urbanisme et logement	13,6	21,7	59,6%	19,1	23,9	25,1%	12,8	14,7	14,8%
III. Transports et sécurité routière	211,3	211,6	0,1%	214,8	277,5	29,2%	208,5	213,0	2,2%
IV. Mer	117,0	120,4	2,9%	48,4	49,5	2,3%	43,8	46,7	6,6%
V. Tourisme	22,5	21,7	-3,6%	17,4	16,7	-4,0%	16,6	15,4	-7,2%
Intérieur, sécurité intérieure	9 334,8	9 953,5	6,6%	7 393,6	7 753,4	4,9%	7 222,5	7 541,8	4,4%
Jeunesse, éducation nationale et recherche									
I. Jeunesse et enseignement scolaire	46 405,9	47 818,0	3,0%	35 655,3	35 924,4	0,8%	35 669,7	35 941,8	0,8%
II. Enseignement supérieur	6 814,6	6 948,5	2,0%	6 841,4	6 997,8	2,3%	6 829,2	7 005,9	2,6%
III. Recherche et nouvelles technologies	2 885,8	2 917,3	1,1%	2 886,7	2 917,3	1,1%	2 885,7	2 916,1	1,1%
Justice	4 412,6	4 643,5	5,2%	4 051,7	4 231,7	4,4%	3 910,1	4 204,4	7,5%
Outre-mer	178,9	181,8	1,6%	188,9	194,7	3,1%	181,6	188,4	3,7%
Services du Premier ministre									
I. Services généraux	574,1	584,0	1,7%	560,7	559,0	-0,3%	531,2	514,3	-3,2%
II. SGDN	28,0	30,0	7,1%	29,7	31,4	5,7%	28,7	29,2	1,7%
III. CES	31,2	31,8	1,9%	31,2	31,5	1,0%	31,2	31,5	1,0%
IV. Plan	15,6	14,9	-4,5%	17,1	14,9	-12,9%	15,6	13,8	-11,5%
V. Aménagement du territoire	13,5	13,2	-2,2%	14,5	12,2	-15,9%	11,9	10,7	-10,1%
Sports	300,6	305,6	1,7%	300,5	302,7	0,7%	295,3	298,0	0,9%
Travail, santé et solidarité									
I. Travail	1 805,4	1 816,3	0,6%	1 796,5	1 884,3	4,9%	1 721,9	1 794,2	4,2%
II. Santé, solidarité	1 055,3	1 273,3	20,7%	1 133,9	1 411,6	24,5%	894,9	1 085,9	21,3%
III. Ville et rénovation urbaine	14,0	11,8	-15,7%	10,7	12,2	14,0%	7,9	8,1	2,5%
Total des services civils	105 592,1	109 051,5	3,3%	116 450,7	119 790,2	2,9%	114 867,0	118 668,4	3,3%
Défense	26 320,0	26 667,2	1,3%	18 580,1	19 048,5	2,5%	18 356,5	18 948,3	3,2%
Total général	131 912,0	135 718,7	2,9%	135 030,8	138 838,7	2,8%	133 223,5	137 616,7	3,3%

Source : MINEFI

**TITRE IV – CREDITS INITIAUX, CREDITS DISPONIBLES ET DEPENSES
NETTES - 2004**

En M€

	Crédits initiaux			Crédits disponibles			Dépense nette		
	2003	2004	Var	2003	2004	Var	2003	2004	Var
Affaires étrangères	1 780,10	1 809,9	1,7%	1 770,80	1 926,5	8,8%	1 706,90	1 887,5	10,6%
Agriculture	3 010,60	2 221,2	-26,2%	3 844,20	2 709,8	-29,5%	3 474,90	2 465,5	-29,0%
Anciens combattants	3 454,90	3 345,8	-3,2%	3 437,50	3 352,7	-2,5%	3 352,70	3 373,2	0,6%
Culture et communication	865,8	824	-4,8%	740	641,1	-13,4%	740,4	627,7	-15,2%
Ecologie et développement durable	362,4	373,8	3,1%	371	373,8	0,8%	357,3	372,3	4,2%
Charges communes	3 240,70	2 390,9	-26,2%	3 140,00	2 390,9	-23,9%	2 772,80	2 132,6	-23,1%
Economie, finances et industrie	2 476,40	2 471,3	-0,2%	2 519,00	2 547,7	1,1%	2 401,10	2 338,6	-2,6%
Equipement, transport, logement, tourisme et mer									
I. Services communs	1,2	1,1	-8,3%	1	1,2	20,0%	1	1,1	10,0%
II. Urbanisme et logement	5 389,70	5 207,3	-3,4%	5 493,10	5 669,7	3,2%	5 379,30	5 318,1	-1,1%
III. Transports et sécurité routière	5 805,10	6 315,9	8,8%	5 824,50	6 359,5	9,2%	5 810,60	6 346,9	9,2%
IV. Mer	852,1	906,2	6,3%	895,8	919,5	2,6%	881	912,6	3,6%
V. Tourisme	41,7	38,3	-8,2%	48,3	38,7	-19,9%	47,7	36,6	-23,3%
Intérieur, sécurité intérieure	8 343,40	985,4	-88,2%	8 821,20	1 294,4	-85,3%	8 677,80	1 235,1	-85,8%
Jeunesse, éducation nationale et recherche									
I. Jeunesse et enseignement scolaire	7 517,30	7 657,1	1,9%	7 627,80	7 772,8	1,9%	7 572,30	7 758,6	2,5%
II. Enseignement supérieur	1 342,80	1 366,1	1,7%	1 376,10	1 374,8	-0,1%	1 373,30	1 370,9	-0,2%
III. Recherche et nouvelles technologies	1 243,60	1 257,2	1,1%	1 229,00	1 263,1	2,8%	1 227,70	1 260,6	2,7%
Justice	321,5	318,1	-1,1%	352,6	323,9	-8,1%	335,2	302,6	-9,7%
Outre-mer	630,7	681,2	8,0%	617,4	706,3	14,4%	577	631	9,4%
Services du Premier ministre									
I. Services généraux	554,5	540,4	-2,5%	566,3	597,8	5,6%	550,3	568	3,2%
IV. Plan	9	9	0,0%	8,5	8,5	0,0%	8,4	8	-4,8%
V. Aménagement du territoire	59,1	75,8	28,3%	94,7	80,6	-14,9%	83,4	74,5	-10,7%
Sports	92	85,1	-7,5%	74,1	58,6	-20,9%	73,7	55,7	-24,4%
Travail, santé et solidarité									
I. Travail	13 862,00	30424	119,5%	15 062,80	32 066,5	112,9%	14 066,30	30 242,3	115,0%
II. Santé, solidarité	14 359,10	9 852,8	-31,4%	15 606,40	10 748,0	-31,1%	15 424,90	10 623,4	-31,1%
III. Ville et rénovation urbaine	259,6	222,7	-14,2%	291,8	239,2	-18,0%	271,8	221,5	-18,5%
Total général	75 875,40	79 380,60	4,6%	79 813,90	83 465,60	4,6%	77 167,90	80 164,90	3,9%

Source : MINEFI

**TITRE V – CREDITS INITIAUX, CREDITS DISPONIBLES ET DEPENSES
NETTES - 2004**

En M€

	Crédits initiaux			Crédits disponibles			Dépense nette		
	2003	2004	Var	2003	2004	Var	2003	2004	Var
Affaires étrangères	46,8	42,0	-10,3%	89,2	80,0	-10,3%	71,0	61,6	-13,2%
Agriculture	12,9	12,4	-3,9%	16,8	16,1	-4,2%	12,1	14,1	16,5%
Culture et communication	55,0	203,9	270,7%	461,7	442,4	-4,2%	328,6	401,3	22,1%
Ecologie et développement durable	28,7	31,3	9,1%	93,8	52,5	-44,0%	84,7	43,3	-48,9%
Economie, finances et industrie	298,3	400,1	34,1%	443,6	629,7	42,0%	303,1	417,4	37,7%
Equipement, transport, logement, tourisme et mer									
I. Services communs	5,2	14,2	173,1%	56,2	56,2	0,0%	30,4	24,6	-19,1%
II. Urbanisme et logement	30,2	27,3	-9,6%	36,1	34,3	-5,0%	30,0	21,4	-28,7%
III. Transports et sécurité routière	1 374,4	1 422,2	3,5%	2 472,6	2 517,4	1,8%	2 268,8	2 129,1	-6,2%
IV. Mer	57,5	58,9	2,4%	91,7	85,9	-6,3%	73,5	70,1	-4,6%
V. Tourisme									
Intérieur, sécurité intérieure	325,8	379,0	16,3%	463,8	418,8	-9,7%	354,9	353,9	-0,3%
Jeunesse, éducation nationale et recherche									
I. Jeunesse et enseignement scolaire	44,1	39,9	-9,5%	71,0	48,8	-31,3%	62,7	43,3	-30,9%
II. Enseignement supérieur	30,9	28,9	-6,5%	216,8	220,3	1,6%	147,2	168,1	14,2%
III. Recherche et nouvelles technologies	1,2	1,2	0,0%	1,0	1,3	30,0%	0,9	0,9	0,0%
Justice	300,2	313,6	4,5%	288,2	368,1	27,7%	232,3	296,3	27,6%
Outre-mer	6,2	6,9	11,3%	7,2	12,0	66,7%	5,1	7,6	49,0%
Services du Premier ministre									
I. Services généraux	16,0	32,2	101,3%	69,9	59,3	-15,2%	37,9	34,0	-10,3%
II. SGDN	20,2	20,2	0,0%	21,0	27,5	31,0%	7,6	8,8	15,8%
III. CES	1,0	1,0	0,0%	1,0	1,3	30,0%	0,7	1,3	85,7%
Sports	6,1	4,4	-27,9%	13,3	8,0	-39,8%	7,1	5,7	-19,7%
Travail, santé, solidarité									
I. Travail	3,0	8,5	183,3%	22,3	24,8	11,2%	6,5	12,2	87,7%
II. Santé, solidarité	12,9	12,9	0,0%	31,0	28,7	-7,4%	15,9	17,3	8,8%
III. Ville et rénovation urbaine	0,0	0,0		0,5	0,2	-60,0%	0,3	0,0	-100,0%
Total des services civils	2 676,8	3 061,0	14,4%	4 968,8	5 133,6	3,3%	4 081,6	4 132,3	1,2%
Défense	13 290,3	14 536,5	9,4%	13 142,2	14 961,1	13,8%	11 664,7	12 225,8	4,8%
Total général	15 967,1	17 597,5	10,2%	18 111,0	20 094,7	11,0%	15 746,3	16 358,1	3,9%

Source : MINEFI

**TITRE VI – CREDITS INITIAUX, CREDITS DISPONIBLES ET DEPENSES
NETTES – 2004**

En M€

	Crédits initiaux			Crédits disponibles			Dépense nette		
	2003	2004	Var	2003	2004	Var	2003	2004	Var
Affaires étrangères	749,4	867,7	15,8%	758,7	930,1	22,6%	693,8	914,6	31,8%
Agriculture	210,3	192,3	-8,6%	441,2	592,8	34,4%	300,0	400,8	33,6%
Culture et communication	266,0	219,3	-17,6%	360,5	312,9	-13,2%	266,5	287,0	7,7%
Ecologie et développement durable	122,0	162,8	33,4%	373,0	463,8	24,3%	364,3	296,2	-18,7%
Charges communes	151,0	151,0	0,0%	174,0	197,1	13,3%	150,9	173,9	15,2%
Economie, finances et industrie	1 174,9	1 074,9	-8,5%	2 636,3	2 775,2	5,3%	2 327,9	2 568,8	10,3%
Equipement, transport, logement, tourisme et mer									
I, Services communs	52,6	49,9	-5,1%	72,2	64,3	-10,9%	57,4	53,3	-7,1%
II, Urbanisme et logement	1 889,5	1 424,6	-24,6%	1 776,9	1 647,1	-7,3%	1 592,9	1 407,9	-11,6%
III, Transports et sécurité routière	640,5	1 258,1	96,4%	886,7	1 444,0	62,9%	539,4	1 209,3	124,2%
IV, Mer	5,7	8,5	49,1%	25,8	18,0	-30,2%	16,2	14,9	-8,0%
V, Tourisme	11,2	10,6	-5,4%	21,0	14,6	-30,5%	16,4	13,3	-18,9%
Intérieur, sécurité intérieure	1 655,2	1 886,1	13,9%	4 170,4	4 048,0	-2,9%	3 161,7	3 260,5	3,1%
Jeunesse, éducation nationale et recherche									
I, Jeunesse et enseignement scolaire	40,1	21,1	-47,4%	33,8	23,2	-31,4%	32,7	22,5	-31,2%
II, Enseignement supérieur	639,0	743,8	16,4%	745,5	919,1	23,3%	651,0	849,2	30,4%
III, Recherche et nouvelles technologies	1 999,9	2 065,9	3,3%	2 376,5	2 546,4	7,1%	2 082,7	2 546,1	22,2%
Justice	2,8	8,0	185,7%	2,5	5,5	120,0%	0,3	1,1	266,7%
Outre-mer	269,4	252,7	-6,2%	319,5	303,7	-4,9%	275,4	250,7	-9,0%
Services du Premier ministre									
I, Services généraux	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
IV, Plan	0,8	0,8	0,0%	0,7	0,7	0,0%	0,7	0,7	0,0%
V, Aménagement du territoire	195,0	183,9	-5,7%	165,9	188,2	13,4%	162,9	175,6	7,8%
Sports	5,1	4,0	-21,6%	6,0	3,8	-36,7%	3,1	3,6	16,1%
Travail, santé et solidarité									
I, Travail	53,7	83,3	55,1%	122,5	107,5	-12,2%	73,3	65,8	-10,2%
II, Santé, solidarité	51,0	42,5	-16,7%	95,0	61,0	-35,8%	73,9	47,7	-35,5%
III, Ville et rénovation urbaine	96,7	110,0	13,8%	133,6	103,8	-22,3%	74,1	101,6	37,1%
Total des services civils	10 281,8	10 821,8	5,3%	15 698,2	16 770,8	6,8%	12 917,6	14 665,1	13,5%
Défense	353,6	361,4	2,2%	189,9	192,9	1,6%	154,7	153,1	-1,0%
Total général	10 635,4	11 183,2	5,2%	15 888,1	16 963,7	6,8%	13 072,3	14 818,2	13,4%

Source : MINEFI

REPONSES DES ADMINISTRATIONS

REPONSE DE LA MINISTRE DE LA DEFENSE

Par lettre du 30 mai 2005, vous communiquez au ministère de la Défense les observations de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2004.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les éléments de réponse sur, d'une part, la sincérité budgétaire, d'autre part, l'exécution du titre V et enfin, la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances.

Le ministère s'est engagé sur la voie de l'amélioration de la budgétisation *ex ante* des surcoûts dus aux **opérations extérieures** (OPEX). En effet, les OPEX des armées engendrent des "surcoûts" qui ne sont pas pour l'essentiel financés en loi de finances initiale et posent de manière récurrente le problème de leur couverture en gestion. Le surcoût de telles opérations est en effet élevé : 658 M€ en 2003 et 660 M€ en 2004.

Afin de limiter les difficultés de gestion et d'améliorer la sincérité de la loi de finances, il a été décidé de retenir le mécanisme de provisionnement en loi de finances initiale, fondé sur la moyenne des cinq années précédentes. Sur ces bases, l'objectif est de parvenir à une budgétisation complète des opérations extérieures à l'issue de la programmation 2003-2008. Pour le PLF 2006, le ministère souhaite la poursuite de la politique de budgétisation des opérations extérieures à un niveau significatif.

En ce qui concerne **les carburants**, la hausse du prix du pétrole non prise en compte dans les hypothèses retenues au printemps 2003 lors de la préparation du PLF 2004 a pesé sur la gestion 2004. Les crédits de fonctionnement ouverts en LFR 2004 ont permis d'apurer les dettes du compte de commerce du service des essences des armées.

Les crédits de **rémunérations et charges sociales** inscrits en LFI 2004 correspondaient à une hypothèse de réalisation de 97% des effectifs budgétaires. L'objectif de maîtrise de la masse salariale n'a pu être atteint que par une limitation des recrutements, touchant directement les forces, et une réduction des mutations. Le taux de réalisation a été de 97,5% (soit une vacance de 2,5%) en moyenne sur l'année et l'insuffisance en crédits limitée à 68 M€, qui ont été ouverts par décret d'avance du 28 octobre 2004.

Au terme de la gestion 2004, le montant des crédits reportables constatés sur le **titre V de la défense** s'élève à 2,8 Md€ dont 0,8 Md€ proviennent de la précédente loi de programmation militaire (LPM) et 2 Md€ correspondent à la part non exécutée des deux premières annuités (2003 et 2004) de l'actuelle LPM.

Le ministère souhaite résorber ces reports sur les années 2005, 2006 et 2007. Afin que l'application des règles de la LOLF en matière de report de crédits ne se traduise pas par une remise en cause du contenu physique de la LPM, il sera nécessaire de prévoir des dispositions de loi de finances pour relever le plafond des crédits reportables sur gestion ultérieure non seulement pour 2006 mais aussi pour les exercices suivants.

S'agissant des observations des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat du printemps 2005 sur **la performance des programmes**, les objectifs et indicateurs ont été modifiés.

REPONSES DES ADMINISTRATIONS

Pour répondre au souhait des parlementaires qu'il n'y ait pas une "inflation d'objectifs" pour certains programmes tels que "Soutien de la politique de défense", "Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant" et "Liens entre la Nation et son armée", le nombre total d'objectifs a été ramené de 64 à 47. Cette réduction garantit une meilleure lisibilité de la loi de finances et une véritable hiérarchisation des objectifs.

Pour le programme "Préparation et emploi des forces", des indicateurs ont été corrigés pour mesurer de façon efficace la capacité des armées à assumer leurs missions de protection et d'intervention, d'autres indicateurs ont été supprimés parce qu'ils ne mesuraient pas de manière pertinente la performance des moyens publics. Les modifications intervenues sur le pré PAP du programme "Gendarmerie nationale" répondent au souci de cohérence globale et d'harmonisation des programmes de la mission "sécurité". Un travail important a été accompli dans cet esprit avec le ministère de l'intérieur.

Ainsi, trois objectifs stratégiques et quatre indicateurs associés ont été ajoutés en matière de réduction de la délinquance et de lutte contre l'insécurité routière.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004. Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les éléments d'information sur les observations de la Cour avant la reddition du délibéré.

I – Abondement des chapitres de dépenses de personnel

Une insuffisance sur le chapitre 31-41 des rémunérations principales a été identifiée dès l'ouverture de la gestion 2004 par rapport aux crédits inscrits en LFI.

Le montant de l'insuffisance prévisionnelle a été régulièrement ajusté au cours de la gestion en fonction de l'évolution du taux de vacances et de la consommation constatée. Ainsi, une note faisant état d'une prévision d'insuffisance de 3,7 M€ sur le chapitre correspondant a été adressée le 29 septembre 2004 au Contrôleur Financier, à l'attention de la direction du budget. Celle-ci était accompagnée d'une demande de rebasage des crédits au regard des coûts, non budgétés en LFI :

- de revalorisation de la valeur du point Fonction Publique
- de la prise en charge d'un périmètre gouvernemental différent de la LFI 2004 lié au remaniement ministériel intervenu le 31 mars 2004.

Le ministère des finances n'a pas souhaité procéder à un transfert des crédits en provenance du budget des charges communes et a proposé un décret de virement à partir du chapitre 39-01, qui est intervenu le 7 décembre 2004.

Le ministère note la conclusion de la Cour des comptes. En l'absence du rebasage indispensable, ce chapitre nécessitera un nouveau décret de virement en 2005.

Pour les mêmes raisons, un rebasage des crédits de rémunérations est nécessaire en PLF 2006, compte tenu de l'application du principe de fongibilité asymétrique.

II- Sous dotations récurrentes en LFI

Concernant les sous dotations récurrentes en LFI, le ministère aura, depuis plusieurs années, attiré l'attention sur ce point.

Lors des conférences de budgétisation du PLF 2006, le ministère a à nouveau attiré l'attention de la direction du budget sur la nécessité d'une évaluation sincère, dès la loi de finances initiale, des dispositifs obligatoires (CMUC, AME, FSI et API).

III – Prévisions de rattachement de fonds de concours

En ce qui concerne les fonds de concours au titre de la gestion 2004, l'écart constaté entre les prévisions inscrites dans le budget voté 2004 et les rattachements effectués provient pour l'essentiel du fonds 35.1.6.955 "Participation de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés à l'achat, au stockage et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d'actes terroristes", pour lequel la prévision était de 155,4 M€ pour un rattachement de 62 M€

Les 155,4 M€ ont en fait été rattachés sur la gestion 2003 par arrêté du 07/01/2004 (ce fonds de concours tardif a fait l'objet d'un report sur 2004), ce qui est venu fausser le montant indiqué dans le vert 2004. Les 62 M€ rattachés en 2004 sur ce fonds de concours l'ont été par anticipation de la gestion 2005.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DELEGUE AU BUDGET ET A LA REFORME
DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Le rapport sur les résultats et la gestion de l'exercice 2004 nous a été transmis pour examen contradictoire. Ce document commentant l'exécution des lois de finances est une contribution irremplaçable à l'information du Parlement ; la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 en affirme et renforce l'importance.

Depuis 3 ans, nous nous félicitons du resserrement continu de la collaboration entre la Cour des comptes et les services du ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie. Nous croyons pouvoir imputer en partie à cette collaboration la qualité du rapport présenté par la Cour. Nous avons trouvé beaucoup d'intérêt à la lecture de ce rapport, et nous constatons que les recommandations de la Cour vont souvent dans le sens retenu par le ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie pour répondre, dans sa gestion, aux ambitions modernisatrices de la LOLF.

1. Sur la présentation des dépenses et recettes du budget général

Il nous paraît nécessaire de revenir sur la présentation qu'utilise la Cour pour analyser les dépenses et recettes nettes du budget général. La Cour maintient l'usage d'une présentation des dépenses et recettes avant déduction des recettes d'ordre relatives à la dette qui peut rendre complexe la lecture du rapport. En effet, désormais, la présentation des dépenses et recettes nettes des recettes d'ordre relatives à la dette est celle retenue dans l'article d'équilibre des lois de finances. De plus, à partir du PLF 2006, les dépenses et recettes du budget général seront *de facto* présentées nettes des recettes d'ordre puisque ces dernières seront transférées en ressources du compte de commerce relatif à la gestion de la dette.

La présentation des dépenses et recettes brutes des recettes d'ordre relative à la dette peut conduire à masquer le véritable coût du service de la dette. En effet, recettes d'ordre et charges brutes de la dette possèdent le même fait générateur ; les déconnecter pour communiquer sur la base de la charge brute conduit à majorer la charge d'intérêt et à masquer le coût réel pour l'État du financement de son déficit. Dès lors, les recettes d'ordre ont vocation à venir en atténuation des charges brutes au sein du même exercice budgétaire.

2. Sur la présentation par mission des résultats de l'exécution 2004

De manière générale, une plus nette distinction entre les sujets relatifs à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et ceux relatifs à l'exécution du budget 2004 aurait permis au rapport de gagner en lisibilité. Ainsi la présentation de synthèses par missions et programmes dans le titre V du rapport ne doit pas faire oublier que l'exercice 2004 n'a pas été exécuté dans le cadre de la nouvelle structure budgétaire qui ne s'appliquera qu'à partir de l'exercice 2006.

3. Sur l'estimation des effectifs réels employés par l'État

Dans le rapport, la Cour se livre à un exercice d'estimation des effectifs réels employés par l'État. Cette démarche est utile et correspond à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui permettra davantage de transparence sur les effectifs de l'État et les dépenses de personnels.

Cependant, dès lors qu'il s'agit de décompter les effectifs de l'État consommant les futurs plafonds d'emploi, des précautions méthodologiques particulières doivent être respectées, s'agissant notamment de l'homogénéité de l'unité de computation, des modalités de calcul et du périmètre de décompte des emplois. Il en ressort que les chiffres présentés par la Cour ne peuvent être interprétés que comme une approximation des effectifs rémunérés par l'État en 2004 au sens des plafonds d'emploi ministériels de la loi organique. Il importe en effet que le décompte des effectifs de l'État en vue du suivi de la consommation des plafonds d'autorisation d'emploi ministériels soit établi à partir de données fiabilisées issues des systèmes d'information. Tel est l'objet des travaux qui sont actuellement conduits dans le cadre de la préparation du budget 2006 selon les prescriptions de la LOLF.

A titre d'illustration, deux catégories de personnels mentionnées par la Cour n'ont pas vocation à être incluses dans les plafonds d'autorisation d'emploi au sens de la loi organique : les personnels des opérateurs de l'État et les personnels mis à disposition par un tiers contre remboursement.

4. Sur le périmètre des opérateurs de l'État

La Cour formule plusieurs observations relatives aux opérateurs de l'État, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, qui appellent quelques observations. Tout d'abord, en ce qui concerne le périmètre des opérateurs, des critères ont été définis pour fixer un périmètre de départ, tels le contrôle par l'État, l'exercice de missions de service public pour le compte de l'État, et une activité marchande minoritaire. Cela explique en particulier le périmètre retenu pour la mission « Aide publique au développement », qui exclut l'Agence française du développement dans la mesure où elle tire ses ressources majoritairement de l'activité bancaire ; elle est d'ailleurs classée en comptabilité nationale parmi les institutions financières.

En ce qui concerne le suivi et le pilotage des opérateurs, nous sommes convaincus que la mise en œuvre de la LOLF doit conduire à des améliorations, tant en ce qui concerne leur contribution à la performance des programmes que le suivi de la gestion interne de ces établissements.

5. Sur les questions relatives à la performance

La Cour consacre cette année une part importante de ses développements sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la LOLF aux questions relatives à la performance. Nous nous félicitons de cet intérêt tout particulier car l'introduction de la culture de résultat et de la mesure des performances constitue bien une des innovations majeures de la réforme budgétaire.

Les observations de la Cour relatives à la performance suscitent trois remarques. Tout d'abord, il est important de préciser que la performance ne doit pas être conçue comme un outil de construction budgétaire pour réaliser des économies, mais plus largement comme un moyen d'améliorer la gestion publique, ce qui est conforme à l'analyse des expériences étrangères.

Ensuite, la démarche consistant à faire coexister des objectifs et indicateurs permettant d'appréhender à la fois l'efficacité finale des politiques comme celle des vecteurs de mise en œuvre de ces politiques est un principe constant de la réforme budgétaire. Cette démarche est approuvée en tant que telle par le Parlement.

Enfin, sur le rôle dévolu aux missions, il convient de rappeler que la mission constitue l'unité de vote des crédits, mais que la présentation d'objectifs et d'indicateurs se fait au niveau des programmes, pour lesquels des responsables sont identifiés. La cohérence des objectifs et indicateurs pour les programmes d'une même mission est évidemment recherchée.

Nous notons, enfin, avec un grand intérêt, le souci de la Cour d'une plus grande cohérence et d'une meilleure coordination entre les stratégies ministérielles de réforme (SMR), les nouveaux exercices de la procédure budgétaire modernisée (notamment les conférences sur les économies structurelles) et les différents chantiers de mise en œuvre de la LOLF en particulier dans le domaine de la promotion de la performance. Cette cohérence constitue une préoccupation forte du gouvernement dans le cadre des nouvelles responsabilités du ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État.

GLOSSAIRE

ACCORD	Application coordonnée d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat – nouveau système d'information budgétaire et comptable
ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEME	Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie
AE	Autorisation d'engagement
AED	Agence européenne de défense
AESA	Agence européenne de la sécurité aérienne
AFD	Agence française de développement
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFT	Agence France Trésor
AME	Aide médicale d'Etat
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
ANVAR	Agence nationale de valorisation de la recherche
AP	Autorisation de programme
BAAC	Budget annexe de l'aviation civile
BAMM	Budget annexe des monnaies et médailles
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
BCE	Banque centrale européenne
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest
BDPME	Banque de développement des petites et moyennes entreprises
BEAC	Banque des Etats d'Afrique centrale
BOP	Budget opérationnel de programme
BTAN	Bons du Trésor à intérêts annuels
BTF	Bons du Trésor à taux fixe
BTP	Bâtiment et travaux publics
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CEE	Communauté économique européenne
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
CES	Conseil économique et social
CES	Contrat emploi solidarité
CFA	Franc de la communauté française d'Afrique
CFII	Chaîne française d'information internationale
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CIP	Compte d'imputation provisoire
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CP	Crédit de paiement
CPER	Contrat de plan Etat-région
CRC	Chambre régionale des comptes
CSI	Centre de service informatique
CTRI	Comité technique régional interdépartemental
DAGEMO	Direction de l'administration générale et de la modernisation des services
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDM	Direction du développement des médias
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGAFAI	Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales

DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGE	Direction des grandes entreprises
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGI	Direction générale des impôts
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DIRE	Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat
DJO	Direction des journaux officiels
DMGPSE	Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat
DMM	Direction des monnaies et médailles
DNO	Directive nationale d'orientation
DRB	Direction de la réforme budgétaire
DRH	Directeur des ressources humaines
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRP	Décision ressources propres
DRT	Direction des relations du travail
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DTS	Droits de tirages spéciaux
EADS	«European Aeronautic Defence and Space »
EDF	Electricité de France
EFDP	« European Flight Data Processing », programme franco-italien dans le domaine du contrôle aérien
EMA	Etat-major des armées
EONIA	« European Overnight Interbank Average » (taux du mardi au jour le jour)
EPL	Etablissement public local d'enseignement
EPST	Etablissement public à caractère scientifique et technique
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FBCF	Formation brute de capital fixe
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FDES	Fonds de développement économique et social
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles
FIATA	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien
FMI	Fonds monétaire international
FNADT	Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire
FNDAE	Fonds national de développement des adductions d'eau
FNDS	Fonds national pour le développement du sport
FNE	Fonds national pour l'emploi
FNP	Fonds national de péréquation
FNS	Fonds national de la science
FNSE	Fonds national de solidarité pour l'eau
FOREC	Fonds pour la réduction des cotisations sociales
FSC	Fonds de stabilisation des changes
FSE	Fonds social européen
FSPOEIE	Fonds spécial de prévoyance des ouvriers des établissements industriels de l'Etat
GIP	Groupement d'intérêt public
GRH	Gestion des ressources humaines
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche

IGPDE	Institut pour la gestion publique et le développement économique
INA	Institut national de l'audiovisuel
INRAP	Institut national de recherches archéologiques préventives
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
JAI	Justice et affaires intérieures
JO	Journaux officiels
LFI	Loi de finance initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOPSI	Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure
LPM	Loi de programmation militaire
M€	Million d'euros
Md€	Milliard d'euros
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MISILL	Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
MSA	Mutualité sociale agricole
OAT	Obligation assimilable du Trésor
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
ODE	Outil de décompte des emplois
OPEX	Opérations extérieures
ORTF	Office de la radio et de la télévision française
PAE	Plafond d'autorisations d'emplois
PAP	Projet annuel de performance
PAT	Prime d'aménagement du territoire
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finance
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PPE	Prime pour l'emploi
RAP	Rapport annuel de performance
RELF	Rapport sur l'exécution des lois de finances
RFF	Réseau ferré de France
RFI	Radio France internationale
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
RNB	Revenu national brut
RSTCA	Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne
RTT	Réduction du temps de travail
SACJO	Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels
SEITA	Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes
SGA	Secrétariat général pour l'administration
SIE	Système d'information sur les entreprises
SITERE	Système d'information du travail en réseau
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
SNPE	Société nationale des poudres et explosifs
SOFARIS	Société française de garantie des financements des PME
TAC	Taxe de l'aviation civile
TACA	Taxe d'aide au commerce et à l'artisanat
TCE	Traité instituant la Communauté européenne

GLOSSAIRE

TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TF	Taxe foncière
TH	Taxe d'habitation
TP	Taxe professionnelle
TUE	Traité sur l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEOMA	Union économique et monétaire ouest africaine
Unédic	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

INDEX

A

ACCT, 11, 26, 43, 68, 70, 71, 72, 74, 77, 95, 112
 ACROSS, 61, 94, 114, 115, 119
 ADEME, 48, 99
 ADP, 83
 ADPF, 80
 AED, 73
 AESA, 82, 83
 AFAA, 80
 AFD, 80
affaires étrangères, 5, 39, 40, 43, 53, 58, 73, 78, 79,
 80, 136, 171, 172, 173, 174, 175
 AFPA, 113, 114, 115
 AFT, 34, 162
 AFVP, 80
 AGEMA, 38
 Agence France Trésor, 162
agriculture, 38, 39, 40, 47, 53, 57, 58, 59, 67, 70, 72,
 74, 75, 114, 120, 147
 AME, 62, 178
 AMOTMJ, 52
anciens combattants, 38, 90
 ANPE, 113, 114, 115
 ANRU, 128
 AP, 50, 51, 52, 53, 54, 63, 64
 APC, 106
aviation civile, 41, 83, 165

B

BAAC, 82, 83, 84, 85
 Banque de France, 23, 34, 77
 BAPSA, 16, 17, 60
 BCEAO, 76
 BDPME, 15, 23
 BEAC, 76
 BOP, 5, 47, 79, 111, 115, 116, 120, 133, 145, 146,
 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153
 BTAN, 32, 33, 34
 BTF, 32, 34

C

CCMSA, 60, 62, 114, 115
 CCRFOM, 106
 CEMAC, 76, 77
charges communes, 58, 59, 121, 178
 CIAP, 137, 156
 CIP, 11, 12
 CNAF, 40, 122
 CNAMTS, 26
 CP, 50, 51, 52, 53, 146
 CPER, 52, 53
culture, 26, 47, 60, 62, 80, 81, 87, 88, 100, 101, 130,
 148, 157

D

DAGEMO, 110, 111, 116
 DARES, 110, 116, 118
 DCTP, 64, 65

DDM, 100, 101, 102
défense, 3, 5, 11, 36, 38, 39, 40, 42, 44, 45, 51, 52,
 53, 54, 57, 59, 60, 62, 73, 74, 90, 91, 93, 94, 96,
 135, 136, 144, 147, 157, 158, 176
 DGAC, 82, 83, 84
 DGAFAI, 98, 99
 DGCP, 12, 13, 20, 122, 163
 DGEFP, 110, 118
 DGF, 63, 64, 65
 DJO, 41
 DMGPSE, 153, 156
 DRAC, 87, 88
 DRH, 150
 DRT, 110
 DTS, 76

E

écologie, 3, 27, 38, 49, 97, 98, 162
économie, finances et industrie, 3, 8, 45, 78, 80, 93,
 101, 105, 120, 134, 137, 144, 156, 157
 EDF, 23
 EFDP, 83
 EMA, 90
emploi, 3, 5, 11, 17, 26, 28, 37, 41, 49, 55, 56, 58,
 90, 92, 110, 113, 114, 115, 117, 119, 124, 147,
 178
enseignement scolaire, 3, 36, 37, 39, 41, 47, 57, 125,
 171, 172, 173, 174, 175
enseignement supérieur, 52, 56, 58, 59, 79, 101,
 120, 135, 142, 148
environnement, 3, 72, 80, 97, 99, 135, 147
 EPST, 164
 ETP, 40, 41, 42, 149, 150
 ETPT, 38, 39, 40, 41

F

FED, 67, 72, 73, 74, 163
 FEDER, 72
 FEOGA, 70, 71, 72
 FEOGA-garantie, 58
 FIATA, 82
 FNDAE, 58, 99, 121
 FNP, 64
 FOREC, 16, 17, 46, 111, 112, 115
 France Télécom, 23, 24
 FSC, 6, 9, 14
 FSE, 72
 FSPOEIE, 105

G

GIP ADETEF, 80
 GIP FCI, 80
 GRH, 150, 151, 152, 153

I

IFOP, 72
 IGPDE, 154
industrie, 3, 48, 105, 122, 147, 171, 172, 173, 174,
 175, 180

INDEX

INRAP, 60, 88, 89

INTEFP, 110

intérieur, 36, 37, 45, 52, 54, 56, 57, 58, 68, 72, 74,
124, 125, 157, 166, 177

INTOSAI, 141

IR, 18, 19, 20, 21

IS, 15, 17, 18, 19, 20, 21

J*journaux officiels*, 41*justice*, 31, 36, 45, 47, 50, 52, 53, 54, 70, 72, 74, 96,
118, 136, 141, 157**L**

La Poste, 24

LFI, 5, 9, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 24, 30, 50, 51, 52,
53, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 67, 69, 70, 73,
77, 82, 83, 84, 89, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 103, 105,
107, 108, 110, 111, 112, 113, 117, 118, 119, 121,
123, 124, 127, 128, 147, 148, 161, 162, 163, 164,
165, 167, 176, 178LFR, 5, 13, 15, 18, 19, 20, 21, 24, 47, 51, 52, 56, 58,
59, 73, 74, 88, 95, 118, 121, 127, 163, 167, 176*logement*, 72, 105, 127, 128, 140, 171, 172, 173,
174, 175, 178LOLF, 2, 3, 4, 8, 11, 12, 13, 24, 25, 27, 28, 37, 38,
41, 47, 50, 57, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 86, 87, 88,
90, 93, 94, 97, 98, 99, 100, 103, 107, 108, 110,
111, 114, 116, 117, 120, 121, 122, 123, 125, 126,
127, 128, 129, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 140,
142, 145, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156,
157, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 176, 180, 181,
182

LOPSI, 53, 54, 124, 125

LPM, 51, 53, 60, 90, 176

M

MAP, 91

mer, 38, 40, 42, 48, 49, 61, 62, 105, 162, 164, 171,
172, 173, 174, 175MINEFI, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27,
29, 31, 32, 33, 41, 50, 51, 53, 78, 80, 106, 109,
122, 123, 129, 134, 137, 169, 171, 172, 173, 174,
175*monnaies et médailles*, 41, 103**N**

NATEXIS, 12

O

OAT, 6, 32, 33, 34

OCDE, 129, 130

ODE, 30, 38, 39, 120

OPEX, 57, 93, 94, 95, 176

ORTF, 105, 106

oultre-mer, 48, 56**P**

PAE, 38, 149, 152

PAP, 81, 86, 106, 110, 111, 123, 133, 135, 138, 139,
140, 155, 156, 177

PESC, 72, 73

PIB, 16, 65, 68

PLF, 5, 34, 53, 65, 69, 70, 74, 77, 81, 86, 89, 100,
101, 113, 116, 122, 132, 134, 139, 141, 151, 155,
164, 176, 178, 180

PME, 23

PNAE, 110

PNB, 67, 68, 69

PNRU, 128

R

Rafale, 51

recherche, 8, 37, 39, 40, 47, 49, 53, 56, 58, 59, 78,
79, 81, 90, 101, 110, 133, 135, 147, 162, 164, 171,
172, 173, 174, 175

RELF, 13, 44, 67, 68, 69, 71, 72, 164

RMI, 16, 46, 47, 49, 59, 110, 127

RNB, 73, 74

RSTCA, 84

S

SACJO, 41

santé et solidarité, 26, 46, 47, 48, 49, 58, 59, 62, 72*sécurité intérieure et libertés locales*, 56

SEITA, 105, 106

services communs de l'équipement, 38

SGA, 90

SIE, 114

SITERE, 114

SMR, 110, 111, 121, 123, 132, 133, 136, 142, 157,
158, 159, 182

SOFARIS, 23

sports, 54, 59, 147**T**

TAC, 82

TACA, 24

TF, 21

TH, 21

TIPP, 16, 17, 18, 64

tourisme, 49, 61, 147, 171, 172, 173, 174, 175

TP, 21, 64

transports, 51, 52, 53, 57, 61, 62, 72, 82*travail*, 5, 6, 11, 26, 38, 45, 48, 56, 61, 83, 96, 101,
110, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 137, 145, 147,
162TVA, 5, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 64, 67, 68, 69, 70,
108**U**

UE, 2, 5, 6, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75

UEMOA, 76, 77

Unédic, 24, 114, 115, 161